

Dispositif de réussite éducative

L'économie générale du Dispositif de Réussite Éducative à l'épreuve du terrain.

Le dispositif de réussite éducative nous amène, à travers les premiers échanges d'expériences, à poser quelques points de repère qui sont à la fois des points de questionnement, tant sur le plan politique, institutionnel, que technique et opérationnel.

1. Quelle valeur ajoutée pour le DRE ?

Lorsqu'un nouveau dispositif est mis en place, se proposant d'apporter des réponses à des questions et des problèmes non résolus, il est toujours intéressant de se demander quels sont les leviers qui sont supposés apporter un « plus » par rapport aux anciens dispositifs.

Les 4 leviers invoqués sont incontestablement

- une **prise en compte individuelle** des difficultés,
- une **conception relativement large de la réussite éducative**, qui ne se limite pas, loin s'en faut, à la réussite scolaire,
- une volonté de réactivité et de gestion « courte » des problèmes : **un problème une solution**
- une volonté de **faire coopérer des acteurs appartenant à des institutions** et des mondes **différents**

À partir de ces prémisses, 5 hypothèses de travail (non exclusives l'une de l'autre) peuvent être invoquées pour justifier de la valeur ajoutée du dispositif :

1. Première hypothèse : le « **repérage** » de ces difficultés, (ou plus exactement le repérage des enfants en difficulté) n'a jusqu'à présent pas été mené de manière suffisamment systématique, et ce repérage permettra de mieux cibler les réponses à apporter
2. Deuxième hypothèse : il n'y a pas eu jusqu'à présent de réponse adéquate aux « besoins », qu'il s'agirait donc de combler, sur un modèle **déficitaire** (un manque à combler, quelle que soit la cause de ce manque); ce peut être par exemple une liste d'attente trop longue en CMP,

l'inexistence d'une offre spécifique en psychomotricité, le coût financier d'une licence sportive, etc.). Le dispositif permettrait alors de combler ces manques.

3. Troisième hypothèse : les réponses apportées jusqu'ici n'ont pas produit l'effet escompté, et il y a lieu de comprendre en quoi les familles n'ont pu se saisir de l'offre existante, de manière à produire de la « réussite » pour leur enfant. C'est l'hypothèse « systémique » qui suppose que la réussite éducative résulte d'une attitude positive et d'une dynamique à l'égard de l'enfant. La nouveauté consiste dans le changement de posture des intervenants à l'égard de la famille et de l'enfant, en vue de produire du changement dans le système d'acteurs concernés par la « réussite », en **accompagnant** la famille
4. Quatrième hypothèse : les dispositifs actuels sont empreints de lourdeur administrative, de difficultés d'accès, de rigidités institutionnelles, et il est urgent de proposer une autre logique d'action : les moyens sont disponibles, **travaillons en circuit court** : jusqu'à présent, les difficultés étaient repérées, mais la réponse se heurtait à des règles complexes qui freinaient la construction de la réponse. Il s'agit à présent de dépasser ces obstacles, par une mise de fonds suffisamment fongible et disponible, et ne relevant pas d'une ligne budgétaire trop contraignante quant à son affectation. Il s'agit d'une « positive action » qui s'affranchit des règles administratives d'égalité pour rejoindre des règles éthiques d'équité.
5. Cinquième hypothèse : l'un des freins traditionnels de l'action publique concertée est la dispersion et la non coopération des acteurs institutionnels. Mettons autour de la table les grandes institutions concernées, **facilitons la coopération**, et beaucoup de problèmes seront réglés.

Nous allons explorer ces 3 hypothèses, dans leur dimension politique, institutionnelle et opérationnelle. Redisons que ces hypothèses ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

2. Première forme de plus value : le repérage

2.1 L'état des lieux

Que l'on parle de « diagnostic », ou de « repérage », la plupart des équipes ont identifié ce travail comme étant une étape centrale du DRE.

Ce repérage est, au final, nominatif, et se fait en général sur la base d'une confrontation de listes critériées.

Les questions les plus « présentes » dans l'esprit des opérateurs (coordonnateurs, membres des EPR) sont les suivantes :

- ✓ Comment gérer la confidentialité des informations ?
- ✓ Comment définir des critères communs ?
- ✓ Comment rester dans son « champ de compétences » professionnel pour donner des informations pertinentes ?
- ✓ Comment « cibler » les populations les plus en difficulté, puisque l'offre est forcément restreinte ?

2.2 Les enjeux politiques du repérage

Le repérage nominatif d'une population, même sous couvert de confidentialité, pose évidemment des problèmes de type politique.

Et ce d'autant plus que le concept de « réussite éducative » (et donc de son corollaire : la non-réussite éducative) est très large et laisse le champ libre à des risques importants de stigmatisation. Par exemple, le repérage des problèmes de « comportements », comme facteurs et symptômes de la non réussite éducative, ne sont pas sans lien avec le dépistage précoce préconisé par l'INSERM, dans une vision de « santé publique » que l'on peut questionner.

Les liens avec la prévention de la délinquance, avec le « contrôle social » des familles, avec la généralisation d'une norme scolaire comme critère de réussite sont trop évidents pour ne pas poser question ; et ce d'autant plus que le dispositif est piloté (de près ou de loin) par les élus locaux.

2.3 Les enjeux institutionnels du repérage

Les acteurs de premier plan de ce repérage sont l'Éducation Nationale et le Conseil Général. Dans les faits, ce sont essentiellement les listes de l'Éducation Nationale qui sont utilisées en première ligne, les travailleurs sociaux du Département étant en général conviés à compléter les listes. On peut considérer qu'une très grande majorité des enfants repérés l'est par les différents acteurs de l'Éducation Nationale (enseignants, AS scolaires, médecins et infirmières scolaires).

Les questions sont évidemment multiples : quels critères sont légitimement utilisables par chaque institution ? Comment éviter l'effet de redondance et donc de stigmatisation : les enfants repérés par l'EN sont « par hasard » en grosse majorité les mêmes que ceux repérés par les AS du Département, voire par les équipes de l'ASE.

Quel effet peut avoir ce « croisement » de logiques institutionnelles ?

Si l'on prend la « pauvreté socio-culturelle » du milieu familial comme facteur de non réussite éducative et scolaire, (mode de logement, pauvreté des ressources financières, précarité, etc.), on pourra cibler, dans certains quartiers, près des 3 / 4 de la population scolaire.

Chaque institution est alors amenée, malgré soi, à « mettre le curseur » assez haut, ne serait-ce que pour rester dans les limites du faisable. Et l'on retrouvera évidemment les familles cumulant les difficultés, largement connues de tous depuis des lustres.

Autrement dit, les difficultés des enfants et des familles « à bas bruit » risquent d'être mécaniquement exclues du dispositif, dans une compétition de facto pour l'accès à des ressources (très) limitées.

Une autre logique serait de cibler les enfants et les familles « non connues » des services sociaux. Mais ce serait alors donner une prime à des critères d'échec scolaire, ce que l'on veut précisément éviter.

Enfin se pose, sur le plan institutionnel, le « droit des usagers ». Au nom de quelle légitimité administrative tel enfant aura accès à des prestations spécifiques (consultations psy, orthophonie, etc.), alors que son voisin (ou même son frère) ne sera pas éligible au dispositif ? Tant que ces ressources exorbitantes du droit commun étaient collectives et liées à un territoire (ZEP, par exemple), le droit des usagers pouvait être contourné. Quand il s'agit d'affectation de ressources à des individus, on se retrouve dans une logique d'aides extra-légales, telles que les aides des CCAS. Rappelons que ces aides extra-légales ne sont pas pour autant discrétionnaires, et qu'elles nécessitent au moins la publication de barèmes, l'existence de commissions officielles et de décisions publiques.

2.4 Les enjeux opérationnels du repérage

Sur le plan opérationnel, il s'agit de mettre en place une coopération entre acteurs différents, plus ou moins réticents à livrer des informations, ou au contraire avides de donner leur avis au-delà de leur champ de compétence.

Cette coopération suppose donc à la fois des règles déontologiques, comme des chartes de confidentialité, et l'objectivation de critères d'observation.

Comment alors bâtir des « grilles » qui soient à la fois partageables, qui fassent consensus entre les institutions, et qui ne soient pas qu'une collection d'items servant simplement de « cache-sexe » à des repérages « sauvages » ?

Comment « réduire » des listes de familles et d'enfants représentant quelquefois des pourcentages énormes d'une population donnée ? où mettre le curseur ? Sur quelle base objective ? L'un des critères étant la participation active des familles au dispositif, ne risque-t-on pas de laisser de côté les familles en très grande difficulté, qui sont dans l'incapacité de s'approprier un tel dispositif ?

2.5 Conclusion provisoire sur la valeur ajoutée du repérage

On voit combien la « valeur ajoutée » du repérage est sujette à caution : il n'y a pas, en général de « découvertes » ou de difficultés que le dispositif viendrait « dévoiler ». Les familles et les enfants sont connus, bénéficient souvent d'aides et de dispositifs d'accompagnement divers et variés.

Ce qui est nouveau, c'est l'angle d'approche : alors que ces familles étaient souvent connues sur le plan des comportements sociaux ou des aides financières, elles le sont aujourd'hui sur le plan de leur responsabilité éducative.

Ce repérage présente des risques réels sur le plan politique et institutionnel, qu'il s'agit en premier lieu d'assumer et de contenir.

3. Deuxième forme de plus value : combler les manques, répondre aux besoins

3.1 L'état des lieux

On constate, dans la plupart des équipes, une propension à proposer des actions qui viendraient combler des manques. Souvent ce sont des actions qui relèvent des champs psychologiques (les enfants en échec auraient des difficultés « psychologiques ») et des champs de la rééducation (ainsi, l'orthophonie serait une des clés pour l'apprentissage de la lecture et de l'expression orale). Au-delà de ces choix, qu'on pourra discuter plus loin, la question est d'abord de savoir sous quelle forme le DRE peut venir combler un manque, sans se substituer aux institutions concernées en premier chef.

3.2 Les enjeux politiques de la réponse au déficit d'offre

Comblé un manque peut ressortir de deux logiques : ou il s'agit d'une absence ou d'un déficit d'offre (par exemple il n'y a pas de psycho-motriciens libéraux ou d'orthophoniste sur le territoire considéré), ou il s'agit d'un problème d'accès (la famille ne peut payer le prix de la séance d'orthophonie).

Dans le premier cas, la réponse consiste en une modification de la structure de l'offre, et se pose alors clairement la question de la substitution aux responsabilités des différentes institutions concernées. Si la liste d'attente en CMP est trop importante, faut-il se substituer à l'Assurance maladie au nom de l'urgence du problème posé ?

La réponse peut être positive, mais il sera illusoire, lorsque l'on reviendra (tôt ou tard) au droit commun d'imaginer que la CRAM (par exemple) reprendra à son compte les dépenses engagées. On a vu comment les « emplois-jeunes » de l'Éducation Nationale n'ont guère eu de suite, malgré leur utilité évidente et l'ampleur quantitative des enjeux posés.

S'engager dans la voie de la « réponse aux besoins » lorsque l'offre est notoirement insuffisante peut conduire à des « transferts de financements » que personne n'assumera, l'échéance venue.

Dans le deuxième cas (la logique du coup de pouce), on en revient à une logique d'aide extra-légale qu'il faudra bâtir sur une logique de CCAS élargi (la Caisse des Écoles venant opportunément remplir ce rôle), avec toutes les difficultés de rendre publiques les décisions de prise en charge.

3.3 Les enjeux institutionnels de la réponse au déficit d'offre

Pour éviter d'affecter des moyens aux structures déjà existantes, par exemple les CMP (entre autres pour les raisons exposées ci-dessus), certains DRE choisissent de « bricoler » en direct le financement de prestataires diverses, sur des statuts hybrides ou peu définis.

Par ailleurs, dans la logique du « coup de pouce » et de l'accès à des prestations techniques déjà existantes, certaines administrations, comme l'action sociale départementale, anticipent le recours des usagers aux prestations réglementaires et pérennes, comme les Allocations Mensuelles de l'ASE, lorsque les financements DRE seront taris. On peut alors comprendre la réticence des institutions à s'engager dans la voie de la réponse au déficit, en termes de prestations individuelles tout au moins.

Autrement dit l'effet levier du DRE en termes de réponses individuelles est surtout perçu comme un effet levier sur les dépenses publiques.

3.4 Les enjeux opérationnels de la réponse au déficit d'offre

Il est frappant de voir comment chacun voit midi à sa porte et propose des réponses assorties aux « lunettes » professionnelles qu'il chausse habituellement.

Ainsi, les médecins scolaires mettent en avant les problèmes d'obésité et de malnutrition, et proposent les « petits déjeuners éducatifs ». Les animateurs proposent l'inscription au club sportif, les enseignants ne jurent que par l'orthophonie, la psychomotricité et le CMP, et les travailleurs sociaux par le soutien à la parentalité et les vacances en famille.

La construction de l'offre est donc un patchwork de propositions qui, prises en soi, ne peuvent qu'être lues positivement, mais qui ne font pas sens et n'ont pas de cohérence entre elles.

Quant au rapport de l'utilisateur à ces différentes ressources, il est le plus souvent ignoré, ou posé comme allant de soi, puisque c'est pour « le bien de l'enfant ».

Il est donc essentiel de construire des « modèles d'intervention », donnant corps à des hypothèses de travail, à une mise en cohérence des actions proposées, voire à des modes d'évaluation des résultats attendus.

À titre exploratoire, il semble que les modèles implicites déjà repérés sont :

- ✓ Le modèle psycho-rééducatif, avec l'orthophonie, les séances d'accompagnement psychologique, les séances de psycho-motricité, etc.
- ✓ Le modèle hygiéniste : lutte contre la malnutrition, contre l'obésité, contre les conduites addictives, etc.
- ✓ Le modèle éducatif du soutien parental : AEMO (ou IED), travail en groupe de parole des parents, etc.
- ✓ Le modèle d'aide à la socialisation : participation à des ateliers socio-culturels, à des clubs sportifs, à des séjours éducatifs, etc.
- ✓ Le modèle d'aide à l'apprentissage scolaire : aide aux devoirs, activités péri-scolaires, etc.

Actuellement aucune des actions mises en avant dans les différents DRE n'est reliée à un modèle d'action qui lui donnerait sa légitimité, sa forme et sa cohérence.

Il ne s'agit pas de choisir entre ces modèles, mais de comprendre la (les) cohérence(s) interne(s) des actions proposées.

Enfin, ce travail de modélisation permettra d'élaborer de véritables référentiels d'actions évaluables.

4. Troisième forme de plus-value, accompagner les familles

4.1 *Les enjeux politiques des stratégies de changement.*

Dans ce cas de figure, on fait l'hypothèse que « l'effet levier » vient de la capacité des intervenants à nouer une relation d'ordre contractuel avec les familles, et de les « mettre en responsabilité » de la réussite éducative de leurs enfants.

Cette visée est ambitieuse, puisqu'elle consiste à poser que l'appropriation par les familles d'une analyse de leurs difficultés et qu'un accompagnement « bienveillant » pourront changer le regard de la famille et des différents intervenants sur l'enfant et le mettre dans une dynamique positive de réussite.

La question politique qu'une telle démarche pose est celle de la nature du lien engendré par cet accompagnement :

- ✓ S'agit-il d'une démarche volontaire de la part des familles et des enfants accompagnés ?
- ✓ S'agit-il d'une « injonction éducative » s'imposant aux familles dont les enfants, en « non réussite », poseraient des problèmes (de comportement) aux intervenants et aux enseignants.

Cette question est directement en lien avec celle du repérage, puisqu'on peut se demander en quoi ce « ciblage » à la fois « de masse » et « individualisé », conduit ou non à du contrôle social.

Que fera-t-on des familles refusant l'aide ou le soutien apporté ? ou celles qui n'iront pas aux consultations proposées dans le contrat individualisé ? Y aura-t-il des sanctions ? lesquelles ?

Le risque est de tenir un discours du type « malgré tous ce qu'on fait pour eux, il n'y a pas de changement ».

4.2 *Les enjeux institutionnels des stratégies de changement.*

Sur le plan des institutions concernées, la question est de déterminer en quoi ce « contrat », s'ajoutant à d'autres contrats banalisés par le travail social, viendra prendre sa place dans la panoplie des dispositifs contractuels.

Quelle va être l'institution ou les institutions signataire(s) ? Quels vont être les termes de ce contrat ? Comment éviter le simple formalisme contractuel, tel qu'on le trouve assez souvent dans des contrats d'insertion, par exemple ?

Va-t-on instituer un contrôle d'effectivité de ce contrat ? comment poser un objectif contractuel de changement ?

4.3 *Les enjeux opérationnels des stratégies de changement*

Il s'agit de permettre à des familles et des enfants de s'approprier une offre (soins, prestations, etc.) en vue de faire « bouger » un système éducatif défaillant.

On rejoint ici les pratiques de l'AEMO dite administrative (ou, selon les appellations locales l'IEAD intervention éducative à domicile) dans lesquelles un travailleur social est désigné comme « référent » de la famille pour conduire avec elle les changements souhaitables. On sait le coût d'un tel accompagnement, et l'aspect souvent homéopathique de ces pratiques.

Sur quel durée construire ces accompagnements ?

Sur un autre plan, comment construire un projet individualisé ? Faut-il s'inspirer des pratiques mises en exergue par la loi 2002-2 ? Comment s'assurer de la « libre adhésion » des familles ? Que faire des familles qui refuseront ?

Sur quelles compétences s'appuyer à l'intérieur de l'équipe pluri-disciplinaire (ERE) ? Rappelons que les profils professionnels ne correspondent que très partiellement à de l'accompagnement psycho-social et éducatif des familles.

Comment concilier les principes de l'exercice de l'autorité parentale avec les propositions de changement ?

5. Quatrième forme de plus value : la réactivité, la simplification des procédures

5.1 Les enjeux politiques

On connaît l'impératif politique consistant à annoncer la nécessité de simplifier l'administration, de la rendre « proche des gens » et de stigmatiser les dérives administratives et procédurales rendant l'action politique peu lisible et empêtrée dans des circuits longs et sinueux.

La question est de savoir comment mener cette politique de simplification et de lisibilité de l'action publique.

En l'occurrence, l'effet levier était la disponibilité rapide de fonds peu fléchés, de nature à résoudre rapidement et individuellement des situations complexes.

La logique suivie dans ce dispositif a été de miser sur l'effet « magique » d'une exonération du droit commun pour aller au plus près — et au plus vite — des problèmes. Reste à savoir si une telle ambition politique (évidemment louable) peut se contenter d'annonces, indépendamment d'une vraie réforme des circuits administratifs et des règles en vigueur.

5.2 Les enjeux institutionnels

La réplique n'a pas tardé à se faire sentir : à tous les niveaux les obstacles se sont dressés pour rendre illusoire des réponses « simples », « rapides », et « proches des gens ».

Première désillusion : la règle commune qui s'impose progressivement. Comment par exemple choisir des praticiens de santé en fonction de leur compétence spécifique, alors que la publicité leur est interdite ? comment travailler en repérage des enfants dans un contexte administratif qui suppose l'anonymat des fiches ? comment « choisir » tel ou tel enfant pour le positionner dans le dispositif, sans rendre publiques les décisions prises ? comment rémunérer des intervenants par ailleurs fonctionnaires ? etc.

Autrement dit, la règle rattrape le dispositif qui tente de s'en exonérer.

Par ailleurs, à l'intérieur même du dispositif, de nouvelles règles locales apparaissent, s'appuyant sur le flou du dispositif : ce qui est admis ici est formellement interdit là. Ce qui est recommandé par l'Éducation Nationale est vilipendé par la Préfecture, etc.

Bref, des procédures nouvelles, plus ou moins légitimes, se font jour. L'administration a horreur du vide.

À l'arrivée, on assiste à des situations plus ou moins ubuesques, rajoutant à la rigidité administrative l'arbitraire de décisions laissées à l'appréciation de fonctionnaires mal cadrés par des textes volontairement flous.

5.3 Les enjeux opérationnels

Sur le terrain, on se débrouille, on tente d'anticiper sur les décisions des services instructeurs. On ne comprend pas pourquoi un tel a obtenu ce qui nous a été refusé. On bricole le droit du travail, on s'improvise client de fournisseurs mal identifiés. On découvre la jungle administrative, le maquis des dispositifs, le charme sulfureux des conventions et des contrats. On s'inquiète des crédits non dépensés, on redoute l'évaluation, on joue une interface complexe avec les élus.

Bref, on n'est pas formés pour, et la règle nous rattrape.

6. Cinquième forme de plus-value : la coopération institutionnelle

6.1 les enjeux politiques

il n'y a guère de portage politique sur cette question : depuis la décentralisation et la fragmentation des champs de compétence, chaque élu joue double jeu : à la fois il souhaite une coopération de tous l'association acteurs institutionnels, et à la fois il souhaite rester maître chez lui, ce qui le conduit naturellement à souhaiter l'instrumentalisation des autres acteurs.

6.2 Les enjeux institutionnels

Faire coopérer les institutions entre elles ne va pas de soi. Dans l'imbroglio actuel des champs de compétence, chaque institution se recentre sur son domaine d'excellence, sur son cœur de métier. Lorsqu'une coopération existe, elle se situe souvent au niveau de protocoles partenariaux de grande ampleur (entre le rectorat et le Département, par exemple), et n'a que peu de retombées de terrain, où chacun garde jalousement ses savoirs, ses savoir-faire, et ne partage que marginalement ses données avec les collègues d'autres institutions.

À l'inverse, il arrive que des représentants locaux d'institutions diverses coopèrent sur le mode du réseau, mais n'ont que peu d'influence sur les institutions elles-mêmes.

6.3 Les enjeux opérationnels

Souvent les équipes DRE constatent le peu d'enthousiasme des institutions à s'engager dans le dispositif ; les raisons invoquées sont classiques :

- ✓ « Comment partager des informations nominatives alors que tous ne sont pas soumis au secret professionnel ? » D'où le temps énorme consacré à la rédaction de « chartes déontologiques ».

- ✓ Chacun estime que l'apport des autres institutions est marginal par rapport à son propre champ de compétence
- ✓ « Cela fait 20 ans que cette question de la coopération est sur le tapis. Pourquoi ça marcherait aujourd'hui alors que ça a raté auparavant ? »
- ✓ « C'est une réunion en plus », « on a d'autres priorités »
- ✓ etc.

7. Tableau synoptique

	Enjeux politiques	Enjeux institutionnels	Enjeux opérationnels
Le repérage	Stigmatisation, contrôle social	Critères de repérage, objectivation des facteurs, Position du « curseur » Gestion du droit des usagers	Construction de « grilles », gestion de l'anonymat et de la confidentialité, objectivation des critères
Comblar le déficit	À terme risque de transferts de financements Gestion d'une sorte « d'aide extra-légale »	Risque de renvoi sur les dispositifs pérennes Gestion de l'égalité de traitement des administrés	Comment bâtir des modèles cohérents d'intervention ? sur quelle analyse ?
Accompagner les familles	dispositif d'aide ou d'injonction ? glissement possible vers le contrôle social	Qui contractualise ? avec quel contrôle et quelles contraintes ? Quelle articulation avec les autres politiques contractuelles	Quel « modèle d'accompagnement » utiliser ? Comment bâtir un projet personnalisé ?
Simplifier, rendre réactifs les dispositifs	Effet « magique » d'annonce, quelle vraie réforme des circuits administratifs ?	La règle nous rattrape, et nous inventons en outre nos propres règles plus ou moins locales	On se débat sans préparation dans un maquis de réglementations
Faire coopérer les institutions	Peu de portage politique, instrumentalisation récurrente des autres administrations	Chacun campe sur son pré carré	Peu d'efficacité en ce domaine

