



Le PEL : « remue-ménage institutionnel » ou politique éducative locale ?

L'élaboration de ce numéro des *Cahiers du DSU* a révélé un champ d'action en construction où les questions coexistent largement avec les projets. Dans un premier temps, des discussions ont été nécessaires pour se comprendre et s'entendre sur les termes utilisés (éducation, socioéducatif...). Le groupe a alors pu porter un regard « introspectif » pour comprendre les raisons de l'intérêt des acteurs locaux pour les questions éducatives. Dans la première partie du numéro (« le jeu des acteurs de l'éducation »), nous avons tenté de dessiner l'engagement de ces acteurs à travers leur diversité, leurs projets, leurs hypothèses. Enfin est abordé dans la seconde partie le questionnement plus problématique sur la consistance de politiques locales d'éducation à partir d'exemples et de réflexions sur la territorialisation de l'acte éducatif. À travers les propos tenus dans ce numéro se trouve posée une question centrale : les processus décrits représentent-ils un mouvement anecdotique ou sont-ils potentiellement porteurs d'une transformation du champ éducatif, défini dans une acception la plus large possible en vue d'une plus grande égalité d'accès de tous les enfants et les jeunes à une éducation de la réussite ?

DES ÉVOLUTIONS STRUCTURELLES DU CHAMP DE L'ÉDUCATION

Quatre grandes lignes de transformation permettent de mieux comprendre l'évolution de ce champ.

Tout d'abord **les lois de décentralisation** qui ont impliqué les conseils généraux pour les collèges, et les régions pour les lycées, et qui ont imposé un partenariat plus grand de l'Éducation nationale avec les communes. Ces dernières, qui jusqu'alors géraient le « contenant » (construction et gestion des bâtiments, fournitures scolaires), s'engagent de plus en plus sur le contenu en organisant des activités éducatives pendant le temps scolaire (musique, sport, nouvelles technologies...) et pendant les temps périscolaires (matin, temps de midi, soir...). Les communes sont de plus en plus sollicitées pour financer des projets d'action à visée éducative développés dans le cadre des projets d'école, des projets de Zep, Rep aujourd'hui, ou pour tous les projets liés à la politique de la ville.

Ensuite, on assiste à un mouvement de **transformation de l'action publique** qui favorise le partenariat et développe la logique du contrat. La politique de développement social des quartiers qui deviendra la politique de la ville constitue la figure emblématique de cette nouvelle donne dans l'action publique.

Ce nouveau paradigme postule la pertinence du niveau local pour mieux appréhender les problèmes et les traiter avec plus d'efficacité, et la nécessité de sortir des logiques sectorielles pour favoriser la transversalité. Les mots-clés de cette nouvelle forme d'action publique sont le contrat et le partenariat. Dans ce contexte, le centre ne décide plus seul ; il cadre mais il ne définit plus l'action. Les partenaires doivent passer du stade d'acteurs à celui d'auteurs. Le principe du projet illustre cette nouvelle façon d'agir : projet d'école, projet DSU, projet de ville, projet éducatif local...

La modification des trois pôles de l'éducation et de leur relation joue également en faveur de la mobilisation du local. La famille (V. Descoutures) auparavant participait de la cohésion sociale là où aujourd'hui elle est plus centrée sur le soutien identitaire à la cellule restreinte. L'école dans un contexte de massification scolaire, est surinvestie par les familles, et l'attente à son égard est extrêmement forte. Elle doit produire de la réussite scolaire pour tous avec l'objectif de 80% d'une classe d'âge au baccalauréat. Les institutions nationales du temps libre, notamment à travers les mouvements de jeunesse, contribuaient largement en accord avec les familles à l'éducation morale. Celles-ci qui alors affichaient nationalement un projet éducatif ont perdu de leur influence et sont aujourd'hui concurrencées par un secteur marchand (N. Précas).

Enfin, **la montée des problèmes de délinquance**, le développement des actes de violence scolaire, les situations de trouble dans la socialisation de certains jeunes ont contribué à mobiliser les instances locales. On peut d'ailleurs se demander si le niveau local ne réagit pas face au constat d'une certaine carence de l'État pour prendre en charge le renouvellement de sa propre existence, et ce n'est peut être pas le fruit du hasard si ces démarches se développent dans un premier temps sur les sites de la politique de la ville.

UN PÔLE SCOLAIRE TRÈS ORGANISÉ ET UN PÔLE « TEMPS LIBRE » QUI COMMENCE À SE STRUCTURER

Tout d'abord, tentons de questionner les catégories utilisées dans le champ du PEL. On peut l'identifier à travers ses **acteurs** : l'enfant, le jeune, les enseignants, les animateurs, les parents mais on peut aussi citer les gardiens d'immeubles, les chauffeurs de bus, les policiers... bref une série d'adultes qui peuvent tous être pour une durée plus ou moins longue en relation avec les enfants ou les jeunes. Dans le cadre du projet, il faut certainement distinguer du point de

vue institutionnel les acteurs qui appartiennent à des institutions ou des organisations qui mobilisent des fonds publics (établissements scolaires, associations, centres sociaux...) et sur lesquels l'action publique a d'une certaine manière une prise, et ceux qui vivent sans avoir recours à l'argent ou l'agrément de la puissance publique. Pour exemple, il semble bien difficile d'impliquer si elle ne le souhaite pas une association sportive ou culturelle qui fonctionne sur la base du bénévolat.

On peut également déterminer ce champ par l'**entrée temporelle**. Certains considèrent que le PEL vise à traiter les temps scolaires, péri et extra-scolaires. Si le temps scolaire est assez bien cerné, pour les autres temps, les interprétations divergent : le temps périscolaire peut être celui avant et après la classe incluant le temps de midi. Pour d'autres le périscolaire est lié non pas à la notion de temps mais à celle de lien avec l'action de l'école. Autrement dit, une action qui se déroule après la classe, mais sans être liée dans le cadre de son projet avec l'école n'est pas du temps périscolaire.

D'autres, lorsqu'ils évoquent le PEL, proposent d'**identifier différentes activités** : sport, sport de compétition, sport de découverte, culture, pratique culturelle, découverte des sciences et des techniques, pluri-activités, activités socioéducatives... Il semble y avoir autant de définition que de PEL et ces différences existent y compris à l'intérieur même d'un PEL.

Les âges sont aussi catégorisés de manière tout à fait différente selon les opérateurs, les quartiers, les villes. Pour les uns les catégories pertinentes sont les 6-10 ans car ensuite il y a une rupture. Pour les autres c'est après 12 ans que cette rupture a lieu.

On voit très bien que dans le champ du PEL, nous avons affaire d'une part au domaine scolaire qui est très structuré, très réglementé avec ses catégories, son référentiel d'actions et d'autre part, le domaine du temps libre qui est bien souvent très important en terme d'offre d'activités, mais qui est totalement éclaté et sans véritable structuration. Il est donc souvent illisible et de ce fait le poids réel de l'offre d'activités en direction des enfants et des jeunes est sous-estimé par les décideurs. Ceci est bien souvent dû au mode d'émergence de cette partie du champ qui a reposé sur l'initiative individuelle de personnes ou d'associations et pour reprendre un terme de Janine Verdès-Leroux : « *occuper un emploi dans ce domaine consiste bien souvent à le définir* ».

On peut dès lors se demander si la mise en route de nombreux diagnostics dans le cadre des CEL et des

CTL n'est pas le signe d'un processus de structuration de ce secteur du temps libre visant à une plus grande visibilité de ce domaine d'activité. Ce phénomène ressemblerait alors au processus de l'inspection générale engagé par Guizot qui lui aussi visait à recenser toutes les classes existantes, dans le moindre écart, et qui déboucha sur l'institution que l'on connaît aujourd'hui : l'Éducation nationale.

DES PROCÉDURES DU CENTRAL POUR LE LOCAL

Ce champ de l'éducation au sens large est marqué par une véritable pluie de procédures. Tout s'est passé comme si devant l'absence de lisibilité du domaine, la puissance publique avait répondu par un excès de circulaires qui aurait, sous couvert de textes et de règlements, tenté de masquer son absence d'homogénéité. Mais peut-être la fonction de toutes ces procédures est-elle de faire évoluer les bases mêmes de ce champ d'action comme le souligne Antoine Prost lorsqu'il évoque le tiers-temps pédagogique mis en œuvre dans l'Éducation nationale : « *On imagine pour secouer le carcan scolaire (c'est-à-dire cette école élémentaire figée) le tiers-temps pédagogique dont l'expérimentation débute en 1964. Il s'agit de diviser approximativement le temps d'école en trois parties : l'une pour les matières de base, français calcul, l'autre pour les disciplines d'éveil, et la 3^e pour l'éducation physique. L'enjeu n'était donc pas seulement d'accorder enfin une attention sérieuse au développement du corps mais d'aborder d'une façon radicalement nouvelle des disciplines comme les sciences ou l'histoire géographie. Au lieu d'inculquer et de demander de réciter, on voulait éveiller, susciter, piquer leur curiosité.* »

Contrat bleu, Cate, Arve, RSE, Clas, CEL, CTL... que de procédures qui toutes visent plus ou moins à rompre avec une approche segmentée de l'enfant ou du jeune. Il faut noter que ces procédures s'expérimentent massivement sur des sites en contrat de ville même si elles n'ont pas vocation à être limitées à ces sites. Bien souvent, les sites contrat de ville sont la base d'expérimentations qui vont ensuite se diffuser sur l'ensemble du territoire communal.

Les deux dernières procédures CEL et CTL semblent être le signe d'une nouvelle étape dans la structuration du champ de ce que l'on nomme l'éducation. En effet, la Cnaf a soumis son engagement dans une procédure CTL à la réalisation d'un diagnostic (F. Chanal, B. Fréour). Son financement important pour des activités nouvelles à hauteur de 70 % a facilement convaincu certains élus ou techni-

ciens des villes de se lancer dans une démarche de diagnostic. Cherchant bien souvent à coupler la signature d'un CTL avec celle d'un CEL, les temps périscolaires et extra-scolaires ont fait l'objet de diagnostics communs. En imposant un diagnostic, la Cnaf a permis aux collectivités locales et aux différents partenaires de lever le couvercle d'un domaine jusqu'alors peu connu, peu étudié et très peu visible (P. Bavoux).

Ceci nous apparaît comme radicalement différent des procédures précédentes par les moyens portés par les Caf et, d'une certaine manière, par une reconnaissance que ce domaine d'action avait une valeur et qu'il fallait le rendre lisible pour pouvoir mieux le comprendre et ainsi l'améliorer. Le diagnostic a donc un rôle central car il ne s'agit pas de mettre en place une action comme dans le cas des contrats Arve, mais de réfléchir à une véritable politique locale d'éducation en direction des enfants et des jeunes pour laquelle les collectivités locales (A. Jouis) ont à jouer un rôle essentiel d'animation d'une réflexion et d'un réel partenariat.

LE PEL : VERS DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES?

Des CTL et CEL est née l'idée d'un projet éducatif local puisque, nous l'avons dit, toutes les procédures visent à éviter le découpage de l'enfant et du jeune en tranche. Il semble donc logique de ne pas maintenir deux procédures qui s'adressent au même enfant ou au même jeune sans lien entre elles et qui s'ancrent sur le même territoire. C'est peut-être la raison du succès du terme projet éducatif local. Mais il semble qu'il y ait encore un long chemin à parcourir (F. Labadie) pour passer du terme à son contenu.

En effet, pour que les acteurs d'un projet éducatif sur un territoire puissent s'engager collectivement dans un projet commun, encore faut-il qu'ils aient une certaine conscience de leur implication territoriale. Qu'ils aient au minimum le sentiment qu'ils ont un rôle à jouer dans le devenir de cette société locale dans laquelle ils exercent leur activité. Et dans les partenaires que nous avons décrits précédemment, tous n'ont pas le même rapport au territoire. C'est le cas par exemple pour les enseignants qui, de par leur institution et leur culture professionnelle, sont éloignés de la prise en compte du territoire, même si depuis la loi d'orientation de 1989 chaque établissement scolaire doit intégrer son contexte d'implantation pour élaborer son projet.

Dans ce champ global d'un PEL, on a donc bien, un pôle très structuré, celui de l'école, avec une

culture extra-territoriale fondamentalement extérieure aux intérêts locaux et marquée par des valeurs universelles, et d'autre part un autre pôle, porté par les élus locaux, qui doit prendre en compte la singularité, qui doit vivre et faire vivre son territoire en animant un partenariat d'acteurs de cultures radicalement différentes. Avant d'engager une démarche PEL, il nous semble nécessaire de réaliser un gros travail de sensibilisation des acteurs éducatifs pour les convaincre que l'avenir du territoire dépend de la mobilisation de chacun.

Mettre en place un PEL, c'est reconnaître cette tension et l'intégrer dans le processus de travail. Il est impératif de respecter la diversité des missions principales et les cultures professionnelles de chacun. La mission de réussite scolaire est celle de l'école, la mission de loisirs éducatifs est celle des associations, des structures municipales, à chacune d'elles de l'assumer. Par contre, se réunir pour rendre plus cohérente l'action des uns et des autres, mieux les articuler, et surtout pour définir un projet local collectif pour l'enfant et le jeune : ceci est de la responsabilité de chaque éducateur.

S'agit-il seulement d'une gesticulation d'acteurs qui n'est porteuse d'aucun mouvement de « transformation radicale des choses de l'éducation » (D. Glasman), ou bien, finalement, le processus présenté au fil des pages de cette revue n'est-il pas celui du passage d'un système scolaire chargé de produire de la réussite scolaire à un système éducatif dans lequel des acteurs comme les élus, les animateurs, les parents, les bénévoles des associations prennent toute la place et affirment une légitimité pour concourir, au même titre que les enseignants et avec eux, à la réussite de l'éducation de tous les enfants et les jeunes? On serait alors dans la construction de politiques éducatives locales même si la route est semée d'embûches (F. Oudot). ■

Pascal BAVOUX
Trajectoires, groupe Reflex