

Mutations territoriales et éducation

De la forme scolaire
vers la forme éducative ?



PEDAGOGIES [références]

Bernard Bier, André Chambon,
Jean-Manuel de Queiroz

COLLECTION DIRIGÉE PAR PHILIPPE MEIRIEU

esf
EDITEUR

Mutations territoriales et éducation

Déclinant le thème « Éducation et territoires »,
les 5 sessions – de 1998 à 2006 – des Rencontres nationales de l'Éducation,
portées par la Ligue de l'enseignement et la ville de Rennes,
sont à l'origine de cet ouvrage.

© 2010, ESF Éditeur
SAS Cognitia
20, rue d'Athènes
75009 Paris

www.esf-scienceshumaines.fr

ISBN 978-2-7101-2957-8
ISSN 1158-4580

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^e et 3^e a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou ses ayants droit, ou ayants cause, est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Bernard Bier,
André Chambon,
Jean-Manuel de Queiroz

Mutations territoriales et éducation

De la forme scolaire
vers la forme éducative ?

Avec le soutien du Conseil général d'Ille-et-Vilaine
et du Conseil régional de Bretagne



Pédagogies

Collection dirigée par Philippe Meirieu

La collection PÉDAGOGIES propose aux enseignants, formateurs, animateurs, éducateurs et parents, des œuvres de référence associant étroitement la réflexion théorique et le souci de l'instrumentation pratique.

Hommes et femmes de recherche et de terrain, les auteurs de ces livres ont, en effet, la conviction que toute technique pédagogique ou didactique doit être référée à un projet d'éducation. Pour eux, l'efficacité dans les apprentissages et l'accession aux savoirs sont profondément liées à l'ensemble de la démarche éducative, et toute éducation passe par l'appropriation d'objets culturels pour laquelle il convient d'inventer sans cesse de nouvelles médiations.

Les ouvrages de cette collection, outils d'intelligibilité de la « chose éducative », donnent aux acteurs de l'éducation les moyens de comprendre les situations auxquelles ils se trouvent confrontés, et d'agir sur elles dans la claire conscience des enjeux. Ils contribuent ainsi à introduire davantage de cohérence dans un domaine où coexistent trop souvent la générosité dans les intentions et l'improvisation dans les pratiques. Ils associent enfin la force de l'argumentation et le plaisir de la lecture.

Car c'est sans doute par l'alliance, sans cesse à renouveler, de l'outil et du sens que l'entreprise éducative devient vraiment créatrice d'humanité.

Pédagogies/Références : revenir vers l'essentiel pour mieux penser l'urgence. Des livres qui permettent de comprendre les enjeux éducatifs à partir des apports de l'histoire de la pédagogie et des travaux contemporains. Des textes de travail, des outils de formation, des grilles d'analyse pour penser et transformer les pratiques.

*

* *

*Voir en fin d'ouvrage la liste des titres disponibles
et sur le site www.esf-editeur.fr*

Sommaire

Préface : Éducation et territoires : l'indispensable alliance	7
Introduction : Interroger les mutations	11
1. L'école est un territoire spécial	15
Un territoire nouveau	16
Un « traité des mutations »	20
Le nouvel agencement	22
2. Décentralisation et aménagement du territoire	27
À mutations politique, administrative, technologique et anthropologique, mutation éducative	27
L'évolution des cadres législatifs	29
Procédures et dispositifs innovants	42
Un nouvel univers en expansion : le pouvoir local ?	53
3. L'émergence d'une nouvelle configuration des politiques éducatives	59
De la carte scolaire aux bassins de formation	59
Les ZEP : une politique propédeutique	66
Que dit la loi d'orientation de juillet 1989 ?	73
Une préoccupation nouvelle : le temps de l'enfant	74
Les villes se découvrent actrices de l'éducation	79
L'éducation populaire et l'animation : une identité éducative en question	84
4. Le nouveau paysage éducatif : un univers en tension	89
Des ZEP aux RAR : entre logique de projet et patriotisme d'institution	89
Quand le ministère de la ville se mêle d'éducation, voire de scolarisation	94
Des AEPS à l'accompagnement éducatif : une reprise en main par l'Éducation nationale ?	97
La recherche d'une cohérence territoriale : le contrat éducatif local	101

La réussite éducative : l'émergence de l'approche individualisée	106
Les collectivités éducatrices : des leviers du changement ?	111
5. Une responsabilité partagée en éducation ?	129
La question du territoire : l'identité et le diagnostic	129
Projet, contrat, évaluation : un renouvellement du pilotage éducatif ?	133
Équipes d'animation, comités locaux d'éducation : des réalités organisationnelles qui se sont imposées	144
Quatre acteurs sur la scène éducative : État éducateur, parents, collectivités locales, associations	149
Une complexité éducative émergente : le passage de l'« élève au centre » au « jeune au centre »	162
6. Quelle politique publique en éducation pour le XXI^e siècle ?	171
La refondation d'un service public en éducation	172
Réduction des inégalités : de nouveaux possibles ?	186
Pour des territoires apprenants	200
Conclusion : un changement dans nos conceptions éducatives	217
Une mutation en éducation	217
De la forme scolaire à la forme éducative... ..	219
... et de nouvelles règles du jeu pour l'« homogénéisation/ différenciation »	220
Le mot de la fin	222
Références bibliographiques	225

Préface

Éducation et territoires : l'indispensable alliance

Lorsqu'en 1998, la ville de Rennes et la Ligue de l'enseignement construisent les premières Rencontres nationales de l'Éducation, elles ont l'intuition d'ouvrir un chantier déjà visité et toutefois en friche.

Déjà visité parce que les questions d'éducation, trop souvent vues sous l'angle uniquement scolaire, constituent en France de véritables passions de société nourrissant les plus vifs débats, voire de violentes querelles tant dans l'espace public que dans les repas de famille. Elles font aussi l'objet d'innombrables recherches, colloques et publications.

En friche, car le sujet est profondément lié aux mutations rapides, inédites et brutales de la société et aux évolutions importantes de l'action publique, avec un État qui se cherche et se perd parfois dans des choix régressifs et des collectivités territoriales, récentes pour certaines, mais toutes aux compétences renforcées.

Or, si l'éducation est un bien commun devant échapper aux intérêts mercantiles et dogmatiques, elle est aussi une affaire commune : celle de tous les citoyens, qu'ils en assument leur part dans la vie personnelle et familiale, dans les formes d'action collectives à travers la vie associative, ou dans le « gouvernement de la cité », nationale ou territoriale, et européenne aujourd'hui.

Depuis plus de dix ans maintenant, les différentes éditions des Rencontres de Rennes ont permis d'associer dans une réflexion collective professionnels de l'éducation, personnels des établissements scolaires, militants associatifs, élus locaux, parents, administrations d'État et chercheurs. Ces regards croisés ont fait émerger les changements en cours, les enjeux, les interrogations en suspens, construisant une forme de culture commune entre acteurs éducatifs. Porteurs d'une responsabilité partagée, ils se connaissent finalement peu et sont trop fréquemment encore dans la difficulté de concevoir les interactions devenues indispensables entre les objectifs, les contenus, les temps, les espaces de chacun.

Longtemps, l'expression nationale de la politique d'éducation s'est limitée au seul périmètre scolaire. Rares sont les moments où les responsables politiques nationaux affichent une vision d'ensemble, donnant force et cohérence à tout ce qui peut contribuer à « faire grandir les enfants », à les conduire sur le chemin du vivre ensemble et à construire leur vie personnelle, citoyenne et professionnelle : une politique scolaire certes, mais aussi artistique et scientifique, une politique de la jeunesse, du cadre de vie, de la famille, de la vie associative, des médias en articulation avec les politiques sociales et économiques.

Jean Zay, sous le gouvernement du Front populaire, fut le seul à véritablement exprimer ces enjeux. Il n'eut pas le temps de les mettre tous en action, mais marque toujours par l'ambition et la profondeur de sa pensée. Depuis, la division sociale et culturelle du travail éducatif semble la norme, malgré les premiers espoirs suscités par les ZEP, la loi d'orientation de 1989 ou les CEL (contrats éducatifs locaux).

Pourtant, tout milite pour concevoir des politiques globales d'éducation. La panne démocratique de l'École nous en montre l'urgence. Alors qu'elle accueille la quasi-totalité des enfants et des jeunes jusqu'à 18 ans, l'École peine à réaliser la promesse de la République : l'égal accès aux savoirs pour toutes et tous. Chacun s'accorde au moins sur les chiffres : l'École ne semble faite que pour la moitié des élèves et, chaque année, 150 000 jeunes la quittent sans qualification reconnue. Alors, l'École se tourne vers son environnement, cherchant à y puiser des recours et se dispensant parfois de chercher les solutions en son sein, solutions qui bousculeraient vraisemblablement ses pratiques. L'institution scolaire, résignée, externalise ainsi une part de ses missions.

Mais c'est aussi parce le goût d'apprendre s'acquiert, se découvre, se développe ailleurs qu'à l'école, que des enfants, des jeunes reprennent confiance en eux et se construisent. La forme scolaire ne peut être la seule forme éducative. Chacun apprend, se cultive et se socialise dans des espaces et des temps qui ne se réduisent pas à ceux de l'École : le temps de la famille, des pairs et des formes collectives organisées.

De nombreuses initiatives volontaires des associations, celles de l'éducation populaire notamment, ont ouvert la voie à la globalité et à l'interaction éducatives.

Et puis, bien évidemment, la décentralisation a suscité la mise en place progressive, inventive et massive de politiques et de services des collectivités territoriales, municipalités, intercommunalités, départements et régions.

Une autre politique publique d'éducation est de fait en train de naître. Elle ne fait pas encore une politique d'ensemble. Mais c'est un mouvement profond qui appelle un large accompagnement citoyen, au-delà des seuls professionnels et responsables publics concernés. Elle porte en germe les clés d'accès à un droit reconnu mais bien timide encore : celui de pouvoir apprendre et se former tout au long de sa vie.

Or, apprendre toute sa vie suppose de découvrir dans son éducation initiale, scolaire et non scolaire, formelle et non formelle, que l'on peut s'aventurer dans l'inconnu des savoirs et que cette aventure de la connaissance comporte d'immenses plaisirs. Il faut avoir expérimenté que les savoirs libèrent et émancipent pour avoir envie de repartir à l'aventure, quelles qu'en soient les raisons.

C'est par l'indispensable alliance entre les acteurs de l'éducation de base que les politiques d'éducation permettront de faire face à toutes les formes de fatalité sociale et de redonner « le goût de l'avenir ». Elle s'esquisse sur les territoires de la République, a besoin de soutien et de volonté de conjuguer l'espace local, national et européen. C'est également la meilleure manière de préparer nos enfants à construire une mondialisation plus juste et démocratique.

C'est cette volonté que nous avons pour les prochaines éditions des Rencontres de l'Éducation à Rennes. Puisant au-delà d'elles, ce livre contribue à en imaginer les perspectives. Que leurs trois auteurs en soient remerciés.

Gwenaële Hamon
Adjointe à l'Éducation de la ville de Rennes

Éric Favey
Secrétaire général adjoint
de la Ligue de l'enseignement

Introduction :

Interroger les mutations

« Quand on fait une statue, il ne faut pas toujours rester assis en un lieu ;
il faut la voir de tous les côtés, de loin, de près,
en haut, en bas, dans tous les sens. »
Montesquieu, *L'Esprit des lois*

« L'avenir m'intéresse parce que c'est là
où j'ai l'intention de vivre mes prochaines années. »
Woody Allen

Ce travail se veut un ouvrage de prospective politique en éducation. Il prend sa source et sa substance principale dans les actes des Rencontres nationales de l'Éducation qui ont eu lieu à Rennes tous les deux ans depuis 1998¹ : ces Rencontres, portées à la fois par la Ligue de l'enseignement et par la ville de Rennes – elle-même tête de file du réseau français des villes éducatrices – ont été placées sous l'égide d'une question principale, celle de la *territorialisation éducative* qui a donné lieu à bien des initiatives et bien des débats depuis les lois de décentralisation de 1982-1983.

Le cadre princeps proposé pour ces Rencontres a donc été *Éducation et Territoire*. Sa traduction concrète se trouve dans les cinq volumes des Actes dont les titres reflètent le tâtonnement, l'enrichissement et l'évolution politique d'un temps de débat particulièrement fécond : *Démocratisation en action* en 2008, *Éducation et territoires* en 2000, *Projet éducatif, territoires et habitants* en 2002, *L'État au local* en 2004, pour trouver son point d'orgue en 2006 avec *Refonder le service public d'éducation*.

Cet itinéraire de titres reflète donc des actes riches de conférences², de tables rondes et – du fait d'un intérêt central pour les pratiques de terrain – de nombreuses expériences présentées en ateliers.

Dès la conclusion des Rencontres 2000, J.-M. de Queiroz soulignait le caractère de « journées très politiques. Au sens le plus extensif du terme, le politique c'est d'essayer ensemble de faire quelque chose de ce que l'histoire fait de nous. Nous savons bien que nous ne maîtrisons pas l'histoire. Il n'y a pas de loi de l'histoire, l'histoire nous tombe

1. Précédemment, à Rennes également, avait été mise en place la biennale Schola nommée « salon européen de l'éducation » avec débats, conférences, ateliers. Son originalité était de comporter également un salon des exposants (associations, collectivités, entreprises en lien avec l'école...).

2. Les conférenciers ont été, dans l'ordre chronologique : G. Berger, A. Chambon, P. Meirieu, M. Deleau, J.-M. de Queiroz, M. Proux, F. Lorcerie, P. Bavoux, H. Mouchard-Zay, F. Ouellet, F. Cardi, A. Van Zanten, B. Toulemonde, D. Glasman, F. Labadie, Y. Dutercq, J. Auxiette, A. Legrand, A. Michel et C. Maroy.

dessus, nous avons du mal à savoir ou elle va. Mais cette histoire, nous avons à la reprendre ensemble, réflexivement, pour savoir ce que nous pouvons faire : il n'y a pas non plus de fatalité historique. J'ai eu ce fort sentiment que nous étions dans ce feeling-là, pendant deux jours et demi : très politiquement, essayer de voir plus clair pour reprendre en mains les choses, essayer de canaliser la spontanéité des événements et de l'orienter ».

Cet ouvrage se veut aussi essai, puisant à d'autres sources, se nourrissant d'autres travaux, d'autres recherches, d'autres expériences, les mettant en perspective avec les apports de Rennes. Dans tous les cas, il s'agit de les relire à la lumière des mutations en cours dans le champ de l'éducation, mais plus globalement, dans l'ensemble de la société, tant l'éducation ne saurait être un isolat : elle ne peut être pensée, comme le soulignait déjà Durkheim, que comme une construction socio-historique, à la fois écho des réalités du temps mais aussi projection d'une société sur le futur qu'elle souhaite se donner.

Ce travail se situe donc au carrefour des évolutions, des questions et enjeux du temps, et de débats dont tout laisse à penser qu'ils sont loin d'être achevés – c'est plutôt bon signe – et que leur périmètre ne saurait être enfermé dans le périmètre hexagonal – c'est un autre bon signe ! Car parler du territoire, c'est inmanquablement parler des territoires et de leurs reconfigurations. Et notre souci du local, des locaux, n'a de sens que dans notre attention au global. Il se veut, par ce fait, aussi un ouvrage polémique, militant – osons le terme ! –, visant à contribuer à enrichir le débat public sur l'éducation, entre autres face à des signes multiples de fermeture, clôture, repli identitaire, régressions observables ici ou là.

Certes, les analyses qui suivent vont nécessairement réfléchir aux diverses antériorités, aux dispositions législatives décisives, aux nombreux dispositifs qui les ont traduites et qui continuent à éclore... Elles mettront donc en valeur l'invention d'outils méthodologiques qui ont permis l'opérationnalisation du partenariat éducatif tant recherché dans la période.

Elles rencontreront les nombreuses difficultés, tensions, incertitudes qui règnent dans le champ de l'éducation et de la formation. Les auteurs ne sont pas dupes des difficultés de la période et de la puissance d'une certaine démagogie idéologique contemporaine dans le champ : politiquement, « *les réponses apportées, les logiques de réaction à l'œuvre face à la peur provoquée par la situation actuelle* » sont même susceptibles, pour P. Meirieu, « *d'escamoter le projet éducatif lui-même, voire le projet de "faire société" dans son ensemble*³ ».

Or il s'agit ici de montrer comment, portées par diverses forces institutionnelles et politiques comme par l'intelligence militante d'acteurs individuels, des réalités nouvelles ont pu, dans un itinéraire incertain, se frayer une voie et, parfois, commencer à s'affirmer.

Il s'agira d'abord de rendre compte de l'éclosion de pratiques – souvent inconnues antérieurement dans le système scolaire ou dans le domaine éducatif – qui, peu à peu, d'une décennie à l'autre, plus ou moins aidées ou plus ou moins freinées par diverses temporalités politiques, proposent une transformation historique. Et ces pratiques sont simultanément et dialectiquement liées à une évolution, certes minoritaire, mais appuyée sur un processus qui va continuer, de la pensée politique en éducation.

3. P. Meirieu, in V. Berthet, L. Fillaud-Jirari, *Construire des pratiques éducatives locales*, Lyon, Chronique sociale, 2008.

Sur le fond, si le cadre de départ est logiquement l'école, légitimité première et essentielle, le questionnement est assez vite passé à la question de l'articulation entre scolarisation et socialisation, voire, fort par exemple des apports théoriques d'un B. Schwartz, à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Ce qui est pensé très souvent, et tout à fait logiquement, au vu des déterminismes historiques, comme un point central et des périphéries, – l'école et d'autres acteurs éducatifs – s'avère muter progressivement en direction d'un montage complexe témoignant de nombreuses contradictions mais aussi d'innovations très prospectives.

La nouvelle capacité d'initiative du pouvoir local – les collectivités locales – comme les nouveaux positionnements des acteurs associatifs ont naturellement rencontré la réalité étatique, concernée également par la déconcentration et la décentralisation. Au centre, même si elle n'est pas seule, puisque nous verrons le rôle de la Jeunesse et des Sports et de la Culture, il y a bien évidemment l'Éducation nationale qui – le fait est tout à fait porteur de sens – n'est pas dans les structures porteuses des Rencontres de Rennes.

C'est pointer déjà que dans l'évolution que nous allons tenter d'analyser, ce sont – pour dessiner à gros traits – les instances qui participaient au départ d'un fonctionnement horizontal qui se sont engouffrées naturellement dans l'ouverture de nouveaux espaces d'initiative et de pouvoir dus à la décentralisation. La culture verticale du système scolaire d'État, le dialogue original qu'appelaient les propositions de travail partenarial n'ont été intégrées que peu à peu – et partiellement – par l'Éducation nationale dans ce que B. Toulemonde appelle « *un processus progressif et inachevé*⁴ », surtout « culturellement inachevé », avons-nous envie de préciser.

Participant intrinsèquement à l'évolution observée, l'analyse débouchera donc sur la légitimation de territoires éducatifs en émergence pensés chaque jour davantage dans une souplesse institutionnelle et idéologique morinienne, à savoir la constitution d'un réseau d'acteurs locaux porteurs d'éducation au sens large, donc de scolarisation, de culture, de politiques de jeunesse, de démarche participative, mais aussi *in fine*, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement urbain, d'économie, et donc de toutes les facettes du développement.

Enfin, *last but not least*, l'enjeu est celui d'une résultante, ou non, du côté de la démocratisation/intégration. Car, s'impose en surplomb au-dessus de toute la quête étudiée une question récurrente : à quoi servirait une ingénierie éducative novatrice, inventive, si dans une société aux prises avec une incertitude profonde et dont le tissu social et éducatif a subi bien des déchirures, les politiques éducatives locales n'avaient pas d'effet sur la réussite scolaire et éducative et ne participaient pas au renouveau d'une nécessaire quête démocratique ?

Intégrer une post-modernité pour tous et, contrairement à certaines *vox mediati*, ne pas considérer que la production nouvelle d'inégalités nouvelles – quartiers périphériques « relégués », populations plus ou moins stigmatisées, ou territoires ruraux en déshérence – est un corrélat inéluctable à nos temps difficiles.

4. B. Toulemonde, conférence « National et local : tensions, contradictions, articulations ? », Rencontres 2004.