Belgeo

Revue belge de géographie

2-3 | 2017

Une géographie sociale de l'enseignement/A social
geography of education

Les inégalités socio-spatiales d'éducation au prisme de l'action éducative locale française : le cas de la réforme des rythmes scolaires dans une ville française

*Socio-spatial education inequalities in the context of the reform of school
timetables*

Marine Douchy

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/19314>

DOI : 10.4000/belgeo.19314

ISSN : 2294-9135

Éditeur :

National Committee of Geography of Belgium, Société Royale Belge de Géographie

Référence électronique

Marine Douchy, « Les inégalités socio-spatiales d'éducation au prisme de l'action éducative locale française : le cas de la réforme des rythmes scolaires dans une ville française », *Belgeo* [En ligne], 2-3 | 2017, mis en ligne le 16 mai 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/19314> ; DOI : 10.4000/belgeo.19314

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Belgeo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Les inégalités socio-spatiales d'éducation au prisme de l'action éducative locale française : le cas de la réforme des rythmes scolaires dans une ville française

Socio-spatial education inequalities in the context of the reform of school timetables

Marine Douchy

Introduction

- 1 Cet article porte sur la réforme des rythmes scolaires mise en place en France à partir de l'année 2013, impulsée par la Loi de Juillet 2013 sur la refondation de l'École et mise en place par les municipalités. Cette réforme donne à voir de manière inédite l'application des premières compétences obligatoires des villes en matière d'actions éducatives¹. Elle semble ainsi conforter ce qui est parfois appelé la « montée en puissance des villes » (Le Gales, 2011), déjà à l'œuvre dans d'autres domaines d'action publique, tel que l'urbanisme, le logement ou le développement économique. Cette montée en puissance découle d'un double mouvement, avec d'une part la décentralisation de l'État et d'autre part l'action volontariste de certaines communes en matière de politique éducative et jeunesse². La mise en place de cette réforme s'inscrit donc dans un contexte bien particulier, d'une double évolution de l'action publique et de l'action éducative locale, que la réforme participe à reconfigurer.
- 2 Cette reconfiguration en cours, qui donne la part belle aux collectivités locales, se fait pourtant à contre-courant de l'histoire de l'école française qui s'est construite à l'échelle nationale, au nom de l'égalité entre les territoires et dans les territoires. Les espaces

locaux se retrouvent en tension entre deux perspectives : à la fois présentés comme producteurs d'inégalités (inégalités scolaires, inégalités dans les ressources, ségrégation scolaire), ils sont aussi perçus comme une échelle pertinente pour appliquer une certaine équité (éducation prioritaire, dispositifs de réussite éducative). La réforme des rythmes scolaires n'échappe donc pas à ces débats sur les inégalités sociales et territoriales ; les enjeux d'égalité sont au cœur même de la loi de refondation sous-titrée « Une école juste pour tous et exigeante pour chacun ».

- 3 Celle-ci établit les grands principes de la réforme des rythmes scolaires, sa mise en œuvre est laissée à la discrétion des collectivités locales. La diversité des histoires éducatives locales, des inégalités scolaires et sociales de chaque commune donne alors lieu à une diversité de possibilités dans la mise en place de la réforme. Qu'il s'agisse de l'organisation horaire, des activités périscolaires ou de la démarche de concertation, il semble très difficile de rendre compte de la diversité de ces actions sur l'ensemble des communes françaises. Cette diversité pourrait être perçue comme une adaptation nécessaire aux configurations locales ; mais différents commentateurs-trices de la réforme, des syndicats enseignants aux communes, se font plutôt l'écho d'une inégalité de moyens entre les communes face au même impératif. Dès lors, l'ambition de cet article est d'analyser la réforme des rythmes scolaires au prisme des enjeux d'inégalités socio-spatiales dans un contexte d'évolution de l'action publique locale. Comment la mise en place de la réforme vient-elle bouleverser ces questions d'inégalités et les configurations locales ?
- 4 Sur la base d'une étude monographique, nous analyserons comment la réforme des rythmes est venue reconfigurer les inégalités éducatives, entendues comme les moyens disponibles pour mettre en œuvre des actions éducatives, sur l'ensemble des temps des enfants, dont les objectifs ne sont pas directement liés à la scolarité des enfants. Nous verrons comment, en révélant les formes d'inégalités au sein de la commune, celles-ci se retrouvent amplifiées par la généralisation de la réforme et l'absence de cadres stables venant réguler la diversité des difficultés existantes. Ces choix de mise en œuvre doivent également être analysés au regard des changements ayant lieu à d'autres échelles d'action publique. L'analyse des niveaux de gouvernement plus macro nous permet de rendre compte comment la réforme s'inscrit pleinement dans l'évolution de l'action publique locale, qui n'est pas sans impact sur les inégalités éducatives dans les territoires.
- 5 Cet article se fonde sur une étude monographique réalisée pendant huit mois au sein de cinq écoles dans trois quartiers de la ville de Saint-Étienne. Ville de plus de 170 000 habitants et avec une agglomération de plus de 515 000 habitants, Saint-Étienne est une ancienne ville industrielle. Elle est aujourd'hui en cours de reconversion économique de longue durée ce qui n'est pas sans conséquence sur de nombreux aspects de la ville : de nombreuses opérations d'aménagement et de rénovation face à un foncier relativement dégradé, une perte démographique relativement importante. Le tissu associatif est également marqué par cette évolution : s'il est historiquement plutôt dense et s'est structuré selon les identités de quartier, il diminue ces dernières années, mais reste encore très présent (Ben Ayed, 2009). Les dynamiques associatives micro-locales structurent toujours l'ensemble des quartiers et la ville.
- 6 Dans le domaine éducatif, la ville se situe dans un département avec des caractéristiques très spécifiques : le département de la Loire est, avec le département de Haute-Loire, le département qui présente le plus fort taux de sur-réussite scolaire par rapport à l'origine sociale de ses habitants (Belbahri *et al.*, 2006). Dans une étude sur les inégalités socio-

spatiales d'éducation, qui visent à démontrer les liens entre la réussite scolaire, l'origine sociale et le lieu de scolarisation, ces auteur-es expliquent cette spécificité du département et de Saint-Étienne par plusieurs facteurs : la faible densité de population et la faible offre scolaire amènent peu de concurrence entre les établissements et donc moins de ségrégation selon l'origine sociale des enfants. Également, la culture de la solidarité, le tissu associatif d'acteurs éducatifs plutôt fort permet de maintenir une certaine homogénéisation des résultats scolaires entre des élèves issus de classes sociales différentes.

- 7 A Saint-Étienne, la réforme des rythmes scolaires s'est mise en place à la rentrée 2014 : un premier travail d'organisation de la réforme est produit par l'ancienne municipalité lors de l'année scolaire 2013-2014. Le modèle retenu est une coopération entre les écoles et les structures sociales de proximité (amicale laïque, maison des jeunes et de la culture (MJC), centre social principalement) pour monter des projets éducatifs communs sur les nouveaux temps périscolaires. A la suite des élections municipales de mai 2014, la nouvelle équipe municipale rejette le projet et refonde un nouveau projet pour la rentrée 2014. La première année est une année d'expérimentation durant laquelle la municipalité coordonne directement les temps périscolaires avec les écoles. Par la suite, le choix est fait d'externaliser la coordination de ces temps aux structures sociales de chaque quartier. Le système se divise aujourd'hui entre les écoles dont les temps périscolaires sont coordonnés par une structure de quartier et les écoles qui, n'ayant pas de structure adaptée, sont coordonnées directement par la ville.
- 8 Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes focalisés-ées sur trois quartiers de la ville. Le premier quartier A est un quartier de centre-ville, relativement mixte socialement, qui fait actuellement l'objet d'importantes opérations de rénovation urbaine par l'établissement public d'aménagement (espace publics, parcs, logements). A proximité directe du centre, on y trouve plusieurs équipements de quartier (gymnases, places, une amicale laïque des plus importantes du département, associations) et des structures universitaires à rayonnement national. Nous avons été présent-es dans deux écoles du quartier dont les temps périscolaires ont été au départ pris en charge par la ville puis par deux structures différentes (amicale laïque et MJC). Les écoles sont récemment entrées dans le périmètre de l'éducation prioritaire avec le dispositif REP.
- 9 Le quartier B est proche géographiquement du premier et connaît également de nombreuses restructurations : remise en place de l'ancienne manufacture d'armes en un espace de création mixte (université, entreprises, école primaire, futur théâtre) et d'opérations d'aménagement. L'école étudiée est une nouvelle école, qui change de secteur par rapport à son ancienne implantation et est en forte croissance. Paradoxalement, l'école entre dans le réseau REP en septembre 2015 alors que la mixité des publics est de plus en plus importante, par la maternelle, depuis sa nouvelle implantation géographique. Les temps périscolaires sont coordonnés par la municipalité.
- 10 Dans le troisième cas, le quartier C est séparé du centre-ville et constitue l'archétype du quartier « de banlieue », enclavé sur une colline, séparé de la ville par une zone industrielle et l'autoroute. Les temps périscolaires des trois écoles sont gérés par une même association, nationale, qui travaillait déjà dans les écoles sur d'autres dispositifs de l'éducation populaire. Contrairement aux deux premiers quartiers situés en centre-ville, relativement mixtes socialement, comme l'ensemble des établissements stéphanois généralement peu ségrégués (Belbahri *et al.*, 2006), le quartier C connaît moins de mixité sociale au sein de ces établissements.

- 11 Nous nous sommes attaché-es à articuler les méthodes qualitatives en sciences sociales avec les outils de l'éducation populaire. Nous sommes intervenu-es dans les cinq écoles en tant qu'animateurs-trices et/ou référent-es, employé-es par la commune ou les structures sociales avec qui nous avons partagé le projet de recherche en amont. Nous avons mené 27 entretiens semidirectifs avec des directeurs-trices d'école, des référent-es ville, des coordinateurs-trices de structure sociales, les équipes d'animation, des agent-es du service éducation de la ville, des parents, des enseignant-es. En parallèle, nous avons mené plusieurs réunions d'échanges et de partage des résultats de l'étude avec d'un côté des animateurs-trices volontaires et de l'autre, des structures sociales de la ville.

De la diversité des ressources éducatives à des inégalités socio-spatiales

Une grande diversité des ressources éducatives à l'échelle infra-communale

- 12 Dans l'analyse comparée de trois quartiers stéphanois, la première clé d'entrée dans l'analyse est celle des ressources³. Si les actions mises en place peuvent être appréhendées à partir de plusieurs approches, l'analyse des ressources apparaît comme la condition préalable à la compréhension de ce qui est possible de mettre en place : elles définissent les moyens disponibles et, *de facto*, les possibilités d'action des acteurs.
- 13 Les ressources matérielles constituent une première source de différenciation entre les quartiers : accès aux équipements socio-culturels et sportifs de la mairie, proximité avec des associations, disponibilités dans les locaux de l'école, etc. Au-delà de cette première diversité de ressources matérielles, qui semble inhérente à toutes les villes, celles qui semblent le plus déterminantes entre les quartiers étudiés sont davantage de nature sociale et relationnelle. Elles ont ici un impact plus important qu'ailleurs, de par le choix de la municipalité d'externaliser la coordination des nouveaux temps éducatifs. Selon leurs propres termes, les agents de la collectivité n'ont ni un profil de « gestionnaire » ni d'« éducateur » qui leur permettrait de gérer en direct cette compétence, contrairement aux structures qui, elles, « savent faire » (entretien agent municipal). Cependant, au sein des structures de quartier, cette réalité apparaît plus nuancée. Dans de nombreux quartiers, des structures locales ont accepté cette coordination, de nombreuses écoles sont encore directement gérées par la mairie, faute de structures suffisamment solides ou volontaires pour gérer cette nouvelle tâche. Dans les quartiers étudiés, les structures font toutes part de leur appréhension face aux futures difficultés organisationnelles, en interne, occasionnées par le surplus de travail (entretiens avec la directrice de l'amicale laïque et avec des responsables de structures dans d'autres quartiers). Cela pose d'autant plus de problèmes que cette surcharge de travail (comptabilité, ressources humaines et coordination principalement) ne fut pas prise en compte dans les moyens alloués par la municipalité. Les structures se retrouvent alors confrontées de manière plus ou moins forte à cette surcharge, en fonction de l'équipe déjà présente. Si certaines peuvent s'appuyer sur un réseau national ou départemental pour des échanges de pratiques, d'autres ont un service juridique ou comptable adapté tandis que les plus petites structures pallient difficilement ce manque de ressources humaines et éducatives.

- 14 Les difficultés de ces structures se retrouvent également dans les ressources relationnelles, dans les liens existants avec les écoles et les équipes pédagogiques. Dans le cas des quartiers A et B, la coordination directe de la mairie ne permet pas d'avoir une relation privilégiée entre l'équipe pédagogique et le-la référent-e des temps périscolaires. Celui-ci /celle-ci est présent-e uniquement lors des temps d'activités dans l'école, il/elle ne bénéficie pas d'heures supplémentaires dédiées à la coordination, ni même d'une bonne connaissance du fonctionnement de l'école et de son équipe pédagogique⁴. *A contrario*, dans le cas du quartier C de périphérie, la fédération d'éducation populaire a une bonne connaissance des écoles et des équipes pédagogiques, avec une chargée de mission dédiée qui travaille déjà dans les écoles via des dispositifs de l'éducation prioritaire.
- 15 Sur ce point, les modes de faire et les cultures de travail des équipes enseignantes sont également des ressources essentielles qui vont guider l'action des acteurs au quotidien. Ainsi, on a pu observer qu'un directeur d'école située en zone prioritaire – territoire dans lequel les acteurs sont davantage habitués à des logiques de dispositif et de partenariat (Barrère, 2013) – accueillait les animateurs-trices au sein de l'établissement beaucoup plus facilement que ses homologues situés dans des écoles en dehors de la géographie prioritaire⁵.
- 16 Cela s'explique notamment par un historique datant de plusieurs années en matière d'accompagnement éducatif, au cours desquelles un travail de partenariat s'est tissé avec cette même fédération d'éducation populaire qui coordonnait ces temps. Les directeurs-trices d'écoles du quartier en question ont même incité cette structure à porter la réforme sur le quartier, bien qu'elle ne soit pas une structure de proximité et qu'elle n'ait pas été volontaire sur ce point :
- « [...] donc la Ville a annoncé ce nouveau fonctionnement, en disant qu'il fallait une coordination unique. Il y a eu un tour de table, personne n'a voulu se positionner, du coup, les écoles ont dit « Hé, il faut que vous y alliez parce qu'on aimerait que ce soit vous » (chargée de mission fédération intervenant sur le quartier C).
- 17 *A contrario*, les écoles des quartiers A et B, qui se situent également en zone d'éducation prioritaire, mais depuis beaucoup moins longtemps, n'ont pas la même culture des dispositifs éducatifs au sein de l'école.
- 18 Enfin, le choix de la coordination par des structures de quartier introduit une autre divergence dans les ressources disponibles, et non des moindres, celle des équipes d'animation. Sous ce même nom, il y a une diversité de régime (service civique, CAE, contractuel, emploi d'avenir, fonctionnaires municipaux, personnel de structures, professeur/se des écoles, etc.) avec des rémunérations tout aussi diversifiées (selon le budget de la structure, le statut, la rémunération ou non des temps de réunion /de préparation, etc.). Cette diversité crée des équipes d'animation plus ou moins précarisées – ce dont les structures employées ont d'ailleurs conscience – et dès lors, d'équipes plus ou moins stables dans le temps. Dans le cas des écoles des quartiers A et B coordonnées par la municipalité, l'absence de liens étroits avec une structure, de temps d'échanges, de formations, ou d'un statut valorisant, accroît le *turnover* des équipes d'animation et des référents davantage que dans le cas des structures de quartier⁶.
- 19 Au vu de la diversité des ressources, il apparaît certain que les acteurs, individuels et collectifs, n'ont pas les mêmes moyens à disposition pour imaginer ces nouveaux temps éducatifs. Les acteurs-trices que nous avons rencontré-es évoquent avant tout les limites qui sont les leurs dans la mise en place de ces temps, au-delà de leurs intentions

premières, montrant une forte dépendance aux ressources déjà disponibles sur leur territoire. Car bien plus que de créer de nouvelles inégalités, la réforme des rythmes révèle avant toute chose les inégalités éducatives déjà existantes entre les territoires : présence de structures sociales, culture de travail coopératif entre les acteurs éducatifs, tissu associatif dynamique, etc. Par ailleurs, cela nous donne également à voir les échelles territoriales dans lesquelles ces inégalités apparaissent. Au niveau national, la diversité des formes d'organisation communales nous amène à centrer notre attention à ce niveau. Pour autant, l'étude d'échelles plus micro, intra-communales, nous montre que les inégalités sont également présentes à l'échelle des quartiers et des écoles.

La stratégie des acteurs face à ces inégalités de ressources : entre « exit », bricolage et appropriation

- 20 Suite à ces premiers constats, les (inter)actions des acteurs-trices de la réforme donnent à voir leurs possibilités d'actions qui participent à faire évoluer le contexte éducatif (Hassenteufel, 2011). A l'instar de travaux plus anciens sur les stratégies des personnes (Hirschman, 1970), spécifiques ou non au champ éducatif (Van Zanten, 2001), l'analyse démontre des divergences quant aux réactions et aux stratégies mises en place. Nous relevons ici trois grandes configurations qui, loin d'être exhaustives sur les stratégies mises en place, sont révélatrices des différentes manières dont les acteurs-trices, à partir de leurs ressources et de leurs intérêts propres, agissent et définissent ces nouveaux temps éducatifs.
- 21 Pour certains, la stratégie mise en place est celle du refus, plus ou moins explicite, de s'impliquer dans la construction de ces temps. On retrouve davantage dans cette stratégie celles et ceux contraints de participer à la réforme, comme les professeur-es des écoles. Une seconde série de positionnement consiste à bricoler des arrangements locaux, à l'école, dans le quartier, la ville, par rapport à des situations dont les cadres n'ont pas été clairement définis en amont. Cette catégorie tente alors de répondre par elle-même, en investissant ces espaces d'ajustement. Il peut s'agir à la fois de l'organisation des temps (de transition entre le scolaire et le périscolaire), de l'organisation de l'espace et du matériel d'animation, des temps d'échanges entre animateurs-trices ou du contenu des séances. Il est intéressant de noter que, dans cette deuxième configuration, on retrouve davantage d'acteurs cherchant à avoir une approche distanciée de ces temps : il peut s'agir soit des directeurs-trices, dont les espaces d'ajustement permettent d'assurer *a minima* la sécurité des enfants sur ces temps et un minimum de charge de travail sur leur propre temps, ou bien de l'équipe d'animation du périscolaire dont le rôle sur ces temps n'est qu'un « entre deux », provisoire en attendant d'autres horizons professionnels. Dans les deux cas, le bricolage rendu possible par des cadres peu définis permet d'assurer une base minimale pour des conditions de travail et de sécurité acceptables.
- 22 Enfin, les personnes les plus impliquées investissent clairement ce temps afin d'en améliorer les moyens et les conditions de mise en œuvre. Les actions relevant de cette dernière configuration touchent principalement à la montée en compétences en animation ou l'amélioration des conditions de travail des structures et de leurs animateurs-trices.
- 23 Il est intéressant de noter que, si ces trois types de stratégies se retrouvent dans l'ensemble des quartiers et écoles étudiées, elles se construisent en lien avec les ressources éducatives évoquées précédemment. En effet, on retrouve davantage les

stratégies de refus et d'approche distanciée dans les écoles des quartiers A et B, directement coordonnées par la municipalité, tandis que les stratégies d'investissement prévalent dans le cas des écoles du quartier C, tant au niveau des animateurs-trices, de la structure porteuse que des équipes enseignantes.

- 24 Sur ce point, les problèmes de coordination sont assez exemplaires des différentes stratégies à l'œuvre. La coordination (des temps, des acteurs et des espaces) apparaît comme un enjeu fort qui n'a pas encore été clairement défini dans cette nouvelle division sociale du travail éducatif. Dès lors, dans les écoles des quartiers A et B, la mairie met en place des référents par école dont les fonctions relèvent plus de la logistique et du relais d'information que de la véritable coordination des équipes. Devant les difficultés de ce poste pivot, la municipalité cherche à impliquer les directeurs-trices d'école dans cette nouvelle fonction qui sont pourtant réticent-es à s'engager plus avant dans la réforme :

« Il [l'agent de la mairie] va essayer de m'attirer sur la coordination [...] oui forcément, parce que c'est le plus simple. Je prends une ou deux personnes ? Les locaux c'est grand ? Je suis pas le meilleur du monde mais je connais, c'est plus simple que quelqu'un d'externe qui est parachuté » (directeur école quartier B).

- 25 A un autre niveau, les structures de quartier coordinatrices des temps périscolaires cherchent à assurer la coordination en cherchant à financer (par la mairie ou par leur propre structure) des temps de réunion avec leurs équipes d'animation et les écoles. Enfin, dans les écoles du quartier C, les difficultés de coordination ont été discutées collectivement et ont donné lieu, au sein de l'association coordinatrice, à une création de poste dédiée à la coordination de ces temps dans les écoles du quartier.

- 26 L'analyse des différentes stratégies est révélatrice de la diversité des réponses possibles face aux ressources disponibles de leur territoire. Cela donne lieu à deux limites majeures à la construction de ces nouveaux temps. D'une part, l'absence de « règles du jeu » claires et de clarification du rôle de chacun n'empêchent pas les personnes d'agir. Bien au contraire, cela donne lieu à des modes d'actions différents (*exit*, bricolage ou stratégie « d'investissement »). Pour autant, il s'agit de marges de manœuvre individuelles, dépassant rarement le niveau des groupes affinitaires et ne permettant pas de mettre sur pied des capacités à agir collectivement :

« L'absence de clarification divise les personnels dans leur ensemble et touche le processus participatif, perçu ici comme manipulateur. Le dynamisme attendu tend à se transformer en attentisme prudent » (Condette, 2005).

- 27 D'autre part, ces marges de manœuvre relèvent davantage du bricolage que de la réelle autonomie des parties pour mener des actions en fonction des besoins identifiés localement. L'absence de débat de fond sur les enjeux organisationnels liés à la coordination des temps, des espaces et des personnes n'exclut pas les marges de manœuvre mais les restreignent à du bricolage selon le contexte et les ressources disponibles, plutôt que de laisser la place à une réelle autonomie des parties, qui pourraient s'adapter à des contextes micro-locaux. Cette adaptation aux besoins spécifiques des quartiers et des écoles dépend fortement des configurations locales et de capacité des acteurs à (s') investir sur ces temps. En ce sens, nous reprenons ici la définition que donne Sylvain Broccolichi (2010) des inégalités socio-spatiales d'éducation dans le cadre de la réussite scolaire pour l'analyse des inégalités éducatives. Le lieu d'habitation et l'origine sociale influent sur les inégalités scolaires. Elles ne sont pas pour autant deux variables indépendantes l'une de l'autre, elles s'influencent et s'entretiennent mutuellement : « *des facteurs spatiaux influent sur les inégalités sociales de réussite scolaire, en même temps que des facteurs sociaux sont à prendre en compte dans l'analyse*

des variations de réussite scolaire selon le lieu d'habitation et le lieu de scolarisation » (p. 419). Nous reprenons cette analyse pour éclairer ce qui se joue sur les temps péri- et extra-scolaires. L'historique des relations sociales, au sein des structures d'animation sociale, les liens avec les écoles, la qualité des relations partenariales ont une influence sur la qualité des temps éducatifs qui seront mis en place, et qui diffèrent, au sein de la commune étudiée, selon les écoles, les quartiers. Les ressources éducatives et les inégalités territoriales s'alimentent mutuellement pour donner lieu à une forme d'inégalité éducative socio spatiale.

Entre le local et le national, ce que nous dit l'évolution de l'action publique locale sur les inégalités éducatives

- 28 Sans s'attacher uniquement à l'analyse de ce que la réforme produit sur le territoire de la commune, il s'agit de s'intéresser aux choix d'organisations sociale et spatiale sur lesquels ils reposent. Car si des inégalités socio-spatiales existent au niveau des quartiers et des écoles, elles sont également le résultat de l'action publique locale et nationale.

L'organisation territoriale et la gouvernance éducative locale : quels modes d'action ?

- 29 La réforme des rythmes scolaires place la municipalité comme la collectivité en charge de la mise en œuvre de la réforme sur son territoire et de ses modalités d'organisation. Dans le cas stéphanois, la collectivité a choisi de privilégier une « égalité de traitement » entre les différents quartiers de la ville, en donnant les mêmes moyens (matériels et humains) et la même offre d'activités sur l'ensemble du territoire. Les réactions des acteurs-trices de terrain sont plutôt négatives face à ces choix d'organisation, qui ne permettent pas de prendre en compte la diversité des contextes locaux, à l'échelle d'un quartier ou d'une école. Des revendications voient le jour sur des points assez divers, comme la demande d'animateurs-trices supplémentaires dans les écoles dites « difficiles » par les référent-es ville, de nouveaux locaux disponibles dans les écoles ne bénéficiant pas de structures sociales de proximité, de remboursements des frais de transport dans les territoires les plus éloignés, etc.
- 30 Ces revendications portent également sur des formes d'organisation spécifiques de certains territoires. Dans le cas du quartier C, les écoles étaient déjà investies dans des activités périscolaires prévues par la géographie prioritaire, en cours de stabilisation. Malgré la demande des équipes pédagogiques et de l'association d'éducation populaire de conserver ce fonctionnement, ces dynamiques ont été mises de côté au profit d'une organisation homogène de l'ensemble de la commune⁷.
- 31 Ce cas illustre parfaitement les demandes d'adaptation souples de la réforme en fonction des réalités micro-locales. Qu'il s'agisse des coordinateurs-trices rattaché-es à la mairie, des équipes d'animation ou des structures associatives porteuses, ces derniers témoignent de la nécessité de penser une certaine souplesse dans les formes d'organisation, en introduisant plusieurs échelons d'intervention et de régulation. Il s'agirait alors de trouver une complémentarité entre un cadre global, défini au niveau de la collectivité, assurant une certaine égalité entre les territoires, avec un niveau micro,

celui des écoles ou des structures porteuses, afin de mieux s'adapter localement. Les observations faites sur notre terrain d'études rejoignent sur ce point des remarques relevées dans le rapport d'évaluation de la réforme des rythmes scolaires de la Ville de Paris, porté par le cabinet ICC (2014) :

« De nombreux REV [Responsable Educatif Ville] estiment la distance trop grande entre les réalités du terrain et l'administration centrale et demandent à la fois, parfois paradoxalement, plus de relais (questions des échelons de gouvernance) et plus d'autonomie » (p. 53).

- 32 Ces choix organisationnels sont intimement liés à la gouvernance éducative pilotée par la collectivité. La mise en place de la réforme des rythmes intervient dans l'élaboration plus large d'une politique éducative locale, que la commune est appelée à piloter. Dès lors, elle doit pouvoir impulser dans certains cas, mettre en lien dans d'autres, des dynamiques éducatives à l'œuvre sur un territoire au travers d'un véritable projet éducatif de territoire, présenté dans le PEDT⁸.
- 33 L'analyse de notre terrain démontre que la réforme des rythmes témoigne au contraire de l'absence d'un projet éducatif partagé, cohérent entre les partenaires éducatifs. De nombreuses visions divergentes sur ce que peut ou doit être ces temps cohabitent : s'agit-il de fournir des activités supplémentaires ? De proposer des temps d'apprentissages différents en complément du temps scolaire ? D'un nouveau temps d'étude ? Malgré la présentation d'objectifs éducatifs dans le PEDT, l'organisation actuelle démontre qu'il n'y a pas eu de véritable choix porté par la collectivité et/ou partagé avec les acteurs-trices de terrain. Cela donne alors lieu à la cohabitation de visions divergentes sur le même territoire : un aménagement s'intégrant à l'ensemble des temps éducatifs de manière complémentaire pour certains, une logique de dispositif pour d'autres (Barrère, 2013).
- 34 Sur ce point, les acteurs-trices de terrain déplorent l'absence d'espaces d'échanges avec la collectivité, tant dans la phase d'élaboration des objectifs que dans la mise en œuvre (entretien avec directeur d'une école dans le quartier A, entretien avec des coordinatrices d'associations locales). Cette nouvelle forme de partenariat éducatif qu'induit la réforme des rythmes est alors construit *a minima* avec des partenaires présents pour leur rôle dans la phase opérationnelle des rythmes. Mais elle ne prend pas en compte la forme que pourrait suggérer ces potentialités d'instrument de « *travail cognitif collectif* », selon la formule de Anne Barrère (Barrère, 2013), qui permettrait de définir des visions partagées, dénouer des conflits, échanger sur des points de vue, réviser des attentes diverses et variées.

Ce que nous disent les modes de de gestion sur l'évolution de l'action publique locale

- 35 Bien sûr, l'idée n'est pas d'idéaliser le projet comme vecteur de partenariat, la coopération comme outil miracle permettant de lutter contre les inégalités éducatives. Au contraire, il s'agit davantage de comprendre les injonctions et les attentes posées par une telle forme d'engagement. Ces dynamiques de « gouvernement par projet » ne sont pas nouvelles et existent déjà dans de nombreux domaines de l'action publique locale (Pinson, 2009). Ce qui intéresse ici, c'est son caractère nouveau dans le domaine éducatif et son aspect réglementaire, du fait de son inscription dans la Loi de Refondation. La réforme des rythmes scolaires et plus largement les PEDT peuvent apparaître comme des outils redéfinissant les relations entre l'État et les collectivités, le national et le local. Cela

renvoie à ce que Gilles Pinson, Renaud Epstein et Vincent Béal nomment une nouvelle forme de « *relations croisées* » dans lesquelles « *l'État a délégué aux villes la responsabilité de concevoir et mettre en œuvre des projets assurant la déclinaison d'objectifs qu'il a tracés à grands traits mais que les initiatives locales ont vocation à préciser et opérationnaliser* » (Béal, Epstein & Pinson, 2015).

- 36 Pour autant, cette injonction au projet de territoire, dans laquelle la mobilisation et l'adhésion des acteurs-trices est primordiale, peut poser problème lorsqu'elle ne trouve aucun écho sur les territoires avec l'historique des collaborations et/ou la volonté de mettre en place des coopérations). Dans le cas de notre ville, ces dynamiques étaient relativement faibles : le PEL, déjà en place, n'avait pas fait l'objet de démarche participative particulière et la mise en place du PEDT a renforcé cette tendance :
- « [Avec la mairie, pour la concertation] Oui, on ne se voit plus. On n'a même pas été concerté pour le PEDT, j'aimerais bien voir à quoi il va ressembler parce que nous les acteurs de terrain on n'a pas du tout été écoutés » (directeur école quartier A).
- 37 Et c'est bien la qualité de ce processus qui a posé problème aux structures sociales et aux écoles. Car si certaines structures étaient favorables à l'idée d'être impliquées dans la réforme, c'est bien le processus d'implication, organisé par la collectivité qui fut l'objet principal de contestation. Les choix du mode de gestion et de contractualisation avec les structures sociales sont particulièrement révélateurs.
- 38 Dans le cas de notre terrain, le mode de gestion choisi fut celui de l'externalisation vers les structures d'éducation populaire et d'animation du territoire. Du côté de la collectivité, l'argument avancé est celui de l'efficacité et de la rationalité : sans compétences internes en matière d'éducation populaire et d'animation, il s'agit de permettre aux acteurs-trices compétent-es de se charger de cette mise en œuvre. Cette externalisation a posé problème aux structures lorsqu'elle a été vue comme une délégation du problème (« *ils refourguent le bébé* ») sans une véritable prise en main, tant dans les objectifs que dans l'organisation des temps éducatifs.
- 39 Certaines structures associatives se sont organisées collectivement auprès de la collectivité pour éviter l'appel d'offre comme mode de contractualisation. Par ce biais, elles cherchent à se défendre d'un rôle *a minima* que pourrait leur donner la collectivité, en tant que délégataire de service public, pour se replacer en tant que véritable partenaire éducatif sur le territoire. Pour autant, la logique de marché, et donc la relation de prestataire qu'elle induit, n'a pas été évincée du mode de contractualisation choisi, qui est celui de l'appel à projet :
- « Sur ces temps, on a déjà réussi à négocier le fait qu'il s'agissait d'un partenariat. Il fallait que ce soit lié à la subvention mais pas que ce soit une DSP [délégation de service public], ni un marché. Là-dessus, on a réussi à faire des négociations car ça a été finalement un appel à projet. Mais bon, c'est en demi-teinte car la manière dont est structuré l'appel à projet, on est finalement dans un appel d'offre » (coordinatrice associative, échelle municipale).
- 40 Bien plus, cette forme de contractualisation met les structures en difficulté car la collectivité ne finance que les dépenses éligibles, par co-subventionnement. Contrairement à l'appel d'offre qui recouvre le coût de la mission, les frais engendrés ainsi qu'une marge commerciale. De fait, les petites structures n'ont pas les moyens de subvenir à l'ensemble des coûts demandés par la réforme (ressources humaines et financières principalement). Si dans certains cas l'appel à projet peut être favorisé, notamment pour permettre des expérimentations, il peut s'avérer être dans certains cas

un financement à moindre frais et révéler un désengagement de la collectivité davantage qu'une réelle dynamique collective. Cela s'avère d'autant plus vrai que la collectivité a cherché à « casser » la voix collective qui se construisait entre les centres sociaux pour instaurer un véritable partenariat éducatif, pour se focaliser en priorité sur le nombre de structures pouvant accepter de répondre à l'appel à projet.

- 41 Il serait bien difficile de déterminer ici quel mode de gestion serait le plus pertinent dans le cas de la réforme des rythmes, puisqu'il s'agit d'un outil qui dépend avant tout des objectifs qu'on lui assigne. Cependant, on peut s'interroger sur les choix qui ont été faits et ce qu'ils révèlent des relations instaurées avec les acteurs-trices de l'éducation du territoire (faisant ainsi écho aux nouvelles relations instaurées entre l'Etat et les collectivités) :

« On est passé au modèle de l'adhésion, 'qui suppose une autonomie de conception et de réalisation' (Ben Ayed, 2009, p. 135). Les structures ou services éducatifs adoptent de leur propre initiative des propositions d'action assorties de financements dédiés et les mettent en place en sollicitant la participation des établissements scolaires (de plus en plus sous la forme d'appels à projets). Cela modifie sensiblement les relations partenariales et éventuellement les rapports de force, notamment dans la définition des objectifs, dans l'utilisation du budget consenti et dans les résultats attendus » (Condette, 2015).

- 42 Ce processus n'est pourtant pas inéluctable et n'a pas lieu dans toutes les municipalités. Nous faisons ici l'hypothèse que ces dynamiques qui privilégient l'opérationnalité de la réforme au prix de la qualité des relations avec les acteurs-trices de l'éducation du territoire, ont lieu principalement dans deux cas. D'un, lorsque l'historique des relations partenariales et de la culture du travail collectif n'est pas assez en mesure de porter ces nouvelles injonctions. De deux, lorsque la volonté de ces acteurs-trices, notamment la municipalité en tant que pilote, n'est pas réunie pour se saisir de cet outil.
- 43 Encore une fois, il n'est pas question ici de faire le procès des bienfaits ou non des dynamiques partenariales. Il s'agit de comprendre les conséquences de cette injonction, définie au niveau étatique, pour des collectivités qui ne traitent pas les questions éducatives de la même façon. La question du partenariat éducatif, portée par certaines collectivités, reprise au niveau étatique comme « bonnes pratiques » et diffusé aux autres collectivités (Frاندji, Douchy, 2015), peut alors présenter le risque d'alimenter les inégalités entre les collectivités plutôt que de les résorber. Avec d'une part des collectivités en capacité de créer un espace éducatif local, c'est-à-dire un espace relationnel qui pourra leur permettre de progresser collectivement sur les enjeux éducatifs. Et d'autre part, comme dans le cas de notre étude, des collectivités dont les outils proposés sont insuffisants ou inadaptés aux micro-dynamiques existantes. Dès lors, plus que donner des possibilités d'action, cela semble davantage privilégier un système basé sur la prestation et la délégation de service public dans lequel la qualité éducative et le projet partagé n'apparaissent qu'au second plan.

Conclusion générale

- 44 L'ambition de cet article a été d'apporter une analyse sur les inégalités éducatives au prisme de l'action éducative locale, en prenant le cas d'étude de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires de 2013 dans une ville française. Tout en ayant conscience des multiples enjeux que peut poser cette réforme, de la définition des finalités

éducatives à la division sociale du travail éducatif, nous nous sommes concentrée sur les conditions de mise en œuvre de la réforme et ce qu'elles révèlent des inégalités éducatives au sein d'un territoire.

- 45 Nous avons vu qu'elle bouleverse les inégalités socio-éducatives déjà existantes dans un territoire infra-communal. En fonction des dynamiques en cours, les écarts se creusent entre les écoles, les quartiers capables de mettre des stratégies collectives pour pallier à l'absence de moyens humains et financiers de la réforme et ceux qui ne peuvent pas/n'y arrivent pas. Les inégalités éducatives tendent alors à devenir des inégalités socio-spatiales tant la bonne marche de la réforme dépend des ressources déjà présentes sur ces micro-territoires tout autant que de la capacité des acteurs sociaux à les investir et à se mobiliser collectivement dans la mise en œuvre.
- 46 Par ailleurs, d'autres échelons de gouvernement, entre la collectivité et l'État, instigateur de la réforme, participent également à entretenir les inégalités éducatives et même à les alimenter. Là encore, la non prise en compte des différentes cultures éducatives locales entre les collectivités, l'élaboration d'outils inadaptés et la diffusion de « bonnes pratiques » peuvent amener à creuser les inégalités entre les communes dans leur capacité à porter une action éducative locale susceptible d'agir sur ces inégalités.
- 47 Si l'on reprend les critères de Susan Fainstein (2010) qui permettent de réfléchir à une politique locale juste, celle-ci devrait avoir pour soucis l'équité entre l'ensemble des publics visés, impliquant une reconnaissance des spécificités de chaque groupe, ainsi qu'un processus d'élaboration et décisionnel démocratique. La réforme des rythmes scolaires, telle que mise en œuvre dans la ville étudiée, n'a pas permis jusqu'à présent de créer des conditions d'application justes pour le territoire.
- 48 Enfin, si cette analyse croisée permet de comprendre comment chaque niveau de gouvernement participe à la construction de ces inégalités, nous retenons également deux pistes d'amélioration, communes à ces différents niveaux. Premièrement, il s'agirait de concevoir un cadre commun dans lequel l'autonomie réelle de chaque échelon d'intervention est prévue et reconnue, afin de faire face à des arrangements locaux qui présentent le risque de laisser « *des pans entiers de l'activité ordinaire des acteurs de l'éducation [...] très imparfaitement contrôlés par l'administration* » (Van Zanten, 2001, p. 133). Deuxièmement, face à de nouvelles dynamiques des gouvernements locaux qui tendent vers la dérégulation, la montée du secteur privé, le traitement différencié de l'espace urbain (Brenner, 2004), il s'agirait d'interroger la manière dont ce cadre commun peut nourrir des capacités d'action collectives de lutte contre les inégalités éducatives.

BIBLIOGRAPHIE

- BARRERE A. (2013), « La montée des dispositifs : un nouvel âge de l'organisation scolaire », *Carrefours de l'éducation*, 36, 2, pp. 95-116.
- BEAL V., EPSTEIN R. & PINSON G. (2015), « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, 3.

- BELBAHRI A., BEN AYED C., GAGNEUR E., QUISON F. & RUSSIER J.P. (2006), « Le site stéphanois et le département de la Loire. Entre paupérisation et mobilisation », in BEN AYED C., BROCCOLICHI S. & TRANCART D. (dir.), *Les inégalités socio-spatiales d'éducation. Processus ségrégatifs, capital social et politiques territoriales*, Ministère de la recherche.
- BEN AYED C., BROCCOLICHI S. & TRANCART D. (2010), *École : Les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, Paris, La découverte.
- BEN AYED C. (2009), *Le nouvel ordre éducatif local*, Paris, PUF.
- BRENNER N. (2004), « Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy*, 11.
- BROCCOLICHI S. (2006), « Fragmentations territoriales, ressources sociales et inégalités scolaires », in BEN AYED C., BROCCOLICHI S. & TRANCART D. (dir.), *Les inégalités socio-spatiales d'éducation. Processus ségrégatifs, capital social et politiques territoriales*, Ministère de la recherche.
- CONDETTE S. (2015), « Du global au local. Le chef d'établissement au cœur des tensions », *Diversité*, « L'école, entre national et local », 181, 3.
- EPSTEIN R. (2013), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition, reconstruction de l'appareil d'Etat*, Paris, Presse de Sciences Po.
- FAINSTEIN S. (2010), *The just city*, Cornell University Press.
- HASSENTEUFEL P. (2011), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2^{ème} édition.
- HIRSCHMAN A. (1970), *Exit, voice and loyalty, responses on decline in firms, organizations and States*, MA, Harvard University Press.
- KIRSZBAUM T. (dir.) (2015), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Les éditions de l'Aube.
- LE GALES P. (2011), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses Sciences Po.
- PINSON G. (2009), *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presse de Sciences Po.
- MONS N. (2007), *Les nouvelles politiques éducatives : la France fait-elle les bons choix ?*, Paris, PUF.
- POUPEAU F., TISSOT S. (2005), « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, 4.
- VAN ZANTEN A. (2001), *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF.
- VARI J. (2016), « Une coéducation tâtonnante : les enjeux de la professionnalisation de la réforme des rythmes scolaires », Colloque IUT Carrières sociales, Bordeaux.

NOTES

1. Il faut différencier cette réforme par rapport aux compétences jusque-là obligatoires : celles-ci concernaient principalement l'entretien du bâti, la gestion d'une partie des personnels et la sectorisation, issues des vagues de décentralisation des années 1980 et 2000. Les actions éducatives étaient jusqu'à maintenant les compétences non obligatoires des communes.
2. Voir notamment l'intervention du Maire de la ville de Brest en 2013 lors des Rencontres nationales des projets éducatifs locaux, organisées par la municipalité de

Brest et les Francas : http://www.pel-brest.net/IMG/pdf/Actes_Rencontres_Brest_13-2.pdf.

3. Les acteurs-trices éducatifs-tives peuvent avoir à disposition des ressources de nature différente, plus ou moins disponibles et variables dans le temps. Nous nous intéressons ici plus spécifiquement à six types de ressources : les ressources positionnelles (la place occupée dans le processus de production de l'action publique) ; les ressources matérielles (moyens financiers, humains, logistiques, techniques, etc.) ; les ressources de savoirs (informations et connaissances des différents acteurs-actrices, capacité à travailler avec d'autres « groupes », à les comprendre et à les intégrer à une stratégie d'action publique) ; les ressources politiques (légitimité démocratique, capacité de pouvoir parler au nom de l'intérêt général) ; les ressources sociales (reconnaissance sociale et réseaux relationnels) ; les ressources temporelles (temps disponible à consacrer à une politique publique).

4. Les référents des villes ont d'ailleurs un profil davantage similaire aux équipes d'animation d'un public précaire, diversifié, avec un fort *turnover*, que des coordinateurs des associations ou des centres sociaux en charge de ces temps dans d'autres écoles et quartiers.

5. Cette hypothèse quant à l'influence des pratiques de l'Education Prioritaire, largement débattue notamment dans les débats sur la réussite éducative, peut être étendue ou du moins envisagée dans d'autres champs. C'est notamment ce que pointe Judith Vari au colloque « Ecole, animation, culture : quand les rythmes scolaires interrogent les territoires et les partenaires » du 25 et 26 Janvier 2016, dont l'intervention s'intitulait « une coéducation tâtonnante : les enjeux de la professionnalisation de la réforme des rythmes scolaires ». Une expérience ou une connaissance relative du monde de l'animation par les enseignant-es auraient une influence non négligeable sur leur approche et leur « acceptation » de ces nouveaux intervenants au sein de l'école.

6. Sur ce point, il est d'ailleurs intéressant de noter l'effet pervers d'une certaine « mise en concurrence » des structures et de la mairie. Face à de « meilleures » conditions de travail au sein de certaines structures sociales, la rémunération proposée par la municipalité aux animateurs-trices est légèrement supérieure à celles des structures locales (elle-même fixée par les moyens alloués par la mairie à ces mêmes structures !) afin de pallier à une relative « fuite » des animateurs-trices dans les structures.

7. Il s'agit notamment de quartiers ou d'écoles concernés par des dispositifs propres à l'Éducation prioritaire (coup de pouce clé, temps d'études, etc.), construits autour de projets spécifiques et d'une équipe d'animateurs stable sur les temps périscolaires. Dès lors, des demandes sont faites pour conserver ces spécificités. Sur le terrain observé, la collectivité tend à reconsidérer les particularités locales, non pas dans un souci de cohérence éducative mais afin de ne pas « perdre » de partenaires locaux (écoles et associations) faisant pression pour conserver ces spécificités.

8. A ce titre, rappelons d'ailleurs que le fonds d'amorçage prévu par l'Etat pour la réforme des rythmes scolaires fut conditionné à la création d'un PEDT sur les territoires.

RÉSUMÉS

L'article propose d'analyser la réforme des rythmes scolaires mise en place en France à la rentrée 2013. À partir de l'étude monographique de différentes écoles de trois quartiers d'une ville française, il s'agit de s'intéresser plus spécifiquement aux conditions de mise en œuvre de la réforme et à ce que cela donne à voir de l'évolution de l'action publique locale et du traitement des inégalités éducatives à cette échelle de gouvernement. Cette réforme s'inscrit dans un contexte où les municipalités ont davantage de place dans le champ de l'action éducative locale, soit par volontarisme de leur part soit par délégation de compétences de l'État. Pour autant, la non prise en compte des inégalités existantes dans la mise en œuvre de cette nouvelle compétence (ressources humaines, financières, capacité d'action collective, portage politique, etc.) tend à renforcer l'écart entre les territoires capables d'agir sur les inégalités éducatives et ce, à des échelles infra-communales et communales.

The paper will analyse the reform of school timetables set up in France at the start of the 2013 academic year. Thanks to a monographic study of different schools in three districts of a French city, the point is to focus more specifically on the conditions of the reform's implementation and what this shows about the evolution of local public action and the handling of educational inequalities at this level of government. This reform takes places in a context in which municipalities have more space in the field of local educational action, either by volunteering on their part, or by delegation of state competences. Nevertheless, not considering existing inequalities in the implementation of these new competences (human resources, finances, collective action capacity, political backing, etc.) tends to increase the gap between areas that are able to act on educational inequalities and this, in infracommunal and communal scales.

INDEX

Mots-clés : action éducative locale, inégalités éducatives, échelle de gouvernement, analyse socio-spatiale, Saint-Étienne

Keywords : local educative action, inequalities in education, State level, socio-spatial analysis, Saint-Étienne

AUTEUR

MARINE DOUCHY

Collectif Colaveri (Collectif d'action pour les villes par l'expérimentation et la recherche in situ),
marine.douchy@gmail.com