

5^{ème} Rencontres Nationales des Projets Educatifs Locaux – 5 et 6 novembre 2013

Education et gouvernance territoriale

Intervention de François Rousseau du 5 novembre 2013

Consultant Senior et directeur de FR Consultants¹, cabinet spécialisé dans l'accompagnement de l'innovation sociale appliquée aux politiques éducatives et sociales².

Membre de la société française d'évaluation, Fondateur et vice-président de la Société Française de Prospective

Mesdames, Messieurs, bonjour,

L'objet de mon propos consistera dans un premier temps à poser un ensemble de repères concernant la notion de gouvernance.

Dans un second temps, j'essayerai d'expliquer en quoi cette notion est importante pour ce qui nous préoccupe, l'Education : nous chercherons à identifier ensemble les principaux enjeux de la gouvernance dans le champ des politiques éducatives, mais plus spécifiquement en lien à la « chose éducative », elle-même.

Enfin, et pour lancer le débat, je vous ferai part de ce qui me semble être les priorités de la gouvernance dans la mise en œuvre des PEdT, et notamment en vue de favoriser la participation du plus grand nombre à l'Education des enfants et à une mise en œuvre réussie de la Réforme des Rythmes.

POURQUOI PARLER DE GOUVERNANCE ?

Cette notion a pris de si nombreuses acceptions et a été appliquée à tellement de domaines, qu'il n'est pas facile d'en identifier les composantes. La juste appréhension de la notion est d'autant plus difficile qu'elle a tout d'abord été utilisée dans le champ de l'entreprise et dans le domaine de l'économie avant d'être appliquée dans le domaine politique : c'est ainsi qu'au nom d'un principe de bonne gouvernance, le « *new management* » a pu justifier dans les années 1980 un désengagement des Etats de leurs missions régaliennes, ceux-ci étant incités à se recentrer sur leurs fonctions stratégiques et à déléguer leurs autres missions à d'autres échelles de gestion et de décision.

Par-delà les effets de mode qui ont amené à utiliser cette notion tous azimuts et à des fins idéologiques plus ou moins acceptables, il me semble qu'il sera approprié de parler de gouvernance si au moins quatre ingrédients du « bien gouverner » sont réunis :

¹ www.fr-consultants.com

² Consultant auprès de la Fédération Nationale des Francas sur le projet Place de l'Enfant, François Rousseau accompagne depuis plus de 20 ans des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de politiques éducatives locales. Il est aujourd'hui plus particulièrement sollicité pour accompagner la mise en œuvre de la Réforme des Rythmes, la mise en place de démarches de développement éducatif et social local visant à renforcer la participation citoyenne, réaliser des interventions et formations-action portant sur la co-éducation et le bien-être à l'Ecole.



F.R. CONSULTANTS

- La multiplicité d'échelles, de lieux et d'acteurs impliqués dans la construction, la mise en œuvre, le pilotage, et l'évaluation d'un projet,
- L'intérêt à effectuer un décentrement de la prise de décision,
- Le respect d'un certain nombre de principes comme celui de responsabilité, de transparence, d'optimisation et de gestion durable des ressources,
- Une visée stratégique, et concomitamment, l'existence de démarches de régulation.

On le voit, la nécessité de cette notion n'est pas sans lien avec la prise de conscience, à laquelle les travaux d'Edgar Morin nous ont particulièrement aidés, du caractère complexe du monde dans lequel nous agissons et avons à mettre en œuvre nos politiques : la diversité des acteurs concernés, l'illusion dans ce cadre d'une gestion exclusivement centralisée, l'intérêt de démarches multipliant les regards et les points de vue, la modestie requise dans la conduite de toute action individuelle ou collective, la nécessité d'approches et de méthodes permettant peu à peu d'intégrer les différentes composantes du réel.

De même, cette idée du bien gouverner renvoie à l'idée de coopération entre les différents acteurs du système.

POURQUOI PARLONS-NOUS DE GOUVERNANCE DANS LE CHAMP EDUCATIF ?

Mais quels sont les enjeux de la gouvernance dans le domaine des politiques éducatives ? Cette question est importante puisque le premier principe de la gouvernance est précisément qu'il n'existe pas de modèle de la bonne gouvernance, n'en déplaise à ceux qui, au nom de cette notion, tentent de justifier le modèle qu'ils entendent imposer. Dit autrement, le mode de gouvernance à retenir est inséparable de « ce qu'il y a à gouverner », c'est-à-dire, pour ce qui nous concerne, la chose éducative.

Ce sont à n'en pas douter des raisons de contexte qui nous amènent à parler de gouvernance dans le champ éducatif.

Les trois actes de décentralisation et la Réforme de l'Etat, se sont traduits par un décentrage des lieux de décision et par un désengagement de l'Etat des missions qu'il avait exercées jusque-là. Plus récemment, en 2010, la Reate, (Réforme de l'Administration territoriale de l'Etat), s'est traduite par une réduction conséquente du nombre de services déconcentrés de l'Etat. Dans le même temps, on constate un accroissement considérable du nombre d'institutions et d'organisations parties prenantes des politiques éducatives, et plus récemment reconnues par la loi comme devant l'être en complément de l'Education Nationale : les Collectivités, les Associations, les mouvements d'Education Populaire, les Directions Départementales de la Jeunesse et de la Cohésion Sociale, les Caisses d'Allocations Familiales, les parents d'élèves,....

Par ailleurs, la refondation réussie de l'Ecole de la République suppose de traiter simultanément de différentes questions : les programmes, l'organisation du temps de l'enfant, le devenir du collège, la carte scolaire et l'éducation prioritaire, le rôle des collectivités locales, le métier d'enseignant, sa formation,....



F.R. CONSULTANTS

La mise en œuvre de la Réforme des Rythmes dans les communes est une assez bonne illustration des enjeux de gouvernance qui sont à l'œuvre dans le champ éducatif. Cette réforme suppose certes de définir une nouvelle organisation du temps scolaire, mais aussi, et plus fondamentalement de : réinterroger le projet éducatif du territoire, conduire une réflexion pédagogique, mesurer les impacts organisationnels, financiers et « RH » de l'organisation envisagée, ... bref d'animer un vaste processus de concertation et de construire les conditions de la coopération au sein de la communauté éducative. Dans les accompagnements que nous réalisons avec ma collaboratrice Eva Jordan auprès de différentes communes d'Ile de France et d'autres régions, nous mesurons en outre combien la mise en œuvre réussie de cette réforme suppose de construire et d'animer localement, en relation avec l'Administration centrale, un véritable processus de changement, ce qui suppose d'activer les quatre ingrédients de la gouvernance pointés ci-dessus.

Le contexte nous appelle en outre à articuler Projet Educatif National et Projet Educatif Territorial, et d'en construire les convergences et les complémentarités. Cependant, ce serait faire peu de cas du Projet Educatif Territorial, de ses acteurs et spécificités, et des attendus qui sont les nôtres en termes de participation de tous, que de réduire l'enjeu de cette articulation au fait de devoir « décliner » le Projet Educatif National (d'autant plus qu'il est également en chantier). Non, le contexte ne nous amène pas, dans une logique de bonne gouvernance, à décliner, mais plutôt à composer, à mettre en interaction et en résonance ce qui se construit au national et au local.

Cependant, il serait dommageable que ces raisons de contexte masquent le fait que **c'est la « chose éducative » elle-même qui doit nous inciter à imaginer et à construire les conditions de sa bonne gouvernance.** Au contraire, il serait souhaitable que ces raisons de contexte nous fassent enfin prendre conscience que c'est la chose éducative elle-même qui doit nous inciter à raisonner gouvernance. A défaut de cette prise de conscience, la soi-disant bonne gouvernance des politiques éducatives ne créera pas d'effets significatifs sur l'évolution du système éducatif – sinon en en complexifiant pour le meilleur et pour le pire sa gestion – et *a fortiori* sur le bien-être et la réussite de tous les enfants.

En effet, la « chose éducative » n'a pas attendu les lois de décentralisation et l'inscription dans la loi du rôle des collectivités locales et des associations, et plus récemment de la coopération avec les parents dans les territoires³, pour mettre en jeu et concerner *de facto* une diversité d'espaces éducatifs plus ou moins cohérents et structurés : l'école, la famille, le temps libre... Les Francas, en portant haut et fort au cours des cinquante dernières années une définition de l'Education qui considère celle-ci comme l'ensemble des influences qui s'exercent sur l'enfant - ou que l'enfant exerce sur son environnement- dans ses différents temps et lieux de vie, n'ont pas manqué d'insister sur le caractère global de l'Education, et sur les impasses éducatives qui découlent du fait de l'ignorer : gaspillage des *ressources* éducatives, inégalités devant l'Education, défauts ou pertes de repères, décrochage et évitement scolaire, exclusions, souffrance...

La prise en compte de la diversité des espaces où se joue l'Education de l'enfant incite à poser les principes d'une gouvernance partagée. Nous passerions néanmoins à côté d'une grande partie du problème si nous pensions réussir à mettre en place une bonne gouvernance de la chose éducative

³ Cf circulaire n° 2013-142 du 15-10-2013 « Renforcer la coopération entre les parents et l'école dans les territoires



F.R. CONSULTANTS

simplement en mettant autour de la table, et au sein d'instances de consultation, de concertation et de co-construction, l'ensemble des acteurs qui agissent en direction de l'enfant, et à rechercher avec ces derniers, au travers par exemple de la mise en cohérence des projets d'école et des projets des centres de loisirs, les conditions de plus de convergence des influences exercées sur l'enfant. Cette approche organisationnelle et « managériale » est importante, mais loin d'être suffisante : car elle part des institutions et organisations, de leurs projets et légitimités, et non pas de l'enfant. Cette approche peut même « tourner à vide », et ne pas avoir d'impacts significatifs sur la réussite éducative des enfants.

Paradoxalement, une bonne gouvernance éducative suppose que nous nous décentrions des missions des « institutions éducatives » vis-à-vis de l'enfant. Certes les enfants passent beaucoup de temps à l'école, nettement moins dans sa famille, et, pour la plupart d'entre eux, beaucoup plus de temps au centre de loisirs. Mais que vivent-ils et quelles sont les influences réelles qui s'exercent sur eux ? Il convient sur ce point de se départir d'un certain nombre d'illusions et de promouvoir de nouvelles approches de gouvernance éducative.

Ainsi, à ne considérer que le temps passé à l'école ou au centre de loisirs, l'enseignant ou l'animateur n'est pas face à une juxtaposition d'individus, mais face aussi à un groupe : l'acte éducatif a lieu dans un espace social et du bon fonctionnement de celui-ci dépend l'impact de l'acte éducatif. Comme le montrent différentes expériences menées au Canada sur le bien-être de l'enfant à l'école, la réussite des enfants, de tous les enfants, passe par le fait que le groupe ait un fonctionnement inclusif : que chacun ait l'occasion d'y exercer son autonomie, d'y exprimer et d'y voir reconnues ses habiletés, mais aussi de voir son appartenance au groupe effective et reconnue. Le groupe et son fonctionnement ont une fonction pédagogique et font partie des influences qui sont à construire et de réguler.

L'acte éducatif a lieu sur un territoire où, par-delà la composante institutionnelle, il existe d'autres composantes tout à fait essentielles : la composante collective (le lien social, la manière de vivre ensemble le territoire), et la composante individuelle. Une bonne gouvernance éducative suppose de prendre en compte ces trois composantes. Il convient ainsi certes de travailler à faire évoluer le fonctionnement des institutions éducatives, mais aussi, et simultanément, de travailler à améliorer le vivre ensemble au sein des établissements et sur le territoire, d'intégrer chacun dans le processus éducatif, et notamment les parents : en les aidant à comprendre le fonctionnement des institutions éducatives, à se positionner dans l'accompagnement scolaire de leur enfant, en les rendant acteurs de son orientation.....Dit autrement, la mise en œuvre d'une politique éducative passe par la mise en place de démarches de développement social local. Plus il y aura de convergences entre ce que l'enfant vit dans sa famille, dans son environnement social et au sein des institutions éducatives, plus les influences que l'on cherche à exercer sur l'enfant au sein de ces dernières auront de l'effet.

Plus encore, l'acte éducatif ne se déroule pas dans un espace clos (les institutions éducatives ou le territoire), mais dans un espace ouvert, espace dans lequel s'exercent des influences externes, influences par rapport auxquelles l'acte éducatif prend sens pour l'enfant. A défaut de dresser un inventaire exhaustif de ces influences, nous insisterons sur le fait qu'une part croissante d'entre elles n'est pas liée aux institutions éducatives ou au territoire, mais à la société de l'information. Portée par les développements techniques liés aux nouvelles technologies de l'information et de la



F.R. CONSULTANTS

communication, cette société a fait en outre émerger ce que l'on appelle maintenant la société de la connaissance, où, au travers l'agrégation et la comparaison des données, émergent peu à peu de nouvelles croyances, des savoirs, et s'échafaudent et se partagent de nouvelles connaissances. La gouvernance de l'acte éducatif s'en trouve profondément modifiée : l'enjeu n'est plus de transmettre des connaissances et au passage d'aider l'enfant à déconstruire les prénotions qu'il a pu acquérir dans son milieu social et familial, que de l'aider à devenir partie prenante de cette société de la connaissance. Cela suppose qu'il apprenne à rechercher et à décrypter l'information, à évaluer la fiabilité, à discerner la valeur épistémologique et sociale des savoirs exposés et des connaissances produites, à savoir les hiérarchiser et les partager, à être partie prenante de leur évolution et de leur production collective. Les institutions éducatives, de premières qu'elles étaient en tant que lieux du savoir et dans la diffusion de connaissances encyclopédiques ou de pratiques sociales, sont repositionnées en accompagnement de la société de l'information et de la connaissance et dans l'*empowerment* des enfants à pouvoir les intégrer.

On l'aura compris : l'acte éducatif ne se joue pas à deux, dans un vis-à-vis rassurant des éducateurs avec l'enfant. Il se joue à trois : les éducateurs, l'enfant et son environnement social, et c'est en prenant en compte ce dernier, quand bien même il est diffus, opaque et incertain, que peut s'organiser une bonne gouvernance. Les membres d'équipage, comme les bons apprenants ou les bons gouvernants, n'ignorent pas la vague, et encore moins la méprisent, la dénoncent ou s'y opposent, mais font avec, s'y adaptent, puis en jouent, au profit des objectifs poursuivis en commun.

Quelles priorités de gouvernance dans la mise en œuvre des Projets Educatifs de Territoire (PEdT) ?

Sur cette base, se dégagent selon nous un certain nombre de priorités pour la gouvernance des Projets Educatifs de Territoire et notamment :

- ❑ Le recours à une ingénierie du projet stratégique et intégré⁴ : il convient de raisonner en termes d'impacts collectivement recherchés, de travailler par priorités, de ne pas imaginer tout mettre en œuvre à la rentrée 2014 (ou d'imaginer avoir déjà tout fait au travers du seul projet d'organisation de la semaine scolaire..), mais plutôt d'enclencher au cours du premier semestre 2014, un processus évolutif qui permettra peu à peu et dans la durée d'associer les différents acteurs concernés, d'adapter et de perfectionner les réponses mises en œuvre au regard des impacts recherchés et objectifs poursuivis, de prendre en compte les nouveaux programmes, d'intégrer l'ensemble des composantes du territoire, de faire évoluer les pratiques,...
- ❑ La définition d'un sens commun et de références partagées, mais plus largement d'un projet prospectif de société. Ce n'est en effet qu'en regardant en face les influences éducatives qui s'exercent sur l'enfant et les évolutions qui sont en cours, en interrogeant le vivre ensemble du territoire et au sein des institutions éducatives, et en définissant sur cette base des futurs

⁴ Ces démarches, expérimentées de longue date en partenariat aux Francas au titre de la mise en œuvre de projets éducatifs locaux, ont également expérimentées au cours des 4 dernières années dans le cadre de la politique de la Ville sur des villes comme Lyon et Bayonne. Nous les travaillons à ce jour sur les communes d'Ivry sur Seine, Malakoff, sur la communauté de communes des Essarts et dans l'Archipel de Saint Pierre et Miquelon....

souhaitables et les pratiques qui peuvent les faire émerger, qu'une gouvernance sensée peut se mettre en place,

- ❑ La recherche d'un mieux être pour chacun des acteurs éducatifs, avec une attention particulière pour l'enfant, mais aussi pour l'ensemble des éducateurs qui interviennent à ses côtés : enseignants, directeurs d'établissements, animateurs, ATSEM, parents,
- ❑ Une approche coopérative des complémentarités éducatives. Ainsi, il convient par exemple que les contenus des NAP (nouvelles activités périscolaires) soient définis conjointement entre la Ville, l'Education Nationale et les associations, et que les nouvelles activités soient « co-portées » auprès des parents et des enfants,
- ❑ La participation du plus grand nombre.

Tout reste à faire sur ce dernier point et de nombreux changements de paradigmes et de pratiques sont nécessaires.

En vue d'une participation du plus grand nombre, la situation de départ est préoccupante. Les constats que nous faisons sur les territoires d'intervention qui sont les nôtres nous amènent très souvent à nous demander s'il n'y a pas aujourd'hui en France, malgré les déclarations de principe, un véritable désintérêt pour l'éducation de l'enfant : trop souvent les prises de position portent plus sur les seules conséquences pour les adultes de tel ou tel scénario d'organisation du temps scolaire plutôt que sur les opportunités qu'il offre en termes d'amélioration des rythmes de vie de l'enfant, de ses conditions d'apprentissage, de construction de complémentarités éducatives.

On peut également se demander s'il ne serait pas nécessaire que nous, adultes, nous apprenions à être citoyens avant que d'éduquer, quand on voit la faible habileté qui est la nôtre à nous engager dans des processus coopératifs et à y être acteurs dans le respect des compétences de chacun.

Cette situation de départ est d'autant plus préoccupante que nous sommes manifestement et collectivement dans un profond manque de repères. Ces repères seraient pourtant indispensables pour construire la participation de tous : repères historiques, repères sur la démocratie, le rôle propre de chaque institution, l'intérêt collectif, la laïcité, la pédagogie,....

Construire la participation du plus grand nombre supposerait également une volonté politique pour que l'Ecole et le Temps Libre répondent à des enjeux collectifs. Ne sommes-nous pas, volontairement ou non, sur un paradigme profondément individualiste, qui accepte que nos systèmes excluent, qu'ils se préoccupent alternativement de l'élite ou de ceux qui sont en difficulté, mais qui jamais ne visent et n'intègrent tous les enfants, dans une logique empathique, inclusive et responsabilisante?

Cette participation supposerait par ailleurs que toutes les collectivités, loin de simplement essayer de coller, via des sondages, et sans véritable échange ni débat, à l'opinion dominante, s'occupent de construire notre avenir, sollicitent la créativité de tous, misent sur la construction collective, la coopération, s'engagent dans des démarches de prospective territoriale.



F.R. CONSULTANTS

Cette participation supposerait au final, que l'Education, en se territorialisant, devienne, tant pour les adultes que pour les enfants, une véritable terre d'accueil, où chacun puisse prendre sa place, s'engager dans un processus d'apprentissage collectif, de construction et d'innovation sociale.

Je vous remercie.