



HAL
open science

Coordonner les coordinateurs : la fabrique d'un consensus au sein d'un programme de réussite éducative

Manon Pesle

► To cite this version:

Manon Pesle. Coordonner les coordinateurs : la fabrique d'un consensus au sein d'un programme de réussite éducative. *Academia. L'épreuve de l'autre. Collaborations, cohabitations et disputes interprofessionnelles en éducation*, pp.155-177, 2020, 978-2-8061-0534-9. halshs-04359863

HAL Id: halshs-04359863

<https://shs.hal.science/halshs-04359863>

Submitted on 21 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pesle, Manon, « Coordonner les coordinateurs : la fabrique d'un consensus au sein d'un programme de réussite éducative », in Morel, Stanislas, 2020, *L'épreuve de l'autre. Collaborations, cohabitations et disputes interprofessionnelles en éducation*, Academia, coll. Thélème

Manon Pesle

Université Jean Monnet – Saint Etienne

Laboratoire Education, Cultures, Politiques

Introduction

Si les municipalités se sont progressivement affirmées comme des actrices de la prise en charge des enfants en dehors ou à côté de l'école, ce qu'ont montré un certain nombre de travaux depuis les années 1990 (Glasman 1992 ; Laforets 2016 ; Voléry 2008), les communautés d'agglomération et les métropoles sont nouvelles venues dans ce champ. À la suite des lois de décentralisation de 1982 et 1983, les intercommunalités ont investi le pilotage de politiques éducatives au niveau local, notamment au sein de la politique de la ville. Elles se sont alors appuyées sur une articulation « transversale et interscalaire » (Epstein 2005) de diverses politiques publiques et acteurs (Donzelot & Estèbe 1994). Par leur activité de coordination, elles apparaissent comme un acteur intermédiaire, faisant le lien entre les « partenaires » d'un même territoire. Ce chapitre s'intéresse particulièrement à l'échelon de la coordination au niveau métropolitain et à la manière dont la mise en lien pacifiée des acteurs devient une finalité principale.

La rhétorique partenariale sous-tendrait négociation et consensus autour des règles du jeu, idées soulignées par la littérature en science politique et en sociologie de l'action publique de la fin des années 1990 et des années 2000. Certains écrits reprennent à leur compte ce que les acteurs de terrain ont tendance à faire valoir :

Le partenariat ne connaît pas de hiérarchie préétablie : les règles et les objectifs sont déterminés en commun, négociés, discutés entre partenaires. [...] Le partenariat ne reconnaît pas de parole d'autorité. Nul ne peut imposer sa conception du projet de territoire aux autres partenaires sans qu'il y ait débat et discussion, et ce même au nom d'une compétence scientifique établie ou d'une autorité politique ou administrative.
(Ségas 2007 : 195).

Mieux, le partenariat donnerait une grande place « aux relations négociées qui effacent les hiérarchies de droit ou de fait préétablies » (Faure & coll. 1995 : 94). Cette conception du partenariat, si elle a fait depuis lors l'objet de discussions (Douillet & De Maillard 2008), amène à se questionner sur la manière dont chaque acteur aménage sa place et sur l'élaboration d'une visée commune ou d'un objectif partagé.

Sur le territoire de Grenoble, les acteurs métropolitains doivent organiser et coordonner la politique éducative sur les quartiers paupérisés de la politique de la ville. Ils réunissent les institutions qui financent et participent à la politique de la ville. Ces institutions sont liées par un contrat général, une convention et un projet politique et financent dans ce cadre des activités socio-éducatives. En d'autres termes, investis de la « compétence » politique de la ville, les cadres et élus métropolitains s'installent dans le paysage éducatif : ils sont chargés de coordonner les institutions locales au sein d'un partenariat.

Ce texte étudie comment un dispositif éducatif partenarial, tel que le programme de réussite éducative, est mis en œuvre et coordonné à un échelon intermédiaire, celui de la métropole. La mise en œuvre du PRE (ou dispositif de réussite éducative – DRE) offre un cas d'étude pour discuter de la négociation et du consensus qui sous-tendraient l'action éducatif partenariale. Selon le ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (2005), le PRE repose sur un principe partenarial, qui sous-entend l'implication d'institutions et de structures éducatives afin de repérer les enfants considérés « en fragilité » dans les quartiers paupérisés et de les accompagner de manière globale et coordonnée. Sur le territoire de la métropole grenobloise, le PRE a été implanté en 2005 dans dix communes et s'appuie sur deux niveaux de coordination. Au niveau communal, chaque PRE est développé différemment et est organisé par un coordinateur communal. Ce dernier est chargé de réunir une équipe pluridisciplinaire de soutien de professionnels de proximité (travailleurs sociaux, médecins, enseignants, animateurs, etc.) autour de situations familiales jugées problématiques et de suivre les familles et les enfants. Les cadres métropolitains coordonnent les institutions parties prenantes (préfecture, Caisse d'allocations familiales – CAF, inspection académique, villes et conseil départemental) et les différents PRE communaux. Les deux niveaux de coordination, métropolitain et communal, se rencontrent régulièrement lors de groupes de travail mensuels, où les coordinateurs communaux sont convoqués par le coordinateur métropolitain. Les textes métropolitains insistent sur la construction d'une « culture commune » métropolitaine. Toutefois, la fonction de « coordination » n'est pas explicitement définie et le projet commun ne fait pas état des intérêts de chacun à participer à ce partenariat. Résistances et non-dits sont alors au rendez-vous : tandis que les coordinateurs communaux investissent l'échelon métropolitain comme un intermédiaire administratif, ils tiennent à garder une mainmise sur leurs activités éducatives. L'arrivée de la métropole en tant que coordinatrice des coordinateurs communaux ajoute ainsi un niveau supplémentaire dans la conduite de l'action publique.

En tant qu'acteur intermédiaire (Nay & Smith 2002), l'autorité métropolitaine est prise entre deux échelons et elle participe à la fabrique d'un consensus, réduisant les politiques menées à « un plus petit dénominateur commun » (Desage & Guéranger 2011). En matière éducative, ce terrain montre que la fonction métropolitaine est tiraillée entre la réponse aux desiderata des communes et la poursuite de sa propre politique éducative, fondée sur la coordination du PRE. En s'inscrivant dans la lignée des travaux de Julien Barrier, Jean-Marie Pillon et Olivier Quéré, portant sur les cadres intermédiaires de l'action publique (2015), ce texte documente particulièrement le travail des coordinateurs métropolitains et leur participation à la définition, en actes, de la politique éducative locale. En tant qu'intermédiaires, les coordinateurs métropolitains tentent alors de tenir un consensus pacifié afin de neutraliser les tensions et de s'octroyer une place légitime en s'appuyant sur leur maîtrise des procédures organisationnelles.

Le chapitre analyse en premier lieu les groupes de travail mensuels et le rôle des coordinateurs métropolitains qui les orientent principalement sur l'explicitation et l'appropriation des règles et procédures administratives. Le regard porte ensuite sur la manière dont les coordinateurs communaux jouent le jeu des « bonnes pratiques », en mettant la métropole à distance des contenus éducatifs et en défendant leur autonomie d'intervention. Enfin, le texte montre comment les relations partenariales, si elles apparaissent relativement floues au départ, sont définies par des prises de positions de chacun des acteurs qui poursuivent d'abord leurs propres intérêts. In fine, la coordination métropolitaine du dispositif éducatif, loin de poursuivre un principe d'intérêt général

discuté entre les acteurs, s'élabore dans un rapport de force continu et prend alors un tour gestionnaire et administratif.

Cette plongée dans le monde de la coordination locale s'appuie sur l'observation du travail du coordinateur métropolitain, de 2011 à 2014 au sein de la métropole grenobloise, nommée « La Métro » (Pesle 2016). L'observation a été la plupart du temps participante. J'ai été recrutée comme coordinatrice métropolitaine pendant une année et demie, de fin 2011 au printemps 2013, régulièrement en binôme avec la coordinatrice précédente, ma supérieure hiérarchique, puis celle qui a pris ses fonctions après moi. Le parti pris méthodologique est ethnographique, puisque en tant que « chercheuse embarquée par et dans son terrain » (Alam & coll. 2012), j'ai appris et endossé la fonction de coordinatrice, devant rendre des comptes directement à mes supérieurs hiérarchiques et aux coordinateurs communaux. J'ai pu ainsi partager les intérêts et le quotidien de travail de la fonction de coordination, tout en expérimentant l'absence de mandat politique clair de la coordination métropolitaine, en devant prendre des initiatives sans saisir clairement les enjeux de pouvoir sous-jacents. Ma conception de la réalité est donc prise en compte, alors que je suis tantôt actrice, tantôt observatrice, notamment par l'exploitation des conflits et des relations dans lesquels j'étais impliquée et qui m'ont affectée, du fait de ma double appartenance (métropole et université). Mes expériences vécues, mes rôles et fonctions ont été exploités comme des objets d'analyse en soi (Soulé 2007). Ils ont fait l'objet d'une déconstruction, en mettant à distance le langage institutionnel qui entretient l'idée d'un partenariat métropolitain consensuel, pour comprendre, en les vivant, que les conflits et les tensions participent à définir la fonction métropolitaine. L'analyse s'appuie sur des prises de notes détaillées des réunions dont les échanges ont été retranscrits le plus fidèlement possible et classées par la suite dans une grille d'observation. Ce matériau a été enrichi par la littérature grise de la métropole (notes, comptes rendus des groupes de travail, courriels, courriers, délibérations et textes officiels), ainsi que par des entretiens complémentaires effectués avec certains coordinateurs.

Quand la métropole coordonne les communes par les procédures organisationnelles

La place et le rôle des cadres métropolitains en tant que coordinateurs du PRE résultent d'un travail de construction sociale et politique qui s'opère tout au long de l'année et notamment lors des groupes de travail. En rassemblant les coordinateurs communaux autour de l'explicitation des fonctionnements communaux et des procédures administratives qu'ils participent à créer et qu'ils véhiculent, ils construisent leur légitimité. Leur place devient ainsi légitime parce que les communes le consentent. En effet, le savoir qu'ils mobilisent n'est reconnu comme légitime et expert qu'à partir du moment où les communes lui reconnaissent cette qualité (Fritsch 1985).

La coordination métropolitaine s'organise par le biais d'un groupement d'intérêt public (GIP). Ce GIP est une structure juridique, coordonnée et administrée par les cadres métropolitains et présidée par le vice-président métropolitain à l'éducation dans le cadre de la politique de la ville, lui-même adjoint d'une des villes de la métropole. Il est à la fois conçu comme une entité métropolitaine, représentant une autorité et un intérêt métropolitains, mais également représentant des institutions parties prenantes du dispositif. Les cadres métropolitains sont les intermédiaires entre plusieurs

niveaux institutionnels. Ils sont chargés de redistribuer les subventions de l'Acisé (Agence nationale de cohésion sociale pour l'égalité des territoires), financeur majoritaire du programme, de la métropole, du conseil départemental et de la CAF vers les communes. La convention constitutive de 2006 du GIP Objectif réussite éducative précise que « la Métro assurera la coordination générale, la mutualisation et la capitalisation des pratiques, et, au besoin, la formation d'acteurs et l'évaluation globale » du DRE. Le mandat apparaît au départ flou. En tant que nouvelle coordinatrice métropolitaine, j'apprendrai sur le tard que la coordination générale porte globalement sur la gestion des procédures de partage des financements annuels (logiciel, suivis des bilans et des projets des acteurs communaux sous la forme de demandes de subvention), tandis que la mutualisation et la capitalisation des pratiques sont investies plus spécifiquement dans les groupes de travail. Les textes métropolitains positionnent la métropole comme l'initiatrice de réflexions éducatives et d'un travail commun avec les villes. Le rapport d'activité du PRE de la métropole grenobloise de 2012 précise : « Au sein du GIP, la Métro assure l'animation des groupes de travail des coordonnateurs DRE et EPS. Ces groupes permettent : la construction d'une culture commune à l'ensemble des territoires ». Plus loin, le rapport d'activité ajoute que la métropole est « un lieu ressource pour les coordonnateurs ». Fin juin 2011, la coordinatrice métropolitaine précise que c'est à la métropole de mobiliser les acteurs communaux : « il faut les mettre au boulot et réfléchir collectivement ». À première vue, le pilotage métropolitain, par le biais du GIP, ne soulève pas de résistances communales. L'évaluation du PRE conduite par un cabinet de consultants entre mai 2009 et janvier 2010 conclut :

La pertinence technique ou juridique de l'outil GIP n'est pas mise en question. Pour les acteurs municipaux, sa configuration a utilement permis d'affirmer une position et des principes face à l'État pendant la phase de construction. Par ailleurs, la liberté laissée à chaque commune de définir son dispositif de gouvernance a été fortement appréciée.

La légitimité de la métropole, positionnée comme l'intermédiaire entre l'État et les communes du GIP, est présentée comme acquise. Les groupes de travail qu'elle anime apparaissent uniquement au service des villes. Les textes précisent en effet les objectifs de ces groupes de travail. Ils visent à travailler sur le fonctionnement des différents programmes, par l'échange d'informations et par l'amélioration des outils de suivi des enfants et des familles (tableaux, contrats passés entre le PRE et les familles), d'échanges entre professionnels sur une même commune (règles de déontologie ou outils de sauvegarde des données).

Le rapport d'activité du PRE de la métropole décrit les objectifs des groupes de travail :

Ces groupes permettent :

- le retour sur la mise en place des suivis personnalisés sur chacun des territoires,
- une meilleure connaissance des réalités territoriales de chacun,
- la présentation d'une action communale par un coordinateur,
- une vision générale de l'évolution du dispositif à l'échelle de l'agglomération : présence ou non de certaines institutions, types de situation en augmentation (âge, difficultés), nouvelles ressources associatives,
- échange d'actualités en lien avec les politiques éducatives locales dans leur ensemble (refondation de l'école, thématique éducation de la Métro, la réussite éducative au niveau national, etc.), travail particulier sur le colloque Éducation et discriminations du

13 mars 2013 organisé par la Métro et la DSDEN [direction des services départementaux de l'éducation nationale, anciennement inspection académique] qui a

donné suite à une proposition de recherche-action, un lieu pour aborder des questions de fond : comment associer les parents à certaines actions, notamment sur la question de l'accompagnement à la scolarité et le langage ; la place des familles au sein des EPS (lien et information au préalable, retour vers les familles en aval, etc.). (Rapport d'activité du dispositif de réussite éducative de l'agglomération grenobloise, Bilan 2012 et bilan intermédiaire 2013, juillet 2013, 30-31).

Si les accompagnements et suivis des enfants sont indiqués dans les objectifs des groupes de travail, je constate que ce sont surtout l'architecture de chacun des programmes et le fonctionnement des relations institutionnelles sur les communes qui sont régulièrement abordés. Ainsi, lors du groupe de travail du 15 décembre 2011, les coordinateurs communaux présentent en préalable leurs actualités municipales. Ils évoquent ensuite l'architecture du programme et notamment la présence de certaines institutions. La discussion s'organise alors sous la forme d'une mise en commun de constats portant sur les rapports entre l'institution scolaire et les coordinateurs communaux. Les enseignants sont dans la grande majorité des cas les premiers à repérer les difficultés des enfants et à les signaler au coordinateur communal. L'implication de l'Éducation nationale dans le programme apparaît centrale pour les coordinateurs. Ils échangent sur la présence de l'Éducation nationale dans les équipes pluridisciplinaires de soutien :

« Sur le collège, avant, on était très bien accueillis, mais on n'avait pas de situations.

Depuis qu'il y a une nouvelle principale, on a développé une bonne complicité. Par contre, c'est exceptionnel quand il y a un professeur principal dans une EPS. »

« Nous, on ressent une caporalisation de plus en plus forte de l'Éducation nationale et une baisse des moyens. »

L'augmentation de la présentation de situations d'enfants de six à douze ans ou des collégiens dans leurs programmes est évoquée :

« Sur Saint-Allier, il y a une explosion au niveau des collégiens. »

« À chaque tour des écoles, on est sûrs qu'on ramène une cargaison de situations, et quand il y a un accompagnement d'un enfant, ça entraîne souvent d'autres situations. »

La question des publics est abordée, mais par le biais du fonctionnement des programmes et des configurations d'acteurs. Les acteurs municipaux n'évoquent pas les enjeux de précarité des familles qui pourraient expliquer le recours au dispositif. Les conditions de vie sont pourtant souvent à l'origine des problèmes éducatifs.

En tant que coordinatrice métropolitaine et comme le faisait ma prédécesseuse, je participe de cette focalisation sur l'organisation par la préparation des groupes de travail. Je demande régulièrement aux coordinateurs qu'ils renseignent des tableaux de bord décrivant l'implication de chacune des institutions et le fonctionnement des équipes pluridisciplinaires de soutien, afin de saisir la complexité des différents programmes. En avril 2013, lors d'un groupe de travail, je commence la séance par un état des lieux de la présence des services départementaux (aide sociale à l'enfance, protection maternelle infantile, services sociaux de polyvalence) au sein des villes. Suite au constat de leur présence variable selon les territoires, ma demande oriente directement la réunion vers une question d'organisation institutionnelle. En tant qu'animatrice, mes notes de la réunion retiennent des informations succinctes qui décrivent principalement la composition des équipes pluridisciplinaires de soutien et la présence des travailleurs du conseil départemental. Les seuls

commentaires portent sur la plus-value qu'apportent certains professionnels : « AS [assistantes sociales] de santé sont une porte d'entrée nécessaire » ou « le responsable de territoire amène un regard de professionnel sur l'enfance en danger qu'on n'a pas ». Les notes prises sur le vif, qui préfigurent le compte rendu, donnent à voir un catalogue de fonctionnements communaux, sans fixer la mémoire d'une discussion qui portait sur des enjeux territoriaux et institutionnels. Lors de ce groupe, les coordinateurs ont pourtant débattu sur l'importance de la présence de travailleurs sociaux du département au sein des équipes de professionnels, et sur la manière dont ils orientent, selon leur sensibilité, le profil des enfants accueillis au sein du PRE.

En outre, les groupes de travail sont investis pour expliciter les procédures qui rythment le calendrier du programme. Lors des périodes où la répartition des financements est décidée au niveau du GIP, le coordinateur métropolitain demande aux coordinateurs communaux de lui transmettre des données sur leurs programmes et les « situations » afin d'obtenir une vue globale du programme au niveau métropolitain. Ces procédures s'avèrent complexes. Des tableaux à plusieurs entrées sont transmis par les villes, qui renseignent quinze indicateurs pour chaque « action » (nombre d'enfants suivis en petits groupes ou de manière individualisée, âge, sexe, etc.). Les coordinateurs communaux complètent par ailleurs des tableaux décrivant finement le type de professionnels présents dans les équipes pluridisciplinaires, leur présence et la régularité de leurs venues, le nombre d'équipes, leur périodicité, jusqu'au nombre de jours entre « le repérage » et « le traitement d'une situation ». Enfin, ils doivent envoyer un tableau de bord composé de 50 indicateurs répartis en trois thématiques, comportant « les principales difficultés repérées lors du diagnostic par domaines » « les principales propositions apportées par les partenaires », ainsi que « les évolutions constatées dans le cadre de l'accompagnement personnalisé ». Or, ces procédures de quantification sont compliquées, car plusieurs suivis peuvent faire l'objet de plusieurs difficultés, propositions ou évolutions. Les groupes de travail sont investis pour expliciter les procédures.

Par ailleurs, les items sont soumis à la subjectivité des coordinateurs : c'est le cas de la « démobilitation / décrochage passif ou drop in », du « décrochage » ou encore de la « difficulté de comportement (passivité – pour faible activité – ou l'inverse – pour activité jugée trop importante-) ». Le groupe de travail du 26 janvier 2012 témoigne de la complexité à remplir ces tableaux, partagée par les coordinateurs communaux :

Coordinatrice métropolitaine : Sur le décrochage, pour vous, c'est quand il ne va plus à l'école ? En même temps, ça ne serait pas comme la démobilitation, qui serait le décrochage passif ? La catégorie absentéisme, c'est plus fort. Mais comment l'évaluer ?

Coordinatrice de Combes : Nous, nous n'avons pas ce niveau-là de connaissance.

Coordinateur de Montvert : En fait nous, nous n'avons pas de gamins en décrochage total au collège, car nous n'avons pas les informations du collège.

Coordinatrice d'Ongis : Est-ce que c'est notre compétence ?

Coordinatrice de Combes : Les vrais déscolarisés, ça n'est pas massif, je veux dire quand il y a de grosses absences.

Coordinateur de Montvert : Non, mais les vrais décrocheurs, c'est la mission locale.

Coordinatrice de Saint-Gelais : Ou par le service prévention.

(Notes de réunion du 26 janvier 2012)

La discussion fait état d'un flou sur la qualification des « situations », chacun s'appuyant sur sa subjectivité. S'il s'agit ici d'un cas typique de tentative de qualification de normes communes par les coordinateurs communaux, ils n'exploitent pas la discussion comme une possibilité de faire

circuler les savoirs et les représentations pour construire une représentation commune de l'absentéisme et du décrochage. Ces indicateurs font néanmoins l'objet de calculs statistiques par la coordination métropolitaine, qui met en forme des données sous une forme gestionnaire et quantifiée et les transmet ensuite à la préfecture. Elle transforme ainsi des données subjectives et hétérogènes en un savoir commun sans mener un travail d'élaboration collectif sur les représentations partagées de la prise en charge des enfants « en fragilité ».

L'expertise du coordinateur métropolitain se fonde sur une connaissance institutionnelle des programmes à l'échelon métropolitain et une maîtrise des procédures gestionnaires. La métropole occupe une place d'intermédiaire entre les villes, qui lui reconnaissent ainsi sa fonction d'ingénierie administrative et l'État, qui exige des procédures gestionnaires et financières.

Quand les « bonnes pratiques » permettent aux communes de défendre leur autonomie d'intervention éducative

La focalisation sur le fonctionnement organisationnel et institutionnel des programmes au sein des groupes de travail est le fait de la coordinatrice métropolitaine, mais également des coordinateurs communaux, qui tirent leur épingle du jeu. L'activité coordinatrice apparaît ainsi comme un jeu réciproque entre communes et métropole, où les communes mettent la métropole à distance afin de mieux conserver leur place dans le champ éducatif.

Encouragés par la coordinatrice métropolitaine, les coordinateurs communaux abordent le contenu de leurs programmes en valorisant d'abord les « bonnes pratiques » et n'évoquent alors que les enjeux organisationnels. En juillet 2012, le groupe de travail est consacré à la thématique du langage. La coordinatrice métropolitaine a préalablement pris soin d'informer les coordinateurs communaux de l'ordre du jour et leur a demandé de préparer une présentation de leurs « actions » portant sur l'amélioration du langage des enfants. Dans son courriel, elle insiste sur la nécessité d'identifier les points forts ainsi que les points faibles de ces « actions ». Lors du groupe de travail, une des coordinatrices communales commence sa présentation, appuyée par son responsable, le directeur du service éducation, présent pour l'occasion.

Coordinatrice de Combes : L'objectif est de combler les décalages dans la maîtrise du langage.

Directeur éducation de Combes : Ce que développe la ville, c'est une approche complémentaire, mais non compensatoire de l'activité scolaire.

Coordinatrice de Combes : Dans les milieux populaires, on voit qu'il y a moins de mots de vocabulaire, déjà petits, et ça, ça a des conséquences dans l'entrée dans l'écrit, car certains enfants sont plus sollicités que d'autres. Dans les milieux populaires, on parle moins et les types d'interactions sont plus ceux des ordres, des interdits, alors que dans les milieux plus aisés on est plus sur des questionnements, des encouragements... Dans nos actions, on cible sur les plus en difficulté, même si c'est pour tous les enfants.

Directeur éducation de Combes : En gros, on cible là où ils sont le plus dans la merde et le plus en CUCS [contrat urbain de cohésion sociale : quartiers de la politique de la ville].

Coordinatrice de Combes : Dans le but de la construction de la justice sociale, le langage est indispensable. Sur les actions, l'idée est de faire évoluer les pratiques des professionnels. La pérennité de ces actions est nécessaire dans le temps. Au niveau des recrutements, il faut que les animateurs qui interviennent soient volontaires, que ça les

intéresse pour leurs carrières professionnelles et il faut qu'ils aient une appétence pour cette question. L'accompagnement se fait ensuite en continu.

Coordinatrice métropolitaine : Et en termes de points négatifs, vous avez remarqué des choses ?

Coordinatrice de Combes : En termes de point d'amélioration, il faudrait renforcer le lien avec les parents.

Directeur éducation de Combes : Et il y a 17 animateurs à gérer, du coup, on a une moins grande qualité d'interventions pour certains.

(Notes de réunion du 5 juillet 2012)

Les deux professionnels abordent une « action » portant sur le langage, organisée dans les écoles après le temps scolaire. Les propos restent à un niveau général (les valeurs) ou s'attachent à décrire le type d'enfants concernés. Par contre, le contenu des actions et la relation aux enfants ne sont pas abordés. Lorsque la coordinatrice métropolitaine leur demande si des points négatifs ont été observés, la coordinatrice communale évoque « les points d'amélioration », évitant toute tournure dépréciative. Les points faibles pointés concernent uniquement le cadre de l'action : la gestion des intervenants ainsi que le lien avec les parents.

Lorsque les acteurs communaux sont parfois invités à faire part de leurs difficultés et des points faibles ou négatifs, ils ne présentent pas les difficultés qu'ils affrontent dans les suivis des familles qu'ils ou que leurs équipes rencontrent régulièrement. Le contenu pédagogique et le choix des activités sont rarement abordés. Quand ils sont contraints de le faire, ils abordent les difficultés d'organisation ou le cadre de l'activité. Dans l'ensemble des groupes de travail que j'ai pu observer, les « situations » des familles et des enfants ne sont pas analysées, alors même que des jugements normatifs sont émis sans argumentation. À titre d'exemple, au cours de cette réunion, la coordinatrice communale déclare que les enfants des milieux populaires seraient moins sollicités au niveau du langage et seulement sur un mode impératif, tandis qu'ils ne posséderaient que peu de mots de vocabulaire. Alors que le lien entre le langage et le milieu social est central pour comprendre l'intérêt de « l'action » en termes socio-éducatifs, ni la ville ni la métropole n'approfondissent ces enjeux éducatifs liés aux milieux socio-économiques. La coordinatrice métropolitaine encourage cette orientation, en n'approfondissant pas les questions liées au type d'enfants présents dans le programme, à leur profil socio-économique ou aux types de réponses apportées aux problèmes. Elle évacue ainsi les enjeux pédagogiques ou de relations entre enfants, familles et intervenants. Elle cherche à valoriser le programme à l'échelon métropolitain et à montrer ce qu'elle juge fonctionnel, en s'appuyant sur les « bonnes pratiques ».

Ces « bonnes pratiques » sont consignées dans les comptes rendus qu'elle rédige après chaque groupe de travail et qu'elle transmet aux communes. Le compte rendu du groupe de travail du 4 juillet détaille, pour chaque ville, les « actions » mises en place dans le cadre du langage sous la forme d'un tableau descriptif listant : l'action, le type d'action (collective ou individuelle), le temps, l'intervenant, l'organisation, les objectifs, et les points à améliorer lorsque les villes les ont communiqués. Suit un paragraphe intitulé « Enjeux autour des actions langage dans le DRE » :

- Des actions en direction des enfants
- Des actions en direction des professionnels intervenant auprès des enfants
- Nécessité d'actions pérennes pour travailler cette question
- Importance de considérer l'apprentissage du langage hors du domaine scolaire (« on n'apprend pas à parler qu'à l'école »)

- *Importance de la relation aux parents et de la cohérence dans les messages transmis aux enfants. Au sein des EPS, interventions en direct pour décoder le langage des institutions*
- *Importance de la relation aux enseignants (retour sur l'évolution des enfants, ciblage/composition des groupes), tout en ne faisant pas du scolaire après l'école. (GIP, Compte rendu du groupe de travail des coordinateurs du 5 juillet 2012)*

Les enjeux sont principalement liés à la relation avec les parents et les enseignants et au lieu où se déroulent les actions. À l'image de ce compte rendu, les écrits produits par la coordinatrice métropolitaine donnent à voir un travail collectif centré sur l'amélioration des fonctionnements institutionnels.

La valorisation des « bonnes pratiques » a tendance à uniformiser à minima la forme du programme, cachant les zones d'incertitudes des communes et leurs difficultés. On peut supposer que face à la métropole, institution nouvelle venue dans le champ éducatif, les coordinateurs communaux jouent le jeu des « bonnes pratiques ». Ils défendent alors leur autonomie d'intervention éducative en empêchant la coordinatrice métropolitaine d'accéder aux contenus éducatifs. Si l'injonction au partenariat ne définit pas clairement la place de chacun, le fonctionnement par « bonnes pratiques » s'inscrit « dans un état d'esprit qui entend établir des règles » (Gaudin 2002 : 71). Issues du vocabulaire managérial, elles sont en effet des opérateurs de prescriptions (Devisme & coll. 2008 : 18) et mettent au jour les règles de relation entre la métropole et les villes. Les coordinateurs métropolitains valorisent les communes et se centrent sur les fonctionnements organisationnels, de crainte de les voir se désengager de l'échelon métropolitain et ainsi vider de sa substance la fonction de coordination métropolitaine. De leur côté, en ne montrant que ce qui fonctionne, les coordinateurs communaux cherchent à prouver l'efficacité de leur PRE et donc leur légitimité en tant que coordinateurs. Ils mettent en outre les acteurs métropolitains à distance des accompagnements éducatifs. Le fonctionnement par « bonnes pratiques » permet d'identifier les places de chacun, sans remettre en question les rapports de pouvoir sous-jacents. On observe donc une fabrique métropolitaine du consensus au sein des groupes de travail, par une focalisation sur des prescriptions organisationnelles.

Quand les conflits éclatent : des procédures aux enjeux de place dans le système politique

Les groupes de travail sont traversés par des rapports de force, qui s'exercent de manière sous-jacente. Conséquence d'une multiplication d'échelons de coordination au sein de l'action publique éducative, chaque coordinateur, qu'il soit métropolitain ou communal a intérêt à sauvegarder sa place et à défendre les intérêts de son institution (notamment financiers pour les villes et politiques pour la métropole). On constate ainsi que la parole n'est pas libre au sein du partenariat. Les tensions qui s'expriment remettent en cause presque uniquement les procédures, n'impliquant ainsi qu'indirectement chacune des parties. L'exemple d'un conflit ouvert, extrêmement rare entre la coordinatrice métropolitaine et les coordinateurs communaux permet de comprendre que le partenariat sert les intérêts de chaque institution.

En 2012, une des cadres métropolitaines constate une baisse d'assiduité lors des groupes et propose de réduire leur régularité. Les absences sont vécues au sein de la métropole comme un désengagement des coordinateurs communaux. La difficulté à mobiliser les coordinateurs et à les intéresser n'est pas formulée, bien qu'en tant que coordinatrice métropolitaine, j'ai l'occasion d'en

être témoin à plusieurs reprises. Depuis la mise en place du groupe de travail, la conduite des réunions n'est pas toujours aisée. Les groupes sont à géométrie variable selon la participation des coordinateurs et ces derniers ne s'impliquent pas systématiquement et avec entrain dans le travail proposé. Les coordinateurs communaux sont régulièrement dans une position d'attente face aux cadres métropolitains et protestent surtout contre la difficulté à suivre les procédures, tels que les rendus des tableaux de bord et les bilans annuels. Il n'est en réalité pas uniquement question d'outils.

Ces oppositions révèlent des enjeux portant sur l'existence de la politique éducative métropolitaine ainsi que sur la place de la métropole. Début mars 2012, j'anime un groupe de travail des coordinateurs, dans les locaux de l'une des villes. À l'ordre du jour est prévu un tour de table des différentes actualités communales ainsi que la poursuite d'un travail entamé avec les coordinateurs sur l'analyse des entrées et des sorties des enfants dans le PRE. L'objectif est d'élaborer avec eux une trame leur permettant de détailler toutes les étapes des parcours des enfants au sein du programme sur la base d'un document déjà distribué lors d'une réunion précédente. Rédigé à partir d'exemples de parcours anonymisés transmis par des coordinateurs, ce document a été élaboré par le réseau départemental des coordinateurs métropolitains des PRE. Il analyse les pratiques et les réflexions des membres d'équipes pluridisciplinaires en utilisant leurs outils de suivi des enfants (fiches de suivi, de bilan, diagnostics des « situations »). En amont du groupe de travail, alors qu'au niveau métropolitain, nous avons jugé ce document inspirant pour une réflexion sur les enjeux éducatifs du PRE, l'objectif du document n'est pas explicité lors de sa distribution. À la lecture du texte, les coordinateurs communaux présents font état de leur mécontentement. Deux coordinatrices qualifient le document de « maladroit » et s'arrêtent au paragraphe analysant l'origine des enfants et des familles qui indique : « Les nationalités et origines des enfants ne sont jamais précisées ou apparaissent de manière voilée ». Alors que les autres coordinatrices poursuivent leur lecture, l'une des deux coordinatrices demande de manière agacée d'où vient ce texte, en disant qu'elle est interloquée par ce document. Tandis que je tente d'expliquer l'origine du document et ses contributeurs, elle me coupe la parole en répétant à plusieurs reprises qu'elle « ne comprend toujours pas d'où ça sort » et qu'elle « trouve cela vraiment très maladroit et mal écrit ». Je précise l'objectif de ce travail qui porte sur l'analyse de la définition des parcours des enfants et les « actions » proposées aux familles en fonction des difficultés identifiées et de la situation familiale. Les deux coordinatrices réagissent : « ça fait vraiment vérité plaquée comme ça », et l'une répète son désaccord avec cet écrit. Cette dernière pointe le paragraphe analysant la place des parents, en disant : « quoi les parents c'est juste pour les occuper ? Ça me choque de voir ce qui est écrit, car les parents sont au cœur du dispositif et c'est à eux qu'on s'adresse. Je ne vois pas non plus pourquoi ce serait un automatisme que de les aider ». Le document précise en effet :

Là encore, sans nier les réelles difficultés des parents, ni même l'aide précieuse que ces actions peuvent leur apporter, on peut se demander dans quelle mesure ces « soutiens à la fonction parentale » ne correspondent pas à un certain automatisme de la part de professionnels démunis pour proposer autre chose.

Le document rejoint d'autres analyses sur les politiques de parentalité, qui montrent qu'elles seraient un passage obligé, notamment pour les familles les plus en difficulté ou dont les enfants rencontrent des problèmes d'échec scolaire. Passage obligé, la parentalité

nourrit la stratégie de réarmement moral des familles face aux difficultés sociales et éducatives du moment, dont les enfants feraient tellement symptôme que la mobilisation de leurs parents s'avère de toute première urgence ! (Chauvière 2008 : 26-27)

Ce document, proposé comme un exemple de ce que d'autres coordinateurs avaient analysé de leurs propres pratiques et de celles des professionnels avec qui ils travaillent, est perçu comme une remise en question de leur propre fonction et de leur activité professionnelle. Il m'est reproché qu'en tant que coordinatrice métropolitaine, je suis sortie de mes fonctions. En cherchant à faire réfléchir les coordinateurs communaux, je suis entrée dans le champ de leur activité, et donc de l'accompagnement des familles et des enfants. Une des coordinatrices déclare, à la fin de la discussion :

« Comment est-ce que tu veux qu'on réagisse à ce truc ? » et poursuit : « ça nous provoque et ça nous énerve même ! Et franchement, de voir que les coordinateurs isérois n'ont rien d'autre à faire que d'écrire un torchon pareil, je me demande vraiment à quoi ils servent [...] Ça se voit qu'ils ne savent vraiment pas ce qu'on fait [...] J'espère bien que ce genre de document ne va pas circuler ».

Une autre coordinatrice précise qu'ils n'apprennent rien : « par exemple, heureusement qu'on adapte en fonction de l'offre éducative du territoire [le document précisant "l'offre d'activités du territoire peut préfigurer les parcours et actions proposées à l'enfant et à sa famille"] ». Une autre coordinatrice tente de relativiser : « c'est peut-être aussi une histoire d'époque, ce document s'est fondé sur des parcours de 2008, alors que ça a pu évoluer ».

Un peu plus tard, je répète cet argument qui est rejeté par la première coordinatrice :

« si on m'avait sorti un torchon pareil il y a deux ans, ça aurait été la même chose, je n'aurais pas compris non plus ». Elle reprend alors la méthode de travail qui ne lui semble pas adaptée : « Ce n'est pas comme ça que ça aurait dû être travaillé : on aurait dû être associés à ce travail dès le départ, et là on aurait pu montrer ce qu'il se passait directement sur le terrain ».

J'argumente alors en précisant que certaines coordinatrices iséroises suivent des familles, notamment dans le nord du département. Elle me répond :

« écoute Manon, ce n'est pas comme ça qu'on doit travailler, nous on sait qu'il y a plein de choses à faire évoluer, qu'on n'est pas parfaits, mais on doit construire les pistes de travail, à partir de l'évaluation par exemple ou... mais pas à partir d'un document pareil ».

Je tente d'expliquer l'objectif du travail, élaboré au niveau du GIP. La réponse de la coordinatrice communale permet alors de comprendre que la coordination métropolitaine, si elle donne un accès aux financements étatiques par la gestion des procédures, doit les accompagner sans remettre directement en question leurs choix : « mais ça, ce n'est pas la fonction du GIP. Le GIP doit nous valoriser, doit valoriser ce qui se fait. On se sent attaqués par le GIP, et on n'a vraiment pas l'impression d'être valorisés et soutenus ».

À l'issue du groupe de travail, je constate que la mise à distance collective de leurs pratiques n'a pas été possible de cette manière. La colère des coordinateurs communaux s'exprime contre le GIP qui, par l'intermédiaire de la coordinatrice métropolitaine, paraît juger leurs pratiques et leur profession. La diffusion de ce document, qui porte sur les pratiques d'accompagnement est apparue inappropriée, notamment parce qu'elle ne prend pas en compte les positions différentes entre métropole et communes. Alors qu'aucune analyse ne m'avait été fournie sur les relations entre les villes et la métropole lors de ma prise de poste, je découvre que la place de la métropole dans le champ éducatif se définit dans un rapport de force avec les communes. Cette « gaffe » (Alam & coll. 2012 ; Jamin 1986) de la jeune professionnelle et chercheuse qui franchit des frontières peu empruntées habituellement par la métropole amène les coordinateurs communaux à formuler

directement le rôle du GIP, ce qu'ils n'avaient pas fait depuis mon arrivée. Après le groupe de travail, j'en fais part à ma supérieure hiérarchique, pour qui la réponse à donner est claire : « s'ils ne sont pas contents, on peut arrêter, car ce n'est pas une mission du GIP. Ce n'est pas dans ses statuts que d'animer un groupe et qui est né au départ de leur demande ». Elle en parle au supérieur de la coordinatrice la plus remontée pendant la réunion, qui confirme que la coordinatrice a « chahuté Manon ». Les coordinateurs n'en feront pas part à leurs supérieurs comme une question collective à aborder. Le conflit est gommé et étouffé, il n'a plus d'objet : il est simplement révélateur d'une erreur personnelle puisqu'il revient à l'individu, la coordinatrice métropolitaine, de se gérer elle-même pour mieux s'adapter (Chiapello & Gilbert 2012 : 8).

Les vives réactions des coordinateurs laissent entendre davantage qu'une erreur : leur colère pointe notamment des relations institutionnelles et des stratégies politiques peu claires et débattues collectivement. Le conflit, relativement rare pendant les trois années d'observation, contribue cependant, comme le souligne Olivier Nay, à « la cristallisation de règles pratiques ou normatives autour [desquelles] s'organisent progressivement les échanges institutionnels, et d'autre part à la polarisation des acteurs politiques dans un système de jeu commun » (Nay 1997 : 21). Le conflit pointe en filigrane des règles implicites structurant les places des institutions et les relations politiques, qui n'ont pas été respectées par la métropole. Du point de vue des villes, le groupe de travail doit d'abord permettre de partager des expériences, mais seulement à l'intérieur d'un certain périmètre. La structuration métropolitaine leur apparaît d'abord comme administrative, leur donnant accès à des financements. La métropole leur permet de gérer collectivement les finances et d'éviter les négociations directes avec la préfecture et l'Acsé, mais elle est alors laissée à distance des réalités abordées dans les accompagnements des enfants et des familles. De fait, les villes investissent en priorité leur territoire, d'où une difficulté à construire une collaboration au niveau métropolitain.

Conclusion

À l'issue de cette analyse, on peut concevoir ces réunions que sont les groupes de travail comme des « modes de gouvernement » (L'Estoile 2015) : ils sont à la fois des dispositifs de participation dont le cadre est tenu par la métropole, mais font aussi l'objet de réappropriations par les acteurs présents et permettent à chacun de se situer dans l'espace politique. Dans le contexte actuel où les politiques locales sont saturées par des injonctions au partenariat et à la participation, où les individus doivent construire ensemble sur la base d'une confiance partagée, l'analyse de ces lieux de réunion s'avère féconde. Elle montre que derrière ces termes, les rapports de force politiques traversent l'action éducative locale. Ces enjeux de place et de subsidiarité ne sont pas discutés collectivement, les acteurs en présence cherchant à éviter les conflits et à aménager un consensus pacifié. Le consensus est tenu par la métropole grenobloise, qui endosse le rôle de coordinatrice de coordinateurs sur son territoire.

Derrière le vocable partenarial qui structure les relations entre acteurs et les multiples échelons d'action publique, s'élabore en outre une ingénierie sociale qui permet de nouvelles fonctions, celles de coordinateurs. En tant que coordinatrice, la métropole grenobloise éprouve des difficultés à construire sur son territoire les « lieux et activités d'échange entre acteurs hétérogènes et la négociation de significations communes et d'actions de coopération » (Lascombes 1996 : 330). Elle tient davantage à entretenir des espaces pacifiés, qui semblent servir les communes présentes. Ce consensus n'est en effet pas uniquement de son fait. Au sein des groupes de travail, elle se voit

renvoyée par les villes au rôle d'intermédiaire gestionnaire, sans rôle politique ni réflexif, dans un contexte où les villes résistent à l'arrivée de la métropole, en tant que jeune institution dans le champ éducatif. De son côté, en tentant de s'affirmer comme coordinatrice du programme au niveau métropolitain, la métropole investit les procédures, passage obligé. En tant qu'intermédiaire entre les communes et l'État, elle répond aux exigences étatiques en termes d'évaluation et de quantification.

Le pilotage de la politique éducative métropolitaine se focalise alors sur les procédures de gestion et d'administration, bien que les rapports de force qui s'expriment révèlent des enjeux politiques plus larges que les seuls instruments. La position de la métropole souligne combien la fonction de coordination dépend des forces politiques déjà à l'œuvre avant la mise en place du PRE. L'éducation au niveau local et en dehors du champ scolaire est un objet politique qui fait l'objet de luttes de pouvoirs. Le consensus que tente de tenir la métropole sur son territoire est loin d'être synonyme d'une politique partagée entre les villes. La situation rejoint l'analyse que font Fabien Desage et David Guéranger de la politique intercommunale : « les consensus intercommunaux n'ont rien d'une "vision partagée" du territoire, à même de transcender les conflits d'intérêts qui traversent les espaces locaux » (Desage & Guéranger 2011 : 148). Le terrain grenoblois montre ainsi que les groupes de travail, en tant qu'instances métropolitaines administratives s'apparentent à « un tamis à plusieurs trames » (ibid : 178). Ils filtrent les conflits potentiels et construisent une forme de paix sociale locale. Or, les fondements de cette paix sociale tiennent sur des enjeux organisationnels. On constate alors que la question éducative métropolitaine est structurée par la forme que prend la fonction de coordination, principalement administrative et gestionnaire.

Bibliographie

- ALAM T., GURRUCHAGA M., O'MIEL J., 2012, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, n° 87, 3, p. 155-173.
- BARRIER J., PILLON J.-M., QUÉRÉ O., 2015, « Les cadres intermédiaires de la fonction publique », *Gouvernement et action publique*, 4, p. 9-32.
- CATLLA M., 2005, « Quand les dispositifs de gestion produisent des dynamiques professionnelles. Le cas des groupements d'employeurs », in BOUSSARD V. (dir.) *Au nom de la norme : les dispositifs de gestion entre normes organisationnelles et normes professionnelles*, Paris, L'Harmattan (Logiques sociales), p. 131-157.
- CHAUVIÈRE M., 2008, « La parentalité comme catégorie de l'action publique », *Informations sociales*, n° 149, 5, p. 16-29.
- CHIAPELLO È., GILBERT P., 2012, « Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail ? », *Le travail humain*, 75, 1, p. 1-18.
- FRITSCH P., 1985, « Situations d'expertise et expert-système », in CRESAL (éd.), *Situations d'expertise et socialisation des savoirs*. Actes de la table ronde organisée par le CRESAL, Saint-Etienne, p. 15-50.
- DESAGE F., GUÉRANGER D., 2011, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Croquant (Collection Savoir-agir).

- DEVISME L., DUMONT M., ROY É., 2008, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 131, 4, p. 15-31.
- DONZELOT J., ESTEBE P., 1994, *L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 238 p.
- DOUILLET A.-C, DE MAILLARD, J. 2008, « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 49/4, p. 793-818
- EPSTEIN R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319, p. 96–111.
- FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan (Logiques politiques), 191 p.
- GAUDIN J.-P., 2002, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de sciences po.
- GLASMAN D., 1992, *L'école hors l'école : soutien scolaire et quartiers*, Paris, ESF éd.
- JAMIN J., 1986, « Du ratage comme heuristique ou l'autorité de l'ethnologue [Marc Abélès, Le lieu du politique.] », *Études rurales*, 101, 1, p. 337-341.
- LAFORETS V., 2016, *L'éducatif local : les usages politiques du temps libre des enfants*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Grenoble Alpes.
- LASCOUMES P., 1996, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (éd.), *La gouvernabilité*, PUF, Paris, p. 325-338.
- L'ESTOILE B. DE, 2015, « Observer en réunion », *Genèses*, 98, p. 3-6.
- NAY O., 1997, *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, Harmattan (Collection Logiques politiques), 377 p.
- NAY O., SMITH A., 2002, *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica (Études politiques), 237 p.
- PESLE M., 2016, *La petite fabrique de l'action éducative : ethnographie métropolitaine*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Grenoble Alpes.
- SÉGAS S., 2007, « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », in PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J., *La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories.*, Paris, L.G.D.J. (Droit et société. Série Politique).
- SOULÉ B., 2007, « Observation participante ou participation observante? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, 27, 1, p. 127-140.
- VOLÉRY I., 2008, *Administrer les « bien-être »: la gouvernance dans le secteur socio-éducatif*, Nancy, France, Presses universitaires de Nancy (Collection Théories et pratiques sociales, ISSN 1285-5774), 319 p.