Éducation comparée / nouvelle série, n°11, pp 111 - 131

Le partenariat interinstitutionnel : un nouvel instrument de politique éducative ? Le cas des politiques de traitement du décrochage scolaire

Pierre-Yves Bernard &
Christophe Michaut

Centre de recherche en éducation de
Nantes, Université de Nantes

RÉSUME

La réduction de l'abandon scolaire est l'une des priorités de la Commission européenne. Elle invite les pays à nouer des partenariats, à échanger leurs expériences et leurs pratiques pour lutter contre le décrochage scolaire. Cet article examine les logiques de partenariats interinstitutionnels qui prévalent dans différents contextes locaux et nationaux en s'appuyant sur deux expérimentations différentes menées dans deux pays européens (un logiciel de suivi des élèves en situation de décrochage et une action d'accompagnement d'élèves à risque). La dynamique d'instauration des partenariats dépend, entre autres, du degré de décentralisation des systèmes éducatifs et des cultures professionnelles des acteurs impliqués.

MOTS CLÉS

décrochage scolaire ; expérimentation ; partenariat interinstitutionnel ; politiques éducatives.

ABSTRACT

Decreasing the early school leaving is one of the major concerns of the European Commission. Countries are fostered to establish partnerships, to exchange experiences and practices in order to tackle early school leaving. This paper examines the logics of partnership according to national and local contexts. It is based on two different experiments implemented in two european countries (a dropouts monitoring software, and a coaching scheme for students at risk). The dynamic of partnership depends on two things,

amongst others: the level of educational decentralization and the professional cultures of the involved actors.

KEYWORDS
Early school leaving ; experiment ; interinstitutional partnership ; educational policies.

Introduction

L'un des grands objectifs de la stratégie « Europe 2020 » est de réduire le taux d'abandon scolaire, qui s'élevait à 14,4 % en 2009, à moins de 10 % d'ici 2020. La Commission européenne invite les pays à mettre en place des mesures de prévention, d'intervention et de compensation, en favorisant les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres (Commission Européenne, 2011), ce qui suppose d'identifier les causes d'abandon et les logiques mises en œuvre pour traiter le décrochage scolaire. Les causes d'abandon sont multiples (Bernard, 2011) et les solutions pour l'endiguer suivent deux principales orientations : l'anticipation et la prévention des risques de ruptures scolaires d'une part, le traitement curatif lorsque la situation se présente d'autre part. Quelle que soit l'orientation privilégiée, la question du repérage des difficultés scolaires et des potentiels bénéficiaires de dispositifs ad hoc apparaît essentielle. Préalable à toute action, ce repérage n'est pas uniquement « l'affaire » de l'école et des responsables du système scolaire. De nouveaux acteurs institutionnels se sont progressivement impliqués, à divers degrés, dans le traitement du décrochage scolaire en proposant des dispositifs spécifiques ou en s'engageant dans un partenariat interinstitutionnel visant à trouver collectivement des solutions pour des jeunes dits « sans solutions ». Aborder cette question du partenariat suppose de le considérer comme une forme particulière de pratique des politiques publiques, fondée sur « une action commune négociée » (Zay, 1997, p. 15) et sur l'existence d'une forme de division du travail entre institutions. Celles-ci peuvent être définies de manière formelle (par exemple, les établissements scolaires ou les structures en charge de l'insertion des jeunes) ou de manière informelle, mais plus

sociologique, quand il s'agit de rendre compte de l'école et de la famille comme institutions sociales.

Cet article porte principalement sur ce partenariat en cherchant à identifier les origines et les logiques qui sous-tendent l'engagement des diverses institutions : s'il s'agit pour certaines d'impulser, voire d'imposer, dans une logique purement administrative, ce partenariat, pour d'autres le traitement doit s'opérer à l'échelle d'un périmètre, préalablement défini, dans une logique territoriale. D'autres enfin considèrent que le rapprochement entre l'école et les familles constitue la forme la plus pertinente de partenariat pour régler le problème du décrochage scolaire et se situe donc en dehors des formes les plus institutionnelles des actions partenariales. Pour examiner les deux premières logiques, administratives et territoriales, nous nous sommes appuyés sur l'expérimentation d'un logiciel de suivi des élèves en situation de décrochage et sur l'évaluation d'un groupe européen d'échange de pratiques (Eurocités)[1]. La troisième forme de partenariat, fondée sur le rapprochement école-famille, est illustrée par les pratiques des établissements expérimentaux, en particulier celle de Rinkeby décrite par Lindström et Dahlin. Il ne s'agit pas ici d'évaluer les effets du partenariat sur le décrochage scolaire mais d'étudier les effets de cette orientation politique sur le partenariat lui-même, en

1 Cette recherche empirique a été menée à partir de l'observation de réunions d'échange et d'entretiens réalisés auprès de 22 responsables de structures éducatives, scolaires ou d'insertion professionnelle en Belgique (communauté flamande) et en France. En Belgique, ont été interviewés un responsable de service éducatif municipal et deux responsables d'un réseau d'accompagnement de jeunes en risque de décrochage. En France, ont été interviewés un responsable de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), un responsable de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), un responsable de la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), un responsable de la direction régionale de pôle emploi, un attaché à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), un responsable national et deux responsables locaux des missions locales, un responsable au conseil régional, un responsable académique et deux coordinateurs départementaux de la mission générale d'insertion de l'Education nationale (MGIEN), cinq directeurs de centre d'information et d'orientation et un inspecteur de l'éducation nationale Information-Orientation.

émettant l'hypothèse que la politique de lutte contre le décrochage scolaire favorise la constitution de partenariats interinstitutionnels.

Le traitement du décrochage scolaire : prévenir ou guérir ?

Dans un premier temps, il est nécessaire de situer la question des partenariats dans le cadre plus général des politiques éducatives. Celles-ci s'appuient sur des dispositifs et des questions dont la construction progressive les a amenées au rang de problèmes publics. Le décrochage scolaire s'est ainsi imposé en France, après d'autres pays, comme une des questions vives en éducation. Face à ce problème, les actions mises en œuvre sont généralement caractérisées selon le moment du processus qu'elles traitent (plus ou moins préventives, plus ou moins réparatrices) (Bernard, 2009, 2011 ; Tyler & Lofstrom, 2009).

On peut en matière éducative distinguer trois niveaux de prévention : une prévention sociale, portant par exemple sur les conditions de vie des familles, une prévention scolaire, portant sur les acquis scolaires ou le rapport au savoir et à l'école, une prévention situationnelle, par exemple dans les pratiques de veille de l'absentéisme [2]. Chacun de ces niveaux détermine des recours différents au partenariat. Le premier implique généralement un partenariat entre école et services sociaux en charge de la famille, de l'enfance et de la jeunesse (travailleurs sociaux, secteur de la petite enfance, de la santé, etc.). Pour les deux autres niveaux, la question du partenariat interinstitutionnel se pose en fonction du degré de division du travail et des délégations d'activité entre institutions. Par exemple, les équipes éducatives des établissements scolaires peuvent confier plus ou moins explicitement tout ou partie des actions de remédiation à des acteurs extérieurs à ces établissements : associations d'aide aux devoirs, entreprises d'accompagnement scolaire, orthophonistes, etc. À l'inverse, les difficultés scolaires peuvent être traitées en interne, ce qui place le partenariat au sein même des équipes éducatives. Les comparaisons internationales montrent la grande diversité des configurations en ce domaine, notamment en ce qui concerne la présence et la légitimité de

[2] On reprend ici la distinction entre prévention sociale et prévention situationnelle structurant les différents modèles des politiques sociales (Baillergeau, 2008).

professionnels non enseignants dans les écoles (Viriot-Goeldel, 2007). De ce fait, l'ampleur des partenariats interinstitutionnels en matière de prévention de la difficulté scolaire dépend en grande partie de la façon dont l'institution scolaire est délimitée.

Dès ce premier niveau d'action, quand un partenariat interinstitutionnel se met en place, la question de l'identification des bénéficiaires devient cruciale et peut d'ailleurs faire l'objet de tensions entre professionnels. Par exemple, la situation d'un jeune peut être reconnue comme problématique au niveau d'une association d'aide aux devoirs, mais pas dans l'établissement scolaire du même jeune.

Une fois que les jeunes ont quitté l'école, la finalité de l'action de traitement du décrochage scolaire devient réparatrice. Potentiellement les jeunes interrompant leurs études peuvent rencontrer des structures institutionnelles plus ou moins diversifiées selon l'organisation du système éducatif et des services publics en charge de la jeunesse. Par exemple, en France, un jeune sortant sans diplôme d'un établissement public de l'éducation nationale peut retourner en formation initiale dans un établissement privé ou en apprentissage ou encore avoir recours aux services de l'emploi dédiés aux jeunes sans qualification (missions locales), entre autres possibilités. Cette multiplicité des institutions suscite régulièrement une interrogation sur les partenariats formels ou informels entre ces structures. On peut même considérer qu'une partie des sortants sans diplôme du système éducatif se retrouve sans solution du fait de l'absence de coordination entre les différentes structures en charge de la jeunesse (CERC, 2008). Ainsi plusieurs expérimentations de partage d'informations individuelles entre différentes institutions se justifient comme condition préalable à la lutte contre le décrochage scolaire (Bernard & Michaut, 2012).

En effet, que ce soit à visée préventive ou curative, le partenariat est convoqué comme outil d'une politique éducative plus efficace et plus orientée vers les besoins des jeunes (Commission européenne, 2011). Par la remise en cause des frontières institutionnelles reconnues, il participe d'un new management éducatif. L'injonction au partenariat se développe, imposant aux acteurs du système éducatif de rendre des comptes sur les partenariats réalisés (Zay, 1999).

Les institutions face au traitement du décrochage : trois logiques de partenariat

Si on se place maintenant du côté des logiques d'action il est possible de distinguer plusieurs niveaux, notamment en fonction du degré de généralité de l'action, ou inversement, en fonction de la proximité avec le terrain. Le traitement du décrochage scolaire peut impliquer divers acteurs institutionnels dont l'engagement et les logiques diffèrent : du niveau supranational, par le financement du Fond Social Européen de dispositif de prise en charge des élèves en situation de décrochage, jusqu'au niveau local, au sein d'un établissement scolaire. Le partenariat interinstitutionnel repose sur des logiques et des instruments différents que nous classerons schématiquement et que nous illustrerons à partir d'exemples de dispositifs mis en œuvre dans des contextes nationaux variés. La typologie ainsi constituée ne repose pas sur l'analyse d'éléments empiriques exhaustifs mais reflète des configurations partenariales idéal-typiques.

Il est possible de dégager trois logiques de partenariat : une logique administrative, une logique territoriale et une logique de coéducation. Dans la **logique administrative**, le traitement du décrochage réside dans le contrôle et la régulation du dispositif. Il s'agit non seulement d'impliquer les différents acteurs et institutions mais aussi d'apporter la preuve de l'importance du décrochage que seul un dispositif d'ampleur régionale ou nationale est capable d'endiguer. En France, l'administration centrale de l'éducation nationale décide de mettre en place, en 2011, des « plateformes de suivi des décrocheurs » grâce à un « système interministériel d'échange d'information » dont l'objectif est « d'apporter une réponse personnalisée et rapide à chaque jeune de plus de 16 sans diplôme et sans solution » par la coordination des acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes. Plusieurs expérimentations régionales, reposant sur des principes similaires, avaient été initiées dès 2009 (Berard & Valdenaire, 2013). On s'attardera sur l'élaboration d'un logiciel de suivi des élèves en situation de décrochage et l'instauration d'une convention de partenariat entre différents acteurs institutionnels d'une région (Préfecture de région, Académie, Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt, Direction Inter Régionale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Conseil Régional,

Pôle Emploi, Association Régionale des Missions Locales). La convention occupe un rôle central dans ce partenariat dans la mesure où elle est source d'obligation morale, symbolique et politique. Morale car nul ne songerait à se soustraire à cet objectif de lutte contre le décrochage.

« *La convention est démagogique. Elle porte sur l'intérêt des jeunes en difficulté, sans solution. Qui pourrait être contre ça ?* » (responsable académique de la Mission générale d'insertion de l'éducation nationale)

Symbolique et politique car elle réussit à engager des institutions dont les cultures professionnelles sont parfois distantes.

« *Une fois que c'est fait [signé], eh bien on ne peut pas se dédier.* » (Pôle Emploi)

« *On est tous à égalité parce qu'on a tous la même signature. C'est le langage institutionnel qu'on comprend bien.* » (Responsable enseignement agricole)

L'efficacité de la convention[3] est avant tout celle qui permet de se jouer des frontières institutionnelles qui sont éminemment politiques ou sources de pouvoir puisqu'elles délimitent pour chaque institution la maîtrise d'une zone d'expertise (et de légitimité) dont l'accès se négocie, se marchande (Bernard & Michaut, 2012).

Il en va tout autrement pour le deuxième terrain de notre étude où domine la **logique territoriale**. Dans la ville d'A., située dans la communauté flamande de Belgique, le partenariat est d'abord impulsé par la ville elle-même. Le contraste avec la situation française précédemment décrite se situe dans l'organisation même du système éducatif. Celui-ci est très largement décentralisé. Il n'y a pas de programme national, ni d'évaluation commune des élèves, que ce soit à travers des tests standardisés ou un examen.

Par ailleurs, la volonté historique d'assurer la liberté d'enseignement en Belgique a amené une pilarisation, se manifestant par la coexistence de plusieurs réseaux d'enseignement : public et privé comme ailleurs,

3 Il convient de souligner que la rédaction de cette convention, qui d'une certaine manière est l'aboutissement des négociations partenariales, doit beaucoup à des collaborations engagées de longue date dans le cadre de plateformes d'accompagnement vers l'emploi (CERC, 2008).

mais aussi régional, provincial et municipal[4]. Le secteur privé accueille la majorité des élèves et, par ailleurs, les réseaux provinciaux et municipaux sont particulièrement développés dans certaines régions et villes, en particulier la ville de A.

Le rôle de la communauté flamande de Belgique se limite donc au contrôle d'un certain nombre de règles générales, à l'évaluation et au financement. La question scolaire est de fait une question locale, en particulier dans les villes importantes comme A. Cette inscription territoriale amène d'ailleurs une première forme de partenariat entre les villes et provinces disposant de services éducatifs. Sur l'initiative du gouvernement régional, un réseau de 13 villes a ainsi été mis en place en 2005, afin de mieux articuler politique régionale et politique locale (*Overlegplatform lokaal flankerend onderwijsbeleid* (Plate-forme de consultation pour la politique éducative complémentaire au niveau local) (Eurydice, 2009, p. 78).

La problématique scolaire est donc fortement imputée au contexte local. Ainsi, dans un document réalisé dans le cadre d'un échange de pratiques entre quatre villes européennes auquel participait la ville d'A., la situation de la ville est-elle décrite essentiellement en référence à l'importance des communautés d'origine étrangère :

"*Over 60% of all children in primary schools in A. are non–native (Dutch) speakers. At home they speak the language of the 170 nationalities that make up the population of A. Although the largest group of `immigrants' is of Dutch origin, by far the largest ethnic community in A. is Moroccan Berber families, followed by communities of Turkish, Kurdish, Polish, African and Chinese origin. A. hosts a very large Jewish community. The average education results in A. are poor when compared to the Flemish average. The dropout rate and unqualified school leaving are almost double the Flemish average. The aim of the city government is to bring this down to Flemish standard*." (Eurocities, 2011, p. 36).

C'est donc dans l'adaptation à ces particularités locales que sont conçues les politiques éducatives. À l'occasion d'une séance d'échanges de pratiques à laquelle participaient des professionnels de services éducatifs municipaux de plusieurs villes européennes, nous avons pu constater combien cette dimension locale est privilégiée et à

4 Il n'y a pas en Belgique de système éducatif au niveau national, l'éducation étant une compétence des communautés.

quel point la structure même du système éducatif (sa forte décentralisation, l'importance du secteur privé, l'orientation précoce des élèves vers la voie professionnelle) est peu interrogée.

Il faut ajouter que l'orientation générale de la politique éducative en Flandres est celle de la transversalité des financements, notamment en imposant aux villes de participer de la même manière au financement des avantages sociaux accordés aux élèves et à leur famille, quel que soit le réseau fréquenté (décret du 30 novembre 2007 : Eurydice, 2009, p. 79).

De ce fait le partenariat interinstitutionnel devient une nécessité pour articuler l'action des différents réseaux. C'est bien la multiplicité des acteurs, ainsi que leur forte autonomie, qui justifie la mise en place d'un réseau de prévention du décrochage scolaire dans la ville de A. comme l'indique la coordonnatrice :

« *But it took two years to build the network. Because you need to talk to all the partners and you need to get the trust from the schools. Here, in Belgium, you have … different nets, you have catholic schools, you have city schools, and state schools, and you have to win the trust of all partners* »

Le partenariat est donc dans ce cas une forme d'investissement local, fondé sur la confiance réciproque. Par ailleurs le partenariat est délimité géographiquement, par quartier. Le choix des quartiers bénéficiaires est fondé sur le niveau de difficultés sociales et scolaires relevé dans les quartiers, mais dépend également des opportunités locales, des financements alloués, etc. Ce caractère très contingent de la construction partenariale entraîne inévitablement des inégalités entre territoires.

La troisième logique partenariale, que l'on peut qualifier de **logique de coéducation ou d'éducation partagée,** se situe au niveau des établissements scolaires eux-mêmes. L'enquête que nous avons menée ne nous a pas conduits à collecter des données sur cette façon de concevoir le partenariat. Toutefois, il nous semble important pour bien saisir les différences d'outillage d'y faire référence. Dans la plupart des pays, des initiatives, des expérimentations sont menées au niveau des établissements visant à permettre à des élèves en difficulté de suivre une scolarité complète.

En France, malgré une solide tradition de centralisation et de pilotage du système éducatif, certains établissements expérimentaux

ont été créés dans une perspective de lutte contre le décrochage scolaire. Certains sont nés d'initiatives associatives et militantes, comme par exemple, l'association La Bouture, à l'origine du Collège lycée élitaire pour tous (CLEPT) à Grenoble. Dans le même esprit, le lycée Jean-Lurçat à Paris ou le Micro-lycée de Sénart expérimentent des pratiques innovantes, tant et si bien que l'Etat encourage depuis 2008 le développement de micro-lycées. Une expérience différente en Suède a fait l'objet d'une forte médiatisation. L'école de Rinkeby, une commune située à 10 km de Stockholm, accueille un public très défavorisé culturellement et socialement, à la différence des établissements français cités précédemment. L'abondante communication réalisée par son directeur Börje Ehrstrand en a fait un cas exemplaire de retournement de situation d'un établissement jugé très difficile à une école réputée, bien qu'il ait conservé un public constitué essentiellement de migrants ou d'enfants de migrants (Lindström, 2006 ; Dahlin, 2010).

Dans tous ces cas, une des pratiques les plus affirmées de ces établissements est le partenariat avec les familles. Ehrstrand raconte volontiers comment il a pu redémarrer l'activité de son école, menacée de fermeture du fait des violences récurrentes, des dégradations et de la fuite des familles. En réunissant 200 parents d'élèves, il leur a permis de s'exprimer sur l'école qu'ils souhaitaient pour leurs enfants. Il en est résulté un plan d'action en trois points, dans lequel les familles étaient largement partie prenante : nettoyer l'école et réparer les dégradations ; établir un climat d'ordre et de sécurité dans les classes ; accroitre la motivation à apprendre et la confiance dans l'avenir.

Au passage, il est remarquable que ce partenariat entre école et familles se soit réalisé au départ dans un climat de relative méfiance des institutions. Le partenariat à ce niveau n'est donc pas fondamentalement interinstitutionnel, mais s'inscrit plutôt dans la constitution et la consolidation d'une communauté éducative. On retrouve souvent cette implication des parents dans les descriptions disponibles des pratiques des établissements expérimentaux en France.

Ce premier niveau d'analyse peut être croisé avec le modèle décrit précédemment des politiques de traitement du décrochage scolaire. Le partenariat interinstitutionnel dans une logique administrative repose

essentiellement sur le repérage des jeunes « sans solution », c'est-à-dire déjà en rupture. Au mieux ce partenariat est le support d'actions réparatrices spécifiques : c'est grâce à la collaboration entre institutions qu'on peut déterminer une population éligible à des dispositifs de remédiation, de retour à la qualification ou d'insertion professionnelle. Mais il intervient toujours après la rupture. L'exemple de partenariat territorial s'inscrit davantage dans une perspective de prévention, mais de prévention ciblée sur un public à risque. Les politiques de prévention peuvent en effet être distinguées selon qu'elles portent sur un public particulier ou le fonctionnement d'ensemble du système éducatif (Bernard, 2009, 2011). Dans le premier cas, l'action repose sur la définition de publics problématiques, ce qui peut amener, comme on l'a dit plus haut, une forme de partenariat visant à délimiter ces publics. Il en est tout autrement dans le second cas, où l'action ne vise pas seulement la lutte contre un problème spécifique (en l'occurrence le décrochage scolaire), mais plus généralement la promotion d'un modèle éducatif plus inclusif (Tyler & Lofstrom, 2009). À ce titre, le partenariat reposant sur une logique de coéducation s'inscrit dans une prévention plus structurelle.

Voyons maintenant les outils associés à ces formes partenariales.

Des outils spécifiques associés aux différentes formes de partenariats

Pour assoir la politique convenue, les institutions se dotent d'outils en rapport avec la logique correspondante. Dans le cadre de la **logique administrative**, le traitement passe essentiellement par la mesure et le contrôle du dispositif. Le choix d'un logiciel d'échange d'information sur le suivi des « décrocheurs » s'est imposé pour que le compromis entre les institutions se réalise. Le logiciel doit permettre d'améliorer les données disponibles pour chaque institution sur la situation des jeunes dont elle a la responsabilité, de faciliter le passage de relai entre structures et disposer de données de pilotage fiables (nombre de jeunes effectivement pris en charge, nombre de personnes sans solution). Il s'agit, à travers le choix de cet outil, de standardiser les procédures, de quantifier les actions de terrain et de catégoriser les solutions proposées à partir des pratiques des institutions impliquées. On a là une forme particulièrement poussée de rationalisation de

l'action, si l'on considère que l'outil technique fait disparaitre, ou du moins réduit fortement, les zones d'incertitude, les parts d'errance dans les parcours, etc. Dans cette conception très « industrielle » au sens de l'économie des conventions, il existe un risque de faire peu de cas du « jeu » des acteurs, aussi bien celui des jeunes que celui des professionnels : soit ce jeu n'est pas reconnu – les jeunes qui ne sont pas pris en charge par un dispositif sont considérés comme sans solution alors qu'en réalité il est vraisemblable qu'une partie d'entre eux n'ont pas intérêt, pour une raison ou pour une autre, à recourir à l'offre de service existante – soit ce jeu se doit d'être contrôlé – connaître de manière précise les parcours des jeunes, et quantifier les actions de prises en charge par les différentes institutions, en descendant ce contrôle au niveau le plus élémentaire possible (établissements scolaires, bassins de formation, etc.). On reconnaît là les risques d'un fonctionnement bureaucratique, où l'action est davantage guidée par des procédures que par l'efficacité de l'action. On reconnaît aussi une conception de l'action publique, développée aujourd'hui dans tous les secteurs des administrations publiques : le pilotage par l'évaluation. Le logiciel constituerait alors un outil de connaissance statistique permettant de mesurer l'activité dans telle ou telle mesure, dans tel ou tel secteur d'intervention ou établissement. La standardisation qu'implique l'outil est dans ce cas la condition permettant de comparer dans le temps et dans l'espace, mais aussi d'une institution à l'autre. La question sur les différences d'actions concrètes et d'objectifs ne se pose pas : la seule chose qui compte (ou qui se compte) est le fait qu'un jeune soit pris en charge (ou non) par un dispositif, qu'il accède (ou non) à une formation qualifiante (ou non), qu'il accède (ou non) à un emploi pérenne (ou non).

Le dispositif JOCO (*youth coaches*) de la ville de A. illustre les deux dimensions du partenariat **territorial** : articulation de réseaux relativement autonomes et territorialité. Le dispositif mis en œuvre est destiné aux jeunes à risque, âgés de 12 à 18 ans, et est implanté à trois niveaux:

- accompagnement par les pairs à l'intérieur des écoles, réalisé par des élèves volontaires ;
- embauche par les écoles, sur des contrats à durée déterminée (un à trois ans) de jeunes de moins de 26 ans sans qualifications scolaires

pour repérer et aider les élèves en situation de décrochage à l'intérieur des écoles, mais aussi à l'extérieur des écoles;

- mise en place d'un réseau stable de « coaches » territoriaux, responsables de plusieurs écoles, en particulier pour l'animation du réseau de coaching dans le quartier.

Ce réseau est entièrement géré par un coordonnateur de projet de la ville d'A. L'outillage du dispositif repose donc essentiellement sur des personnes qui se placent en situation de médiatrices. La configuration est donc totalement opposée au partenariat administratif, largement fondé sur des « acteurs non humains », pour reprendre l'expression de Latour (2006). Le registre de la proximité est alors fondamental dans cette logique territoriale (Berthet, 2007). Ce registre est mobilisé comme ressource pertinente afin d'avoir une vision globale de la difficulté du jeune « à risque ».

Une des manifestations de cette proximité réside dans le choix des coachs et leur formation. Du fait de leur expérience scolaire, les coachs viennent le plus souvent de milieux très défavorisés et appartiennent à des minorités ethniques. Ces caractéristiques les rendent proches des élèves des quartiers défavorisés où ils travaillent et, parfois, ils viennent des mêmes quartiers que leurs élèves. En exerçant leurs missions, ils risquent de présenter un contre-exemple pour certains élèves. Comme le dit un coach présent pendant la réunion : "*I understand them, and it's not easy. They say: look at you, you didn't finish school, but you work, you have a car, you can buy your thing.*" La posture du coach est alors de répondre : "*for me it's very hard because working and not to go to school, it's not easy, it takes a lot of motivation, it's very hard*".

Le travail du coach consiste finalement à présenter un modèle pour les jeunes, à la fois par rapport à leur communauté, comme exemple de réussite, et sur le plan individuel, comme modèle de raccrochage en formation par la motivation. En effet, les contrats de coach sont associés à une formation pour adultes, destinée à obtenir une qualification dans le domaine du travail social. Par ailleurs les coachs bénéficient de formations spécifiques pour leur activité, et d'un *mentoring* de la part d'enseignants. Mais aussi bien par leur témoignage qu'à travers celui des coordonnateurs, c'est l'expérience de leur emploi qui constitue la plus importante formation pour ces jeunes non qualifiés. Comme le dit une directrice d'établissement, « *we*

see them grow ». Le recrutement des coachs se fait sur cette base de développement futur : les critères de recrutement sont la motivation et l'engagement, mais aussi les projets professionnels futurs, notamment dans le domaine du travail social. Au total, il y a malgré tout un consensus de l'ensemble des partenaires sur ce que représentent ces coachs : des personnes de confiance pour les jeunes, grâce à leur proximité avec les élèves de l'école.

Le partenariat dans le cadre de **l'éducation partagée** repose également sur une forte ouverture à d'autres acteurs. Mais, au-delà de la proximité nécessaire au développement des pratiques d'accompagnement, il s'agit de mobiliser l'ensemble de l'équipe éducative, et, *in fine*, les élèves eux-mêmes. Ceci implique donc l'engagement des parents afin d'assurer une cohérence d'ensemble à l'action éducative. Mais cela implique également une ouverture à un ensemble d'acteurs (institutionnels, mais aussi culturels, comme par exemple des troupes de théâtre, la presse locale, etc.). Pour reprendre l'exemple de Rinkeby, l'établissement d'un centre de loisirs à l'intérieur même de l'école l'amène à accueillir des publics divers tout au long de la semaine. Cette conception « holistique » revendiquée par l'école constitue donc une remise en cause d'un des aspects les plus fondamentaux de la forme scolaire, à savoir la fermeture spatiale que représentent les locaux scolaires.

Discussion

Les deux expériences étudiées, ainsi que le cas des établissements expérimentaux font donc apparaitre trois configurations du partenariat relativement cohérentes. Une première configuration repose sur une logique administrative, dans une visée de réparation spécifique du décrochage scolaire. La question clé est alors le repérage, ce qui amène les partenaires à s'engager dans des procédures techniques normalisées. La seconde s'appuie sur une logique territoriale, dans une visée préventive spécifique du décrochage. La question centrale est alors la médiation, ce qui amène à engager un dispositif fondé sur la proximité. Enfin une troisième configuration repose sur une logique de coéducation, à finalité de prévention structurelle. La question clé est alors celle de la mobilisation, ce qui amène des pratiques d'ouverture de la forme scolaire. Soulignons,

pour être exhaustif, que le traitement du décrochage peut dans certaines situations se dispenser d'un quelconque partenariat. Il en est ainsi lorsque des structures *ad hoc* prennent seules en charge les élèves. Dans ce cadre, c'est surtout une logique pédagogique qui domine. L'exemple des établissements de la Ville de Berlin illustre parfaitement cette orientation. Le traitement du décrochage passe par une rupture dans les savoirs à enseigner et dans les manières de les transmettre, en substituant, par exemple, les apprentissages théoriques par un apprentissage « productif » basé sur le vécu des jeunes et en les préparant à la vie professionnelle (Böhm, Borkenhagen & Schneider, 2004).

Restent en suspens plusieurs interrogations : quelles sont les conditions de diffusion des partenariats, de leur pérennité et de leur efficacité ? Les logiques de partenariat distinguées s'inscrivent en effet dans des contextes plus ou moins favorables. Ainsi, la logique de coéducation est-elle très éloignée de certaines traditions scolaires : « rien n'est plus étranger à l'école laïque et républicaine naissante que l'idée de partenariat » écrit justement Danielle Zay à propos de l'école française du XIXème siècle (Zay, 2005, p. 702). Celle-ci repose au contraire sur la séparation entre le monde scolaire et l'environnement extérieur, perçu comme une source de dégradation potentielle de la légitimité et de l'ordre normatif de l'école : le savoir « utilitaire », l'influence des familles, le poids des croyances religieuses, la pression du monde économique sont autant de dangers contre lesquels le savoir scolaire a une fonction d'émancipation individuelle. La forme scolaire repose donc sur une culture politique plus globale, qui inclut les rapports de l'individu à la société, la conception du bon gouvernement, du progrès, etc. Ainsi la culture politique américaine favorise-t-elle une conception de l'apprentissage comme découverte et expérimentation et une forme scolaire plus flexible et adaptative que dans le cas français (Meuret, 2007). La forme même du partenariat est vraisemblablement déterminée en partie par ces effets sociétaux. L'importance du partenariat administratif en France, illustré plus haut à travers l'exemple de l'expérimentation d'un logiciel de repérage des décrocheurs, n'est pas sans rapport avec la forte hiérarchisation du système politico-administratif français, hiérarchisation qui se manifeste finalement par des retours fréquents à un exercice *top-down* du pouvoir (Bernard & Michaut, 2012).

Toutefois le recours au partenariat en éducation et en formation se diffuse largement sous différentes formes, y compris en France (Zay, 1999). Trois facteurs ont contribué semble-t-il à ce développement. Le premier est le renouvellement des problèmes éducatifs. Les questions d'insertion professionnelle ou d'interculturalité, par exemple, ont contribué à déplacer les questions scolaires vers l'extérieur de l'école et à légitimer une ouverture du monde scolaire à d'autres acteurs que les seuls enseignants. Le partenariat est alors vu comme un outil permettant d'apporter des réponses globales aux jeunes en réunissant des structures dispersées. La problématique du décrochage scolaire est à cet égard très significative. On peut considérer que l'usage même du terme « décrochage » traduit la prise en compte de l'articulation entre l'école et son environnement, alors que l'expression « échec scolaire » est davantage inscrite dans les questions d'apprentissage et de savoirs scolaires (Glasman & Oeuvrard, 2004). Le deuxième facteur est la territorialisation de l'action éducative dans laquelle se sont engagés les pays marqués précédemment par une forte centralisation (Mons, 2007). Comme nous l'avons montré plus haut, cette inscription territoriale est congruente avec une logique de partenariat. Plus généralement, elle s'accompagne d'une remise en cause du rôle de l'administration scolaire, au profit d'acteurs territoriaux mieux à même de fournir des services et des dispositifs quand l'institution scolaire est mise à mal. Le troisième facteur est l'injonction institutionnelle au partenariat. Cette injonction peut provenir d'instances politiques diverses, voire même de fondations privées, comme dans l'exemple de la *New Futures initiative* développée par certaines villes des Etats-Unis dans les années 1980 (White & Wehlage, 1995). Cette injonction est particulièrement forte au niveau supranational, en particulier dans l'Union européenne. Ainsi, la Commission européenne considère que *« les données comparatives et la recherche analytique suggèrent que le succès des politiques dépend notamment d'informations solides sur les causes et les conséquences de l'abandon scolaire, de la logique et de la cohérence des mesures prises pour lutter contre le phénomène,* ***de la nature intersectorielle de la collaboration et de la globalité de l'approche choisie.*** *(…) Des concepts pédagogiques élargis, tels que l'éducation culturelle, la coopération avec les entreprises ou d'autres intervenants extérieurs à l'école, et le sport, peuvent également jouer un rôle important dans la réduction de l'abandon scolaire en*

encourageant la créativité, de nouvelles manières de penser, le dialogue interculturel et la cohésion sociale. » (Commission européenne, 2011, 3, souligné par nous)

L'importance de cette injonction laisse supposer que le partenariat en éducation ne va pas de soi. Pour paraphraser le titre de l'article de White & Wehlage (1995), si c'est une si bonne idée, pourquoi est-ce si difficile à réaliser ? Une première explication réside dans la forme scolaire elle-même, qui, comme on l'a vu plus haut, se définit en partie comme séparée de son environnement (Vincent, 1994). Un des obstacles au partenariat est alors la résistance des professionnels de l'enseignement (professeurs, chefs d'établissements) à collaborer avec des acteurs qu'ils estiment peu légitimes. Cette résistance s'appuie sur une conception particulière de l'activité enseignante, centrée sur la transmission du savoir. On peut donc considérer que des cultures professionnelles enseignantes davantage orientées vers une approche constructiviste des apprentissages sont plus propices à des actions de collaboration (OECD, 2009). Mais cette question des cultures professionnelles ne se limite pas aux seuls enseignants. Une deuxième série d'obstacles se rapporte aux écarts entre le partenariat affiché et sa mise en œuvre effective (White & Wehlage, 1995). Au niveau des professionnels de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes, des différents peuvent porter sur la définition même du problème. Ainsi, dans le partenariat mis en place pour le repérage des décrocheurs, chacun défend une vision du décrochage. À une problématique scolaire mise en avant par les acteurs de l'Éducation nationale répond une définition ascolaire, dans un registre social ou psychologique, pour les acteurs des Missions locales :

« *Moi, le sens de "décrocheur" tel que je le perçois, (…) pour nous, ce n'est pas de se dire pourquoi il a décroché, qu'est-ce qui s'est passé à l'école ? Mais moi, j'ai envie de savoir plutôt…, : qu'est-ce qui se passe dans sa vie qui fait que tout d'un coup, l'école, alors que ça marchait, ça ne marche plus. Les problèmes, ils sont peut-être d'ordre social, familial… Il y a beaucoup de parasites, dans la vie. Après, on peut parler toujours de résultats scolaires : on s'en fout. Son problème, il n'est pas là.* » (directeur de Mission locale)

Cette tension est fortement structurée par les identités professionnelles des institutions impliquées. A une logique de retour en formation initiale largement promue par les représentants de l'Education nationale s'opposent des pratiques d'accompagnement

social qui permettent aux professionnels des Missions locales de se distancier des normes scolaires :

« Mais ce n'est pas les remettre dans un cursus scolaire qui va les aider. Par contre, c'est leur donner des temps de parole, travailler les aspects psychologiques… Peut-être chercher un logement pour sortir de milieux qui les tirent vers le bas, pour trouver une situation de sécurité pour celui qui arrive à 16, 17 ans et qui a peur de renter chez lui. Ça, c'est les décrochages. » (directeur de Mission locale)

D'une manière générale, le traitement partenarial d'un problème éducatif peut butter sur les « querelles de territoire » (Dutercq, 2005) où chaque acteur défend sa légitimité. Enfin, une troisième difficulté se rapporte à l'organisation du partenariat, plus ou moins institutionnalisée. Le partenariat peut être très informel, et reposer alors sur un engagement élevé des personnes, comme c'est le cas dans l'expérience de la ville de A. citée plus haut. Cet investissement important est une force, mais aussi une faiblesse, dans la mesure où la faible institutionnalisation du dispositif menace sa pérennité. Le partenariat peut être davantage formalisé, comme dans le cas d'un partenariat administratif. Mais le risque est alors de focaliser l'action partenariale sur l'arrangement institutionnel entre structures parfois très différentes, au détriment de la compréhension des problèmes à résoudre. D'autant plus que le partenariat est organisé par des responsables de ces structures, souvent plus attentifs aux questions de gouvernance et de réformes organisationnelles que d'action de terrain (White & Wehlage, 1995).

Conclusion

Si le partenariat constitue un nouvel instrument d'action publique visant à transformer les cadres de la politique éducative, l'analyse de sa mise en œuvre pour lutter contre le décrochage scolaire révèle la diversité des configurations d'acteurs qu'il mobilise. Ce sont les outils effectivement utilisés qui semblent significatifs d'une orientation tout à la fois politique et éducative de l'action : du logiciel de repérage des décrocheurs à l'implication des parents dans les projets d'établissement, de la question du dénombrement des jeunes en rupture à celle de leur mobilisation, se dessinent des espaces de

partenariat différents, plus ou moins proches des pratiques de terrain et des attentes des jeunes, et plus ou moins porteurs de transformation du rôle de l'école. L'étude de cas de l'expérimentation menée en France montre que, dans un système éducatif centralisé et fortement marqué par la légitimité de la forme scolaire, l'injonction au partenariat tend à s'enfermer dans une logique administrative. A l'inverse, dans des systèmes plus décentralisés, dans des cultures professionnelles qui ne limitent pas l'éducation scolaire aux questions d'enseignement, le partenariat peut être le gage d'un véritable renouvellement pédagogique.

Pour terminer, il est important de souligner que les acteurs impliqués dans la mise en place de partenariats considèrent généralement ceux-ci comme efficaces. Or l'essentiel des textes institutionnels sur ce sujet tient plus du plaidoyer que de l'analyse. L'évaluation d'actions partenariales pose de sérieux problèmes méthodologiques : élaboration d'indicateurs de partenariat, mise en évidence d'effets propres des synergies, etc. Il semble toutefois indispensable de développer des travaux scientifiques en ce sens, qui permettent d'inscrire effectivement le partenariat dans la perspective des politiques éducatives fondées sur des données probantes.

Bibliographie

Baillergeau, E. (2008). Intervention sociale, prévention et contrôle social. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui. *Déviance et Société*, 32 (1), 3-20.

Berard, J. & Valdenaire M. (2013). L'expérimentation pour renouveler les politiques publiques ? *La vie des idées*. En ligne http : http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20130625_experimentationpublique.pdf (consulté le 9 juillet 2013).

Bernard, P.-Y. (2009). *La politique de traitement du décrochage scolaire. Le cas de la Mission générale d'insertion de l'Education nationale.* Thèse de doctorat, Université de Nantes.

Bernard, P.-Y. (2011). *Le décrochage scolaire.* Paris : PUF.

Bernard, P.Y., & Michaut, C. (2012). Pourquoi expérimenter une politique éducative ? Le repérage des jeunes en décrochage scolaire. *Revue française de pédagogie, 181*(4), 5-16.

Berthet, T. (2007). L'Etat social à l'épreuve de l'action territoriale. In Faure, A & Négrier, E. (Eds.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation.* Paris : L'Harmattan.

Böhm, I., Borkenhagen, H. & Schneider J. (2004). L'« apprentissage productif », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, *35*, 99-114.

CERC (2008). *Un devoir national. L'insertion des jeunes sans diplôme.* Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, Rapport n° 9.

Commission européenne (2011) *Recommandation du conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire*, En ligne http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0019:FIN:FR:PDF (consulté le 25 mars 2013).

Dahlin, B. (2010). "From the worst to the first" - the story of the Rinkeby school. *Bildung und Erziehung 63(3).*

Dutercq, Y. (Eds.) (2005), *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Eurocities (2011). Local Evidence-based Policy and Practice in Education. A survey on data brokerage and networking in four medium sized European cities. Report on peer reviewing.

Eurydice (2009/2010). *Organisation of the education system in the Flemish community of Belgium***.** European Union, En ligne

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/BN_EN.pdf (consulté le 25 mars 2013).

Glasman, D & Oeuvrard, F. (Eds.) (2004). *La déscolarisation*. Paris : La Dispute.

Latour, B. (2006*). Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte.

Lindström, J. (2006). Can only rich people study? Youth, segregated suburbs and higher education: experience from Sweden. *Widening Participations and Life Long Learning*, *8*(2), 6- 13.

Meuret, D. (2007). *Gouverner l'école : une comparaison France/États-Unis*. Paris : PUF.

Mons, N. (2007). *Les Nouvelles Politiques éducatives.* Paris : PUF.

OECD (2009). *Creative effective teaching and learning environments. First results from TALIS.*

Tyler, J. & Lofstrom, M. (2009). Finishing High School: Alternative Pathways and Dropout Recovery. *America's High Schools*, *19* (1), 77-103.

Vincent, G. (Eds). (1994). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire*. Lyon : Presses universitaires de Lyon.

Viriot-Goeldel, C. (2007). Apprentis-lecteurs en difficulté : quels types d'aide ?. Essai d'analyse théorique et praxéologique de l'aide apportée aux élèves en difficulté dans les classes de l'enseignement primaire en France, au Québec et dans le Bade-Wurtemberg. *Carrefours de l'éducation*, *1(*23), 25-38.

White, J. & Wehlage, G. (1995). Community collaboration : If It Is Such a Good Idea, Why Is It So Hard to Do? *Educational Evaluation and Policy Analysis, 17*(1), 23-38.

Zay, D. (1997). Le partenariat en éducation et en formation : émergence d'une notion transnationale ou d'un nouveau paradigme ? *Education permanente, 138*, 13-28.

Zay, D. (1999). Enseignants et partenaires de l'école : démarches et instruments pour travailler ensemble. Bruxelles : De Boeck.

Zay D. (2005). Partenariat. In Champy, P. & Etévé, C. (Eds). *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation* (pp. 702-706). Paris : Retz.