

# **Les politiques éducatives locales à caractère interministériel**

*rapport à monsieur le ministre  
de la jeunesse, de l'éducation  
nationale et de la recherche*

*à monsieur le ministre délégué  
à l'enseignement scolaire*

Février 2003

N° 03 004

N° 03-011

*Inspection générale de l'éducation nationale*

---

*Inspection générale de l'administration  
de l'éducation nationale et de la recherche*

---

## **Les politiques éducatives locales à caractère interministériel**

**FEVRIER 2003**

***Michel VALADAS***

*Inspecteur général  
de l'éducation nationale*

***Jean-Claude LUC***

*Inspecteur général de l'administration  
de l'éducation nationale  
et de la recherche*

***Jean VOGLER***

*Chargé de mission à l'inspection  
générale de l'administration  
de l'éducation nationale  
et de la recherche*

Avec la participation de :

**Sonia HENRICH**

**Françoise HOSTALIER**

**Jean-Pierre VILLAIN**

*Inspecteurs généraux de l'éducation nationale*

**Jean-Baptiste ETTORI**

**Eliane LANGLOIS**

**Nicole LEBEL**

*Inspecteurs généraux de l'administration  
de l'éducation nationale et de la recherche*

**Christophe BORGEL**

**Christophe DEGRUELLE**

*Inspecteurs de l'académie de Paris*

*chargés d'une mission d'inspection générale*

**Aline AUERBACH**

**Nicole CHAFFORT**

*Chargées de mission à l'inspection générale  
de l'administration de l'éducation nationale  
et de la recherche*

**Michèle LEBLANC**

*Inspectrice de l'éducation nationale*

*chargée de mission auprès du groupe  
de l'enseignement primaire*

## S O M M A I R E

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Une réalité qui s'est imposée progressivement.....</b>	<b>5</b>
1.1. <b>Une « politique éducative locale » à caractère interministériel.....</b>	<b>6</b>
1.1.1. <i>Une politique d'initiative nationale, à contrats multiples .....</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>Une politique contractuelle au pilotage original.....</i>	<i>9</i>
1.1.3. <i>Des contractualisations au service de « stratégies éducatives » locales .....</i>	<i>9</i>
1.2. <b>Des évolutions dans la prise en charge de « l'éducatif » par l'éducation nationale.....</b>	<b>10</b>
<b>2. Un impact significatif, des effets positifs.....</b>	<b>15</b>
2.1. <b>Les limites de l'évaluation. ....</b>	<b>15</b>
2.1.1. <i>Les difficultés d'un exercice indispensable.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>La méthode d'investigation retenue.....</i>	<i>18</i>
2.2. <b>Un impact quantitatif relativement important .....</b>	<b>19</b>
2.3. <b>Des effets plutôt positifs.....</b>	<b>20</b>
2.3.1. <i>L'organisation de l'école, du territoire éducatif et l'image de l'école.....</i>	<i>20</i>
2.3.2. <i>La scolarité des élèves .....</i>	<i>24</i>
2.3.3. <i>Les comportements scolaires des élèves .....</i>	<i>30</i>
2.3.4. <i>Les relations Ecole-famille .....</i>	<i>32</i>
<b>3. Les conditions d'une efficacité accrue .....</b>	<b>35</b>
3.1. <b>Un partenariat accru avec le milieu scolaire .....</b>	<b>35</b>
3.1.1. <i>La prise en compte des préoccupations du milieu scolaire .....</i>	<i>36</i>
3.1.2. <i>Les apports de l'expérience .....</i>	<i>37</i>
3.1.3. <i>La nécessité d'une participation active .....</i>	<i>38</i>

<b>3.2. Renforcer le pilotage.....</b>	<b>39</b>
3.2.1. <i>Le pilotage des interventions de l'Education nationale .....</i>	39
3.2.2. <i>Le pilotage et la coordination des services départementaux de l'Etat.....</i>	41
<b>3.3. La réduction du nombre des contrats : vrai ou faux problème ? .....</b>	<b>43</b>
3.3.1. <i>« L'empilement des dispositifs » et ses inconvénients .....</i>	43
3.3.2. <i>Le pragmatisme des responsables de terrain.....</i>	45
3.3.3. <i>La diversité des situations géographiques .....</i>	47
<b>4. Douze recommandations pour relever un double défi.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1. Améliorer l'efficacité des actions .....</b>	<b>51</b>
4.1.1. <i>Démystifier et généraliser l'évaluation .....</i>	51
4.1.2. <i>Renforcer l'articulation avec les initiatives des écoles et des établissements scolaires .....</i>	53
4.1.3. <i>Affirmer la nécessaire cohérence des politiques locales et de la politique nationale d'éducation .....</i>	54
<b>4.2. Adapter l'organisation et les modes de fonctionnement des services déconcentrés du ministère .....</b>	<b>55</b>
4.2.1. <i>Les inspections académiques .....</i>	55
4.2.2. <i>La collaboration entre les services déconcentrés de l'éducation et ceux de la jeunesse.....</i>	57
<b>4.3. Organiser une réflexion sur le thème « L'éducation, ses territoires, ses partenaires ».....</b>	<b>59</b>
<b>4.4. Proposer à nos partenaires ministériels de simplifier et de compléter les dispositifs actuels .....</b>	<b>61</b>
4.4.1. <i>Revoir l'articulation des différents dispositifs.....</i>	61
4.4.2. <i>Compléter les politiques existantes dans deux directions nouvelles .....</i>	63
<b>4.5. Organiser la mise en œuvre de cette politique et de ses développements .....</b>	<b>65</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>67</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>71</b>

# Introduction

Par lettre de mission en date du 10 juin dernier, il a été demandé aux inspections générales d'évaluer les effets des politiques éducatives locales à caractère interministériel<sup>1</sup> sur la vie des écoles et des établissements, ainsi que sur la scolarité des élèves, et d'analyser les perceptions que peuvent en avoir les différents acteurs de la communauté scolaire.

Le champ de ce que l'on appelle « l'éducatif » est particulièrement flou : de l'action culturelle à l'accompagnement à la scolarité, de l'éducation à la santé et à la citoyenneté à l'opération « Ecole ouverte », du travail sur la fonction parentale à la « veille éducative »..., nombre de dispositifs impliquant des collaborations entre l'éducation nationale et d'autres administrations ou des collectivités locales ont fortement contribué à son développement au cours des deux dernières décennies. C'est donc à préciser ce qu'il recouvre et à montrer que ces politiques éducatives locales à caractère interministériel constituent aujourd'hui **une réalité qui s'est imposée progressivement** qu'est consacrée la première partie de ce rapport.

Dès les premières enquêtes sur le terrain, il est apparu que les réponses aux questions posées dans la lettre de mission se heurtaient à la rareté et aux difficultés de l'évaluation en ces domaines et que ce handicap ne pouvait être surmonté qu'en demandant à un nombre important de personnes de témoigner de leur expérience. Au total, plus de 1.300 personnes ont ainsi été rencontrées (élus, personnels de l'éducation nationale et d'autres ministères, parents d'élèves, responsables associatifs...) sur un ensemble de sites représentatifs des différentes situations et localisés dans quatre métropoles régionales, 22 villes moyennes ou petites et en milieu rural (cf. annexes 1 et 2). Il s'est agi, le plus souvent, de réunions en petits effectifs avec celles et ceux qui paraissaient les mieux placés pour apprécier les répercussions des diverses actions sur les jeunes.

Les effets de ces politiques sur la scolarité des élèves sont difficiles, parfois impossibles à évaluer, sinon de façon très partielle.

Sur leur comportement à l'école ou au collège et, au-delà, sur leur socialisation et leur sens des responsabilités, on peut déjà se prononcer avec plus de certitude. Il en va de même pour ce qui concerne la relation Ecole-parents et, plus largement, l'aptitude des établissements

---

<sup>1</sup> La lettre de mission cite, de façon non limitative, les contrats éducatifs locaux (CEL), les « volets éducations » des contrats de ville (CV), les contrats locaux de sécurité (CLS), fusionnés récemment avec les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD).

scolaires et de leurs diverses catégories de personnels à prendre en compte les besoins et les ressources spécifiques des territoires sur lesquels ils se situent.

Enfin, les moyens permettant d'améliorer la cohérence de ces politiques, notamment avec les initiatives du milieu scolaire et leur coordination, aussi bien que leur évaluation, ont pu être identifiés avec une certaine précision. Ils ont, en effet, été évoqués dans la plupart des entretiens, sans doute parce qu'ils constituaient le souci majeur de nos interlocuteurs.

C'est à partir de cette fiabilité croissante des réponses aux questions posées aux inspections générales qu'ont été appréciés **les effets, le plus souvent positifs**, de ces politiques et les moyens de leur donner **une efficacité accrue**, les développements relatifs à ces questions constituant les deuxième et troisième parties de ce rapport.

**Les préconisations** qui le terminent sont inspirées par un double souci : aider ceux qui, dans les services déconcentrés, les écoles et les établissements scolaires, ont la charge d'appliquer ces politiques, notamment pour qu'ils en mesurent l'intérêt et connaissent les conditions nécessaires à la réussite des partenariats sur lesquels elles reposent ; agir avec prudence, avant de prendre des mesures destinées à améliorer les dispositifs existants, tant la diversité des situations et des perceptions est de règle.

L'année 2003 sera marquée par des échéances importantes pour ces politiques (renouvellement de beaucoup de CEL, bilan d'étape des contrats de ville, effets de la récente fusion des CLS et des CCPD...) et toute mesure de simplification hâtive et uniforme risquerait de ne pas atteindre ses objectifs. Au demeurant, la nécessité d'en débattre avec d'autres ministères ne permettrait pas d'aboutir rapidement surtout dans la période actuelle où les nouveaux domaines de la décentralisation ne sont pas encore connus.

Compte tenu de la multiplicité des dispositifs existants, le périmètre de nos investigations a été limité aux contrats de la dernière génération pour lesquels on a cherché à mettre en évidence les modes de filiation et la recherche fédérative qui paraît actuellement à l'œuvre. Le public concerné est, de façon dominante, celui des jeunes de 6 à 16 ans. Les domaines d'activité retenus en priorité sont l'accompagnement à la scolarité (conçu à la fois comme une aide aux devoirs et comme un moyen d'aborder, sous d'autres formes, les apprentissages fondamentaux), les activités culturelles, notamment dans le domaine de l'expression orale ou écrite, les activités sportives, l'éducation en matière de santé (dont la prévention des conduites à risques) et de citoyenneté, avec ce qu'elle implique de prévention de la violence et de la délinquance.

La petite enfance comme les « années lycée » n'ont pas été ignorées, non plus que les activités concernant la veille éducative ou l'insertion, mais n'ont pas constitué l'objet essentiel de l'étude<sup>2</sup>.

En tout état de cause, ces contrats, ces publics et ces domaines d'activité suffisent largement à étudier cette « **dimension territoriale** » des politiques d'éducation qu'un projet éducatif local doit traduire en objectifs et en actions. Ils nous permettent d'appréhender cette «mission partagée»<sup>3</sup> qu'est devenue l'éducation des jeunes, tant il paraît évident aujourd'hui que « l'Ecole ne peut plus tout faire seule »<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Par ailleurs, les classes-relais, l'opération Ecole ouverte, l'action artistique et culturelle, qui font l'objet d'enquêtes spécifiques des inspections générales, n'ont pas été étudiées ici.

<sup>3</sup> Expression que l'on retrouve dans plusieurs textes : circulaire sur les contrats éducatifs locaux du 25 octobre 2000, publications de la délégation interministérielle à la ville (DIV), et qui est aujourd'hui couramment reprise par nombre de responsables.

<sup>4</sup> B. Bourg-Broc, président de la Fédération des maires de villes moyennes (FMVM). Etude SODEXHO - 2002.

# 1. Une réalité qui s'est imposée progressivement

Analyser l'impact de politiques éducatives locales à caractère interministériel nous impose au préalable de lever toute ambiguïté sémantique en précisant que notre cœur de cible est bien « l'éducatif », c'est-à-dire cet ensemble d'activités organisées, à valeur éducative, distinct des enseignements sans leur être étranger, qui participe à l'acte global d'éducation.

Ces politiques résultent, pour une part non négligeable, de multiples confrontations avec le milieu environnant. Elles suscitent une interaction délicate à apprécier entre les acquisitions liées aux enseignements et les apports des activités éducatives qu'elles permettent.

Traditionnellement proposées par la famille, dans et hors de la sphère privée, ces activités se sont développées dans de multiples domaines et ont fait l'objet d'une politique publique installant progressivement, sur des espaces territoriaux très différents, des actions à fort pilotage institutionnel reposant sur d'importants financements publics.

En effet, sous la pression conjuguée de travaux consacrés, en particulier, aux « temps de vie de l'enfant » et d'évolutions contraignantes du contexte socio-économique, « l'éducatif » est apparu progressivement comme un véritable enjeu de société, notamment pour favoriser l'égalité des chances sur tous les territoires et dans tous les milieux sociaux.

Le choix majeur a consisté à placer ces politiques éducatives dans un cadre résolument interministériel. Il s'agissait, certes, de répondre à d'incontestables besoins sectoriels, mais avant tout de rechercher une cohérence globale que seule une approche transversale pouvait garantir. C'est ainsi que cette « mission éducative » de portée nationale dont le point fédérateur semble être la politique de la ville est devenue un enjeu d'éducation à responsabilité institutionnelle partagée.

L'implantation progressive de « l'éducatif » dans la sphère publique s'est donc effectuée essentiellement à partir de propositions communes à plusieurs départements ministériels ayant donné lieu à des contractualisations spécifiques au plan local. Toutefois, force est de reconnaître que si l'éducation nationale a contribué loyalement à la mise en œuvre de cette démarche originale, elle a développé – dans le même temps – d'autres activités éducatives innovantes, de sa propre initiative, même si celles-ci procèdent assez souvent de principes similaires.

Au-delà de l'examen des effets produits par ces diverses modalités d'intervention publique sur le champ éducatif, il conviendra donc – après les avoir caractérisées – d'apprécier leur degré de convergence, leur capacité d'émulation et de s'interroger sur les conditions à mettre en œuvre pour créer une interaction efficace entre les temps pédagogiques et éducatifs.

## **1.1. Une « politique éducative locale » à caractère interministériel**

L'examen des nombreux textes de cadrage de cette politique – exclusivement des circulaires – montre qu'elle tire son originalité de la combinaison

- d'une impulsion nationale à caractère interministériel,
- et d'une démarche de contractualisation locale, sur des projets spécifiques aux différents territoires.

### ***1.1.1. Une politique d'initiative nationale, à contrats multiples<sup>5</sup>***

Une bonne compréhension de la situation actuelle passe par une brève analyse des années 1984-1995 qui en sont la matrice.

Les premiers contrats mis en place dans cette période sont le fruit de réflexions portant initialement sur l'aménagement du temps et des rythmes scolaires ; celles-ci sont ensuite élargies aux temps de vie de l'enfant et du jeune, dans et hors l'école. Ces contrats portent la marque des relations « inconstantes » entretenues par les ministères concernés, essentiellement l'éducation nationale, la jeunesse et les sports au départ puis, dans un deuxième temps, le ministère de la culture.

Ainsi, se mettent en place successivement :

- le « contrat bleu », à l'initiative du ministère de la jeunesse et des sports en lien avec les collectivités locales (1987),
- le contrat d'aménagement du temps de l'enfant (CATE) et le contrat ville/enfant (CVE), remplacés – selon les textes – par un contrat unique d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (CARVEJ) reposant sur des travaux interministériels et un engagement de l'Etat avec les collectivités locales.

Ces dernières années ont vu l'émergence d'une véritable politique éducative globale définie par de nombreux textes.

---

<sup>5</sup> Cf. annexe 3 : référence des principaux textes.

Elle est marquée principalement par :

- une volonté affirmée des pouvoirs publics de s'appuyer sur le principe de contractualisation à partir de projets territoriaux ;
- une extension des domaines constitutifs de « l'éducatif » (à la santé, à la citoyenneté par exemple) et une diversification corrélative des types de contrats proposés ;
- une démarche d'incitation forte de l'Etat en direction des collectivités territoriales (communes, communautés de communes...) mais respectueuse d'un engagement volontaire de celles-ci ;
- des responsabilités limitées attribuées au ministère de l'éducation nationale qui, dans le même temps, prend des initiatives propres (contrat de réussite en ZEP, par exemple), comme le font d'autres ministères.

Les principaux contrats créés ou relancés dans cette période peuvent être regroupés en deux catégories, bien que cet ordonnancement puisse être discuté.

#### ❖ **Les contrats à large spectre et à vocation fédératrice**

- Le contrat de ville (CV). Il comporte de multiples champs d'intervention, y compris dans ses volets «éducation» (mixité sociale, aménagement du bâti scolaire, prévention des violences et des conduites à risques, éducation à la citoyenneté, à la santé, amélioration des apprentissages, aide aux jeunes les plus en difficulté...) ; son renouvellement a été prévu pour la période 2000-2006,
- Le contrat éducatif local (CEL). Mis en place en 1998, il est conçu comme instrument de cohérence, notamment dans les territoires ruraux ou sans contrat de ville, mais il peut lui-même être un des volets «éducation» du contrat de ville. Il a vocation à remplacer CATE et CARVEJ.

Le CEL propose une articulation entre les différents temps de l'enfant (scolaire, péri et extra-scolaire) ; il offre des possibilités d'activités éducatives diversifiées : pratiques sportives, artistiques, culturelles, scientifiques et technologiques, éducation à la santé, à l'environnement, à la citoyenneté, soutien scolaire... (la circulaire du 25 octobre 2000 donnant, toutefois, la priorité aux activités culturelles et artistiques).

Il doit être mis en regard du contrat temps libre (CTL), organisé pour les 6-16 ans par les caisses d'allocations familiales (CAF) ; en effet, leurs champs d'intervention sont sensiblement identiques, même si le CTL concerne exclusivement le temps extra-scolaire et privilégie une démarche plus proche du loisir.

#### ❖ **Les contrats à visée sectorielle**

- Le contrat local de sécurité (CLS). Mis en place en 1997, il s'appuie sur les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD et CDPD) et peut être inclus dans un contrat de ville.
- Le contrat local d'accompagnement scolaire (CLAS). Conçu dans sa forme actuelle en 1997, il est mis en œuvre avec le concours du Fonds d'action sociale pour l'insertion et de lutte contre les discriminations (FASILD) et de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) et réservé prioritairement aux zones urbaines sensibles et aux réseaux d'éducation prioritaire (REP). Il est désormais présenté comme le dispositif majeur de la nouvelle charte de « l'accompagnement à la scolarité », signée en 2000. Il propose des activités diverses d'appui à la scolarité : aide aux devoirs, acquisition de méthodes de travail, développement de l'autonomie. Il peut être articulé avec les actions conduites par les réseaux d'aide parentale (REAP).

On doit également mentionner l'existence des opérations « villes, vie, vacances » même si elles reposent sur le principe d'appels d'offres en direction des associations et non sur une démarche contractuelle. Composantes de la politique de la ville, elles s'adressent à des jeunes de 11 à 18 ans en grande difficulté ou faisant l'objet d'une mesure de justice ; ces opérations ont pour objectif central la lutte contre la délinquance et les comportements inciviques. Ce dispositif, conçu au début des années 1980 comme plan « anti-été chaud » puis opération « prévention-été », est présent désormais dans tous les départements ; il permet de mettre en place des activités culturelles, sportives et de loisirs ainsi qu'une prise en charge éducative durant le temps des congés scolaires. Ce programme, à publics et territoires spécifiques, qui implique neuf ministères, mais fort peu l'éducation nationale, s'inscrit pleinement dans le contrat de ville en complémentarité du CLS comme du CTL (et peut être articulé avec l'opération « école ouverte »).

En ce début 2003, nous sommes donc devant un « paysage éducatif » riche mais d'autant plus complexe qu'à la lecture des dernières circulaires on perçoit que ces différents contrats portent assez souvent sur des temps identiques, concernent des activités semblables, éligibles dans plusieurs contrats et que des contrats, dont l'abrogation était souhaitée, peuvent coexister avec ceux actuellement en vigueur.

Toutefois, au-delà de ces relatives incohérences, il est à noter que tous les textes récents :

- demandent un effort territorial pour fédérer ces différents contrats ;
- formulent une exigence de repositionnement des contrats en cours de renouvellement en tant qu'outils au service d'un projet territorial unique et non comme « produits » valant pour eux-mêmes.

### **1.1.2. Une politique contractuelle au pilotage original**

La mise en place de ces politiques éducatives locales s'effectue selon une démarche originale de pilotage territorial faite :

- de déconcentration à l'échelon départemental où se trouvent représentés les différents ministères concernés (hors Culture), par l'intermédiaire du préfet de département ;
- de décentralisation au niveau de la première collectivité territoriale, la commune, parfois dans le cadre d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, (celles-ci agissant alors au-delà de leurs attributions actuelles), les maires étant signataires des différents contrats ;
- d'impasse(s), volontaire(s) ou non, dans l'attribution de responsabilités pour la tranche d'âge concernée : le Conseil général n'est, en effet, pas impliqué officiellement, alors qu'il a compétence pour les collèges ; parfois invité à participer au pilotage, il agit, le plus souvent, selon son propre programme ou comme simple fonds de concours, (s'agissant des élèves lycéens au-delà de 15 à 16 ans, il en va de même pour le Conseil régional).

Ces options nationales reposent sur le constat d'une relative impossibilité pour l'école à relever, seule, le défi global majeur de l'éducation. Elles correspondent à un pari sur l'efficacité de la prise en charge institutionnelle de « l'éducatif » par une approche de proximité, référée à un engagement national.

### **1.1.3. Des contractualisations au service de « stratégies éducatives » locales**

Telles qu'elles sont définies dans les textes, elles présentent des caractéristiques communes qu'il nous paraît utile de préciser ici avant d'évoquer la réalité de leur mise en œuvre territoriale.

Ces « politiques éducatives » locales ont en commun :

- d'être élaborées à partir *de « produits » nationaux (les contrats)* dont la collectivité locale (la commune) a la responsabilité d'être « l'ensemblier » ; c'est en ce sens que l'on peut parler de politiques locales, même limitées ;
- d'être le fruit *de choix stratégiques locaux* effectués à partir d'un diagnostic territorial, interne et/ou externe, plus ou moins approfondi, tenant compte, notamment :
  - d'actions, de programmes pré-existants ;
  - de l'utilité relative des différents domaines constitutifs de « l'éducatif » (santé, sécurité, culture...) pour le territoire visé (urbain, rurbain, rural isolé...) ;
  - de la taille de l'espace communal ou intercommunal considéré ;

- des ressources potentielles, matérielles et humaines, mobilisables dans et hors de cet espace ;
- de rendre nécessaires *des investissements*, tant en équipements matériels (médiathèque...) qu'en ressources humaines<sup>6</sup>, à profils multiples (médiation, sports, informatique...) ;
- d'être conditionnées par *le développement de partenariats* avec les différents opérateurs associatifs, les lieux ressources relevant de services extérieurs de l'Etat, de collectivités locales ou appartenant au secteur privé ;
- de conduire à *un positionnement des programmes d'activités proposés par rapport aux projets d'école et d'EPLE*, privilégiant soit un séparatisme tranché, soit une juxtaposition raisonnée entre les temps de vie de l'enfant, soit la recherche d'une réelle interaction ;
- d'induire *la redéfinition des secteurs d'attribution de responsabilités entre les élus municipaux* et d'influer sur la configuration des services pour un pilotage technique adapté.

A la lecture des textes qui définissent ces politiques éducatives publiques, reposant sur le volontariat, on voit nettement les dynamiques qu'elles sont susceptibles d'engendrer, en matière d'intercommunalité, par exemple ; mais on perçoit également les limites d'engagement qu'elles peuvent entraîner et, par conséquent, la possibilité qu'existent des espaces non couverts, comme autant de « zones grises » potentielles sur le territoire national.

Il convient donc d'examiner les dispositions éducatives prises directement par l'éducation nationale dans cette même période, d'analyser leurs caractéristiques avant toute appréciation sur la capacité ou non de l'ensemble de ces politiques éducatives publiques à réussir l'équité territoriale visée par l'ensemble des textes de cadrage.

## 1.2. Des évolutions dans la prise en charge de « l'éducatif » par l'éducation nationale

Partenaire parmi d'autres, co-animateur parfois, jamais pilote unique d'un volet des politiques éducatives locales à responsabilité externe, l'Ecole a développé parallèlement, à son initiative, et le plus souvent avec le concours de partenaires extérieurs, sa propre politique éducative.

Ces évolutions, portant sur des domaines divers, ont été effectuées selon des modalités variées,

- en incluant plus nettement la dimension éducative dans les nouveaux domaines d'enseignement (éducation civique, juridique et sociale) ou dans les nouvelles modalités d'organisation de certains enseignements (travaux croisés, itinéraires de

---

<sup>6</sup> Agents municipaux ou assimilés, en C.D.I. ou C.D.D. emplois jeunes...

découverte, travaux personnels encadrés (TPE), classes à projets artistique et culturel ...),

- en amplifiant l'activité éducative traditionnelle selon des méthodes innovantes (développement de la co-animation d'ateliers de pratique, par exemple ; actions de type « main à la pâte »...) et en l'étendant à de nouveaux champs, comme la santé et la citoyenneté, par la création d'un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), ouvert aux divers partenaires de l'école, dans les EPLE,
- en développant la politique d'action culturelle sous ses diverses formes ;
- en investissant le temps extra scolaire par la mise en place de « l'Ecole ouverte », tout en poursuivant la mise en œuvre d'études conduites par des maîtres en fin de journée scolaire dans un nombre non négligeable d'écoles,
- en développant une politique spécifique à certains territoires difficiles par la relance des politiques prioritaires en ZEP et REP, certes avec des partenaires souvent signataires des contrats de réussite, mais à son initiative et sur la base de sa responsabilité propre.

Le contrat de réussite, créé en 1999, dans le cadre d'une relance de l'éducation prioritaire, a pour vocation de favoriser la réussite scolaire et le développement personnel d'élèves du 1er et du 2<sup>nd</sup> degré dans des zones géographiques particulièrement défavorisées (urbaines ou rurales isolées). Bien qu'il concerne à la fois le temps périscolaire et scolaire et qu'il implique de multiples partenaires autour d'un projet territorial, ce contrat, à l'initiative de l'éducation nationale, n'obéit pas à la même logique que ceux évoqués précédemment ; cependant, tous les textes qui définissent ces derniers y font référence et incitent à leur mise en cohérence.

\*  
\*        \*  
\*        \*

Les textes de cadrage des politiques éducatives à caractère interministériel positionnent clairement l'éducation comme « une responsabilité partagée ». Toutefois, leur dimension éducative y figure toujours comme une mission dont la responsabilité institutionnelle locale est attribuée à des acteurs externes à l'école, même si l'éducation nationale peut être impliquée dans sa mise en œuvre.

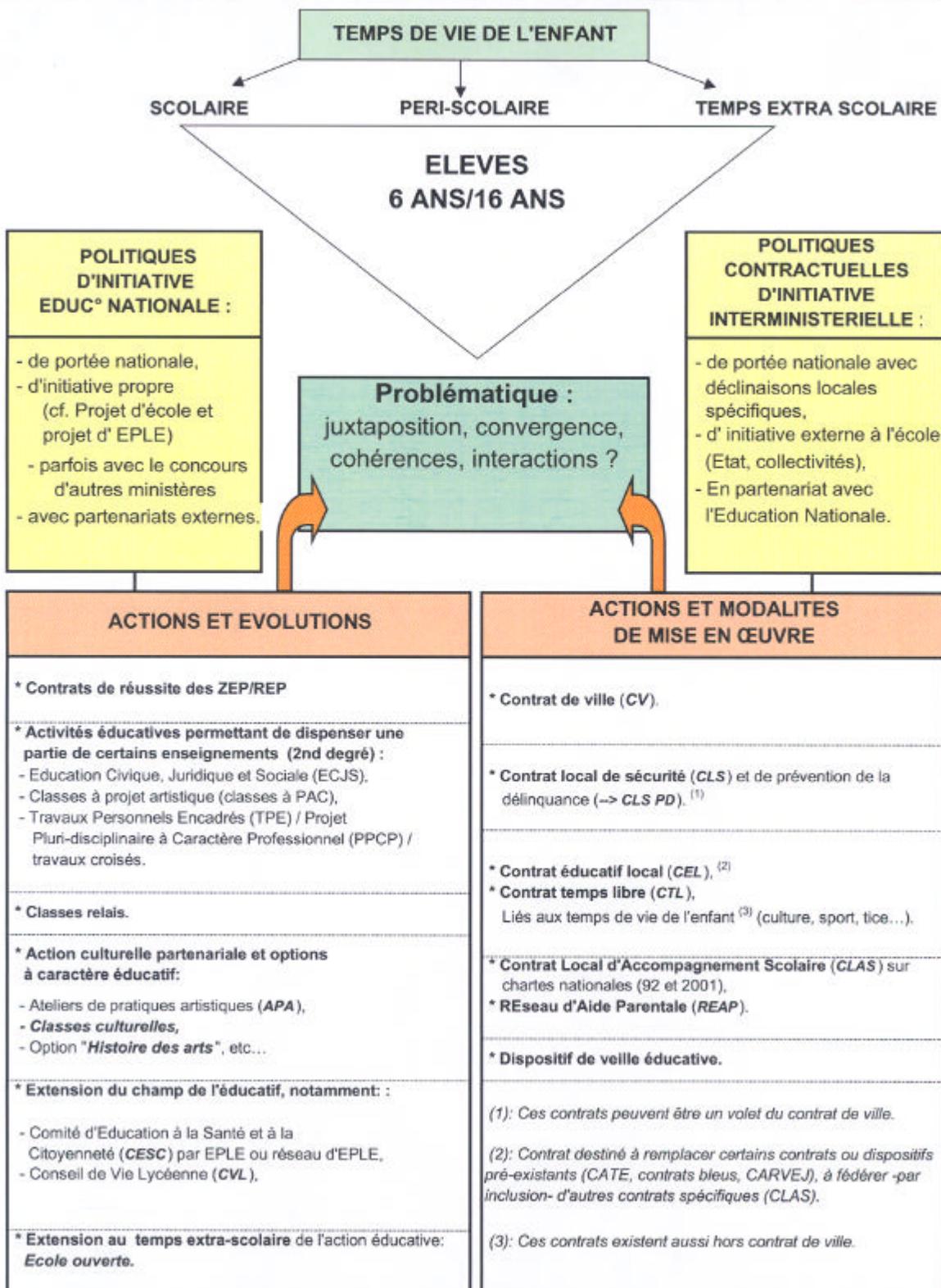
Un examen plus global de la situation nous a conduit également à noter que, parallèlement à son implication comme partenaire dans les politiques éducatives locales, l'éducation nationale a développé, comme d'autres ministères d'ailleurs, une politique éducative propre, pensée à partir de l'Ecole.

**On peut donc raisonnablement se demander si la mise en œuvre globale de ces multiples activités faisant appel à des initiatives du milieu scolaire comme d'acteurs extérieurs conduit à une réelle fertilisation croisée au bénéfice des jeunes (voir tableau ci-après).**

Rien ne garantit en effet, que cette double démarche, d'origine interne et externe, produise un mouvement convergent, un ensemble cohérent d'actions dépassant la simple juxtaposition ni qu'elle génère nécessairement une interactivité, porteuse de « valeur ajoutée ».

S'agit-il d'une dispersion – y compris financière – voire même d'une approche néfaste pour la réussite scolaire des jeunes ou d'une vraie richesse aux effets probants ? Que nous montre l'observation du terrain ?

## " L'EDUCATIF " : UNE RESPONSABILITE PARTAGEE ?



## 2. Un impact significatif, des effets positifs

L'évaluation des effets de ces politiques sur la vie des écoles et des établissements, sur le comportement et la scolarité des élèves se heurte au caractère fragmentaire des données disponibles. Celles que l'on a pu rassembler, et qui ont été complétées par les bilans effectués au cours des enquêtes sur sites, permettent de fonder une première série d'appréciations, au plan quantitatif et qualitatif. Il conviendra toutefois d'étudier les moyens de développer cette évaluation qui reste, pour l'heure, insuffisante.

### 2.1. Les limites de l'évaluation

#### 2.1.1. *Les difficultés d'un exercice indispensable*

##### ➤ *au plan qualitatif*

La rapidité qui a présidé au lancement et à la mise en place de certains dispositifs (notamment les CEL entre 1998 et 2000), la simultanéité des démarches CEL-contrats de ville, surtout, le souci de donner la priorité à l'action alors que, déjà, l'élaboration d'un diagnostic et d'un projet éducatif global puis l'établissement des dossiers administratifs absorbaient beaucoup de temps, enfin le manque d'outils d'évaluation simples et immédiatement disponibles ont été au premier rang des difficultés rencontrées. Deux autres raisons majeures sont, à juste titre, partout avancées :

- la multiplicité des variables qui sont en jeu, tant en ce qui concerne les caractéristiques des élèves que la diversité des activités auxquelles ils participent : enseignement stricto sensu, activités le prolongeant et organisées à l'initiative et sur les moyens de l'établissement, activités dans le cadre de ces politiques interministérielles qui peuvent, dans certains cas (contrats de ville), soutenir directement les enseignements, dans d'autres les prolonger dans ou hors le temps scolaire...
- le manque de durée souvent dû à la succession rapide des politiques, alors que cette durée serait nécessaire à une appréhension d'effets qu'on ne peut évaluer qu'à moyen ou long terme ; il faut coupler ce handicap avec la difficulté de travailler sur des cohortes homogènes, suivies sur un temps assez long.

Rappelons que les difficultés d'évaluation signalées sont inhérentes à toute évaluation de politique éducative globale, comme le montrent les tentatives faites jusqu'à présent. Ainsi, un

dispositif proche de celui des contrats locaux, mais beaucoup plus limité dans ses ambitions et ses actions, l'aménagement des rythmes de vie de l'enfant (ARVE), a été évalué par la Direction de l'évaluation et de la prospective. Après en avoir souligné les limites méthodologiques, les auteurs concluent que « l'étude n'a pas permis de dégager des différences entre les comportements observés en situation scolaire des enfants des écoles avec ARVE et ceux des écoles dont l'organisation est plus traditionnelle » et que « l'ARVE ne permettrait pas un meilleur investissement scolaire génératrice d'une élévation immédiate des niveaux de connaissances en français et en mathématiques »<sup>7</sup>. Une autre étude de la DEP, sur les effets de la semaine de quatre jours, aboutit à une conclusion semblable : elle « ne permet pas de conclure à un effet positif de la semaine de quatre jours »<sup>8</sup>.

➤ *au plan quantitatif*

Il n'est pas toujours facile de connaître, sans double compte, le nombre de jeunes qui ont participé effectivement aux activités organisées dans le cadre de tel ou tel contrat; *a fortiori*, de ceux qui ont bénéficié d'un ensemble d'activités de même nature (ex. lecture-écriture ou accompagnement à la scolarité). Ces données, qui pourraient être rapportées au nombre de jeunes d'une école ou d'un quartier ou, par exemple dans le cadre de l'accompagnement à la scolarité, au nombre d'élèves qui en ont le plus besoin et que les enseignants identifient aisément, seraient relativement faciles à établir. Elles permettraient de comparer l'impact quantitatif des actions avec les besoins, d'éclairer les arbitrages des comités de pilotages locaux et d'orienter les décisions des bailleurs de fonds. De même serait-il utile de connaître les catégories socio-professionnelles des familles dont les enfants participent aux activités. Lorsque des exercices de ce type ont été improvisés au cours de la présente enquête, nos interlocuteurs se sont montrés intéressés et, parfois, surpris par les résultats. En outre, il est apparu que ce type de données pouvait être aisément obtenu.

➤ *au plan financier*

Ces carences ont naturellement des répercussions au plan financier puisqu'il est difficile de mettre en regard la portée des actions et leurs coûts. L'examen des budgets auxquels on a procédé sur plusieurs sites montre d'ailleurs que ceux-ci sont, souvent, globaux et la dispersion du financement d'activités de même type entre différents contrats peut venir accroître les difficultés. Au total, il n'est guère possible d'apprécier avec rigueur le rapport coût/efficacité de certains dispositifs et le bon emploi des fonds publics qui en permettent le financement, *a fortiori* « la possibilité de réaliser, au niveau local, des économies d'échelle dans le financement des actions » (évaluation du CEL de Soissons).

---

<sup>7</sup> Evaluation du dispositif d'aménagement des rythmes de vie sur les enfants à l'école élémentaire et maternelle - Les dossiers Education et Formations - n° 39 - avril 1994.

<sup>8</sup> Effets de la semaine de quatre jours sur les performances scolaires en français et en mathématiques - Les dossiers Education et Formations - n° 37 - mars 1994.

Même au plan global, on ne dispose guère d'informations précises sur le coût de ces politiques, sauf en ce qui concerne les CEL.

En 2001, ils mobilisaient 260.000.000 d'euros. La contribution des collectivités locales était de l'ordre de 50 % et celle de l'État de 20 %, d'après une étude effectuée sur 1.500 CEL. La moitié des crédits d'État provenait de l'administration de la jeunesse et un quart de l'éducation nationale. Si ces ordres de grandeur restent les mêmes aujourd'hui, le nouveau ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche apporte donc les trois quarts du financement de l'État. Ces données auraient, toutefois, besoin d'être confirmées, d'une part parce qu'elles ont été établies à partir de l'échantillon évoqué ci-dessus, d'autre part parce qu'elles prennent certainement en compte une dotation exceptionnelle de 50.000.000 de francs dégagée par le ministère de l'éducation nationale pour 2000-2001.

Au cours de la présente enquête, les budgets qui ont été examinés faisaient, en effet, rarement mention de contributions de l'éducation nationale, sauf dans les contrats de ville où les moyens de l'éducation prioritaire peuvent être pris en compte, ainsi que ceux de certains programmes particuliers (École ouverte, classes-relais, programme nouvelle chance...).

On ne connaît pas encore le montant des budgets des « volets éducation » des contrats de ville pour la période actuelle et on ne dispose d'aucun élément, sur ce point, pour les contrats de la précédente génération dans lesquels la dimension éducation n'était d'ailleurs guère développée.

Ces données globales ne doivent pas occulter les difficultés financières que rencontrent certaines communes rurales ou urbaines, telles que Denain ou Douchy-les-Mines, pour s'engager dans ces politiques éducatives en dépit de leur souhait.

Pour compléter ce développement sur les difficultés des évaluations, il faut ajouter que la proximité des décideurs locaux et de ceux qui animent les activités sur le terrain (éducateurs sociaux ou sportifs, animateurs des associations, bibliothécaires, enseignants...) peut poser un autre problème, dans la mesure où le travail en réseau, les solidarités qu'il crée et le dévouement que l'on rencontre souvent en ce domaine rendent difficile toute expression critique. Comment mettre en cause la qualité des initiatives de telle structure municipale, tel centre social ou telle association culturelle ou sportive, partenaires habituels de la commune ? Il y a là une difficulté qui appelle des initiatives des administrations de l'Etat.

### **2.1.2. La méthode d'investigation retenue**

Cette insuffisance des évaluations ne saurait conduire à passer sous silence celles qui ont été entreprises ici ou là. Leur nombre limité et leur caractère souvent partiel n'auraient pas suffi à apprécier les effets de ces politiques sur le comportement et la scolarité des élèves. Elles ont donc été complétées par les bilans dressés avec le corps enseignant à l'occasion de la présente mission.

Cinq types de travaux ont, ainsi, étaient exploités :

- les bilans dressés dans les « fiches actions » qui accompagnent les dossiers de demande de subventions. Dans plusieurs départements, ces dossiers ont été examinés de façon suffisamment approfondie à l'échelon départemental pour apprécier le sérieux de ces bilans où l'on distingue, en général, le « prévisionnel » du « réalisé » ;
- des enquêtes effectuées « par sondage » auprès d'enseignants ou de parents voire, pour l'accompagnement à la scolarité, auprès d'élèves ; d'intéressants travaux concernant les sites de Nantes, du Bas-Rhin ont ainsi pu être utilisés ;
- une utilisation de certains indicateurs du milieu scolaire, par exemple les évaluations en CE2 et en 6<sup>ème</sup> et des évaluations effectuées dans le cadre des contrats de réussite des ZEP ou des REP, lorsqu'elles concernaient des actions réalisées dans le cadre de tel ou tel contrat ;
- différents travaux et documents dont une étude de la direction de la jeunesse, sur l'ensemble des CEL, qui fournit d'intéressants renseignements sur la nature des activités, les intervenants, les territoires concernés ainsi que divers documents de la délégation interministérielle à la ville (cf. annexe 4) ;
- enfin, plus rarement, des informations sur les taux de fréquentation de structures culturelles ou sportives travaillant avec le milieu scolaire, dans le cadre de ces contrats (Port-de-Bouc).

Par ailleurs, l'essentiel des enquêtes sur sites a consisté en des réunions-bilans et des entretiens avec des directeurs d'écoles et des chefs d'établissement, des conseillers d'éducation, des infirmières et des assistantes sociales et, surtout, des enseignants dont **les élèves participaient aux différentes activités depuis un temps suffisamment long pour qu'on puisse en évaluer les effets**. Les constats des inspecteurs de l'éducation nationale et des conseillers pédagogiques ont également été fort utiles et, chaque fois que cela a été possible, nous avons rencontré des parents dont les enfants participaient aux activités. Enfin, le groupe de l'enseignement primaire de l'inspection générale de l'éducation nationale a procédé, auprès de 70 I.E.N., à une enquête dont les résultats se sont avérés fort utiles.

De ces différentes approches, ont pu être tirées un certain nombre d'appréciations sur les apports de ces politiques et des actions qu'elles permettent d'organiser.

## 2.2. Un impact quantitatif relativement important

Le nombre d'écoles et d'établissements scolaires, *a fortiori* d'élèves, concernés par ces contrats ne peut être établi sans double compte. Les données dont on dispose montrent toutefois un impact quantitatif certain :

- **Les 2.171 CEL** signés par 6.556 communes rassemblant 23.320.000 habitants sont ceux pour lesquels on dispose des données les plus détaillées<sup>9</sup>. Ils concernent 1.800.000 élèves et près de 14.000 écoles et établissements scolaires, pour l'essentiel des écoles (87 %) et des collèges ; ces deux niveaux regroupent la grande majorité des élèves de 6 à 16 ans qui sont concernés par ce type de contrat. Si ces communes signataires d'un CEL ne représentent que 18 % des communes françaises, elles rassemblent 38 % de la population. Ce sont, en effet, les villes de plus de 5.000 habitants qui ont le plus participé au mouvement, dans des proportions atteignant 50 % pour les villes de plus de 20.000 habitants et 60 % pour celles qui se situent au-delà des 100.000.  
Il n'est pas sans intérêt de noter que 25 % des contrats ont été signés dans un cadre intercommunal. C'est ce qui se passe le plus souvent en milieu rural où 90 % des communes de moins de 2000 habitants signataires d'un CEL ont choisi cette formule. Enfin, 12.500 associations et 50.000 intervenants participaient, en 2001-2002, aux actions organisées dans le cadre de ces contrats.
- **Les contrats de ville** de la « génération » 1995-2000 ne concernaient que très peu l'éducation. Les orientations retenues pour la période 2000-2006 incluent une très forte incitation à y développer les « volets éducation ». Une première statistique ne pourra être établie qu'à la fin du mois prochain mais, d'ores et déjà, la délégation interministérielle à la ville signale que la plupart des contrats qui lui ont été adressés comportent ce « volet éducation » avec deux approches dominantes :
  - un appui à la scolarité, notamment par le développement des diverses formes d'accompagnement scolaire ;
  - des activités centrées sur l'éducation des jeunes en difficulté.

Ces contrats de ville ont été signés par 2.200 communes ; elles regroupent 29 millions d'habitants et, sur les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), ils en couvrent 713 dont il est important de rappeler certaines caractéristiques : les jeunes de

---

<sup>9</sup> Source : DJEP - janvier 2002.

moins de vingt ans, qui constituent 25 % de la population française, y représentent 31,5 % de la population ; on y compte 20 % de familles nombreuses et 29,6 % de familles monoparentales (ces proportions étant respectivement de 10,8 % et de 17,4 % au niveau national) ; le pourcentage d'habitants déclarant ne posséder aucun diplôme y reste 1,8 fois supérieur à ce qu'il est sur l'ensemble du territoire ; les cas de surpeuplement dans les logements y sont plus nombreux qu'ailleurs.

*Ces données sont essentielles pour apprécier l'intérêt des types d'activités organisées dans le cadre des différents contrats qui, pour beaucoup d'entre eux, concernent ces zones.*

- **Les contrats locaux d'accompagnement de la scolarité (CLAS).** Ils sont au nombre de 850. On notera par ailleurs que 21,5 % des CEL coexistent avec un CLAS sur un même territoire.
- **Les contrats locaux de sécurité (CLS)** étaient, d'après le ministère de l'intérieur, au nombre de 650 au début de l'année 2002, si l'on ne retient que les contrats signés **et** ayant un contenu effectif. Par ailleurs, plus de 80 % des sites en contrats de ville étaient concernés par un ou plusieurs CLS.

Pour globales qu'elles soient, ces données aboutissent à deux conclusions complémentaires :

- le nombre d'élèves et d'établissements concernés est, certes, minoritaire. Il reste bien des « zones grises », en des lieux où les besoins sont aussi importants qu'ailleurs et où l'on ne s'est pas engagé dans ce type d'activité ;
- l'extension territoriale de ces politiques contractuelles et leur impact quantitatif sont d'ores et déjà importants, dans les secteurs urbains les plus difficiles, ceux où l'on trouve également nombre de nos zones et réseaux d'éducation prioritaire – le pourcentage d'élèves « touchés » par les activités qu'elles permettent peut atteindre 70 % – , mais aussi dans certains départements ruraux où plus d'une commune sur trois a signé un CEL.

## 2.3. Des effets plutôt positifs

### 2.3.1. L'organisation de l'école, du territoire éducatif et l'image de l'école

- **Les progrès du partenariat avec les collectivités, les autres services de l'Etat, le monde associatif**

La plupart de nos interlocuteurs, internes et externes à l'Education nationale, ont souligné un progrès du partenariat : la discussion et l'élaboration de projets communs apprend aux uns et aux autres à mieux se connaître, à mieux respecter les visions et le travail de chacun, à mieux

prendre en compte les différentes compétences. Cela est encore plus vrai en ZEP qu'ailleurs parce que les habitudes de collaboration y sont plus anciennes.

Au-delà de cette observation générale, ces collaborations mobilisent plus particulièrement tel ou tel partenaire en fonction des contrats. S'agissant des CLS, le partenariat central est celui qui s'établit entre les établissements et les responsables locaux de la justice et de la police. Sur ce type de contrat, nous avons partout observé des collaborations de bonne qualité, sans doute parce que les établissements concernés y sont contraints par une certaine nécessité lorsqu'ils sont confrontés à des phénomènes importants de violence. Ainsi, le Directeur départemental de la Sécurité publique du Haut-Rhin se félicite de l'excellence de son partenariat avec l'Education nationale. Il entretient notamment de très bons rapports avec les chefs d'établissement et les CPE. Il précise que des coopérations, qui ont été d'abord fondées sur la nécessité, à cause des problèmes de violence, ont fait naître avec le temps des relations de confiance réciproque. Ces collaborations facilitent grandement la bonne appréciation des faits de violence ou d'incivilité, le bon dosage des types d'intervention, l'élucidation plus rapide des affaires. Selon lui, l'intervention de la police dans les établissements s'est « banalisée », aussi bien en ce qui concerne les actions éducatives que préventives ou répressives. Du fait de la qualité de cette coopération, les jeunes ne peuvent plus, comme ils le faisaient avant, « jouer la Police contre l'Ecole et inversement ». Il « n'imagine plus revenir en arrière et travailler sans ce partenariat ».

S'agissant des CEL, le principal partenaire, au niveau départemental, est la direction départementale de la jeunesse et des sports. Cela tient au fait que, dans la plupart des départements, beaucoup de CEL s'inscrivent dans la continuité des dispositifs allant des contrats bleus aux différentes formes d'aménagement des temps et des rythmes des enfants qui s'adressaient surtout aux écoles. Toutefois, au niveau local, le partenaire essentiel est la municipalité. Dans bien des cas, c'est elle qui œuvre à la cohérence du partenariat, lorsque le maire ou un adjoint préside personnellement le comité local de pilotage (Bischwiller, Bollwiller, Combs-la-Ville, Guéret, Melun, Port-de-Bouc, Villenave d'Ornon...) et lorsque ce comité regroupe effectivement, de façon régulière, tous les partenaires locaux. Ainsi, à Avion, on peut lire dans les divers contrats et actions, on peut percevoir sur le terrain, une collaboration permanente et sans réticence des services de l'Etat, de la commune et des associations ; le décloisonnement est effectif et il s'agit bien de « co-produire » des apprentissages, de l'éducation, de l'animation, de la citoyenneté, de la sécurité et de la parentalité. On note un partenariat interactif de même type à Givors ; sa vitalité semble très liée à une forte implication des adjoints au maire concernés par l'action éducative dans la conception du projet éducatif local 2002-2005, fruit d'une concertation de qualité mettant à profit les enseignements tirés de la mise en œuvre d'un CEL de première génération.

Il importe de signaler également que cette collaboration avec des partenaires extérieurs a comme condition et/ou comme conséquence un renforcement de la cohésion des personnels au sein même de l'institution scolaire, comme l'a fait apparaître l'évaluation du CEL de Nantes. Dans l'établissement, les personnels se sentent épaulés, ils sont plus à l'aise dans la recherche de partenariats, ils échangent des informations, ils ont une vision plus globale de leur mission, notamment grâce aux liens existant entre les différents temps de la vie des enfants, entre l'enseignement et l'éducatif (Décines). On note une meilleure cohésion de l'équipe éducative ; les personnels sont habitués au travail en partenariat ; des habitudes de travail différentes se sont installées, il y a obligation de bien fonctionner et de le dire (Lyon). Lorsque les contrats s'étendent au primaire et au secondaire, on observe un réel travail en commun d'enseignants des écoles, des collèges et même du lycée ; c'est le cas par exemple à Bischwiller où toutes les activités développées au sein d'un plan lecture, intégré au contrat ville, mobilisent fortement les enseignants de l'ensemble des établissements.

L'enquête conduite par le groupe de l'enseignement primaire auprès d'un cinquantaine d'IEN (concernés par 130 CEL et 30 CV) confirme, en ce qui concerne les CEL, cet effet positif sur le travail plus collégial des enseignants et le développement avec les parents.

#### ▪ **La cohérence de l'acte éducatif dans et hors les lieux et le temps scolaires**

La mise en œuvre d'un authentique partenariat, dans l'élaboration des projets, leur suivi, leur régulation au sein des comités locaux de pilotage impliquent que l'école tisse des liens de plus en plus étroits avec son environnement. Ainsi, à Port-de-Bouc, ce partenariat a permis de créer de nouvelles passerelles entre l'Education nationale et les associations sportives ou socioculturelles, les centres sociaux, la médiathèque, le théâtre et les cinémas. Autre exemple : à Bollwiller, le CEL articule étroitement ses activités avec celles de la MJC, créée dès les années 60, et qui a une dynamique réelle, en drainant la population du bourg mais aussi celle des localités voisines. C'est dire que la vie associative est intense et constitue un ferment favorable au développement des activités péri et extrascolaires, offrant aux enfants et adolescents des ateliers multiples, complémentaires de ceux du CEL, y compris pendant les vacances scolaires. Le maire de la commune, ex enseignant de l'école primaire, est président du conseil de maison de la MJC et assure lui-même, le mercredi, une formation sportive à des jeunes.

Le partenariat induit par ces pratiques fait sortir l'Ecole de son « pré carré » en lui demandant de prolonger la transmission des connaissances par celle des valeurs, des comportements et par la reconstitution du lien social (Avion). Cela entraîne une nouvelle reconnaissance de son rôle éducatif : l'Ecole n'est plus seulement considérée comme un prestataire de service ; on souligne qu'elle devient un agent de développement, de régulation locale sur un territoire (canton de Bourganeuf), une commune (Limoges), un quartier (Lyon).

Dans tous les cas où de tels partenariats sont à l'œuvre, l'image de l'Ecole s'en trouve grandement valorisée. L'Education nationale parle en termes professionnels, elle montre ce qu'elle fait, les partenaires y sont sensibles, agréablement surpris, « ils comprennent mieux les enjeux éducatifs, le rôle des enseignants et le leur propre » (département du Rhône).

Le projet éducatif local de Panazol, commune de 10 000 habitants, située dans la banlieue de Limoges, illustre bien cette possibilité d'un positionnement valorisant et efficace de l'école dans la mise en œuvre d'une politique éducative locale souhaitant donner de la cohérence à l'acte d'éducation quels que soient les temps et les lieux de sa réalisation. Des équipes stables sont impliquées dans un dispositif riche de dix huit années d'expérience, aussi bien pour l'organisation, la réalisation que la coordination des soixante ateliers hebdomadaires actuels. Tout ne se fait pas à l'école, mais tous les acteurs perçoivent qu'elle joue un rôle de « plaque tournante » (cf. annexe 8).

Il arrive que des territoires présentent une situation paradoxale. En milieu rural creusois où les activités éducatives, organisées le plus souvent en lien étroit avec l'école, sont très développées malgré les handicaps de l'environnement, on constate une forte attractivité des écoles communales impliquées dans un CEL ; cet impact positif laisse toutefois entrevoir les limites, en matière d'équité et de cohésion sociale, d'une politique reposant exclusivement sur le volontariat.

#### ■ **La coopération intercommunale**

Dans la quasi totalité des sites visités en milieu rural et dans beaucoup de villes moyennes, ces politiques éducatives interministérielles constituent un des éléments – voire un levier – de l'intercommunalité.

A Hampigny (Aube), le CEL d'un regroupement pédagogique de quatre communes rurales permet de mutualiser les équipements et les associations des communes, au service d'une politique éducative globale définie dans un comité de pilotage qui rassemble tous les partenaires concernés ; le maire constate aussi une nette amélioration des échanges et des initiatives intercommunales. C'est aussi le cas pour les CEL et CTL de la communauté des communes de Mézières en Drouais ou le syndicat intercommunal à vocation unique de Villemeux sur Eure (Eure-et-Loir) ou encore pour la communauté de communes de Bray sur Seine (Seine-et-Marne).

Ainsi, à travers les observations d'élus qui ont construit, en milieu rural isolé, souvent avec le concours d'enseignants, des communautés de communes à partir de l'action éducative, on constate qu'elle favorise un décloisonnement culturel vital pour ces territoires et le dépassement d'antagonismes anciens. Cette réponse à un « défi éducatif » dans le cadre intercommunal a non seulement donné du sens à la mutualisation de ressources humaines et

incité à la mobilisation de financements lourds pour des investissements coûteux, mais développé aussi des solidarités nouvelles et permis d'atteindre la taille pertinente pour organiser progressivement une action éducative de qualité. C'est ainsi, par exemple, que s'est mise en place l'intercommunalité d'Arnac-la-Poste-Saint-Sulpice-les-Feuilles (au nord de la Haute-Vienne) ; elle réussit à donner une cohérence naturelle aux temps de vie des enfants et adolescents sur ce territoire, à faire jouer pleinement la complémentarité des lieux d'éducation et le collège y tient une place fédératrice et intégrative valorisante pour les personnels. Un constat, parmi d'autres, permet d'apprécier cette réorganisation territoriale : les demandes de mutation, très fréquentes jusque là, tant dans le premier que le second degré, ont diminué de manière spectaculaire au cours des deux dernières années scolaires.

#### ■ Des zones d'ombre néanmoins

On indique toutefois que ces progrès dans la qualité du partenariat sont lents, que cela exige du temps, car **les obstacles sont «historiques»** : il n'est pas aisé, pour des enseignants attachés à une prise en charge totale de leurs élèves, de partager des responsabilités éducatives avec d'autres. La chose semble plus facile lorsqu'il s'agit d'éducation physique et sportive, d'éducation artistique, voire d'éducation civique, que lorsque le partage concerne les disciplines dites fondamentales. C'est pourquoi, sans doute, le partenariat est nettement plus difficile avec les associations qui œuvrent dans le soutien scolaire et l'aide au devoir (ce à quoi souvent se réduit « l'accompagnement scolaire »). Des inspecteurs d'académie, certains IEN, des directeurs d'école font observer aussi qu'il est souvent difficile de mobiliser les enseignants au-delà des horaires scolaires, même en ZEP où on note une certaine fatigue des enseignants.

Par ailleurs, beaucoup de nos interlocuteurs ont observé un « risque de dérive », notamment dans le fonctionnement des CEL. Selon eux, certains enseignants s'arrangent fort bien d'une séparation nette entre activités scolaires et activités péri et extra scolaires dans lesquelles ils ne s'impliquent pas. Au pire, ils les ignorent, au mieux, ils s'en réjouissent et se comportent alors comme des « consommateurs » d'activités proposées par d'autres. Dans ces cas, il n'y a évidemment aucune concertation, aucun lien entre les activités scolaires et celles qui se déroulent « en dehors », aucun projet éducatif global (ce qui est bien loin de l'esprit de tous les textes relatifs aux politiques éducatives locales). Cela explique que, dans bien des cas, des projets d'école ne comportent aucune mention des activités du CEL, alors même que ces activités existent, mais « en dehors ».

#### 2.3.2. *La scolarité des élèves*

Les effets sur le travail et les résultats scolaires, difficiles à mettre en évidence par les évaluations globales aux différents paliers d'enseignement, ont été appréciés à travers

l'accompagnement à la scolarité, les activités dans le domaine de la lecture et de l'écriture et, plus largement, les témoignages et enquêtes relatifs à l'enseignement des différentes disciplines.

#### ▪ **Les évaluations globales**

Des tentatives ont été faites. Ainsi, à Bischwiller, l'inspecteur de la circonscription a mené une étude à partir des évaluations CE2/6<sup>e</sup>. Du point de vue de l'origine sociale des élèves, les collèges de Bischwiller pourraient être classés en ZEP. Comparés aux collèges en ZEP, ils obtiennent des scores moyens significativement supérieurs. Il pense qu'on peut y voir un effet de l'ensemble des actions de la politique éducative locale, même s'il est conscient qu'il s'agit là d'une estimation globale, les variables en jeu ne pouvant être isolées.

Les autres tentatives évoquées par nos interlocuteurs ne donnent pas de résultats cohérents, sauf dans plusieurs cas où elles ont été faites en liaison avec des activités soutenues relatives à la maîtrise de la langue (cf. ci-après).

#### ▪ **L'accompagnement à la scolarité**

L'accompagnement à la scolarité, dans lequel on inclura les opérations « coup de pouce » au cours préparatoire, suscitent un fort intérêt de la part des familles et des élèves et les appréciations des enseignants sont, en général, positives.

*Le principe et les modes d'organisation* sont généralement semblables (cf. annexe 5 - Charte de Combs-la-Ville) : un temps d'accueil et de goûter ; une aide aux devoirs et aux leçons et/ou une aide méthodologique pour organiser son travail, des activités ludiques ou culturelles en liaison avec les apprentissages fondamentaux (production d'écrits...) <sup>10</sup>.

*La demande est forte* et, après l'élémentaire, gagne les collèges – le financement d'activités de même type, davantage consacrées au travail scolaire stricto sensu, se rencontre dans certains contrats – et, même, certains lycées. Toutes les enquêtes et tous les entretiens montrent **une forte assiduité** des jeunes qui participent à ces activités.

*Les résultats* paraissent probants **au double plan du travail des élèves et, plus profondément, de leur comportement** en classe. Beaucoup d'enseignants signalent qu'« on distingue sans peine les lendemains des séances d'accompagnement, des jours qui n'en ont pas été précédés, la veille au soir ».

---

<sup>10</sup> Une initiative différente, mais rencontrée sur plusieurs sites, doit également être signalée : l'aide apportée, au domicile, par certaines associations à des élèves de tous niveaux.

A Villenave d'Ornon, l'association qui organise l'accompagnement scolaire, en liaison avec les enseignants, a mis en place un suivi des résultats scolaires des enfants. Elle estime que l'action a des effets positifs pour 90 % des enfants. Les enseignants constatent que les élèves qui suivent l'accompagnement scolaire font mieux leurs devoirs, savent mieux leurs leçons. A Melun, on relève dans certaines fiches d'évaluation que «les enseignants voient certaines compétences s'améliorer : oralisation, production d'écrits, autonomie dans le travail». A Décines, les enseignants notent que les enfants qui participent à l'accompagnement scolaire progressent, que ceux des cours préparatoires qui ont suivi les ateliers «coup de pouce» ont connu une scolarité normale par la suite. Cette efficacité leur paraît tenir à la qualité du travail conjoint avec des partenaires impliqués, ce qui conduit à une complémentarité des actions proposées, adaptées à la diversité des besoins ; cette répartition des rôles, et les sessions de formation organisées à l'intention des personnels concernés, créent une synergie dont les enseignants soulignent qu'elle se traduit dans les résultats des évaluations en 6<sup>ème</sup>. A Vierzon, on s'est attaché, avec succès, à étendre ces initiatives aux primo-arrivants.

D'une manière générale, dans la plupart des réunions organisées avec des enseignants sur ce thème, il a été signalé, d'une part, que les élèves bénéficiant de ces actions ont, le plus souvent, un travail plus régulier et de meilleurs résultats, d'autre part, qu'ils paraissent moins perdus, moins angoissés et que leur comportement s'en ressent fortement par rapport à ceux qui n'en bénéficient pas.

*Le critère majeur de réussite de l'accompagnement à la scolarité est bien illustré par l'exemple de Décines : une collaboration étroite avec les enseignants, jugée tellement indispensable que certains contrats prévoient leur indemnisation. Cette nécessité est soulignée aussi bien dans le « Diagnostic des sites de l'aide au travail scolaire personnel », à Marseille, que dans le contrat de ville de Sénart qui, en outre, replace cette activité dans son contexte : « l'école doit rester le lieu de l'instruction et, de ce fait, une action d'accompagnement à la scolarité ne peut être menée qu'avec elle. Mais les causes des difficultés scolaires ne peuvent être circonscrites à l'école seule et il est nécessaire d'intervenir sur l'ensemble de ces causes, l'échec scolaire étant un des plus importants facteurs de l'exclusion. L'accompagnement à la scolarité, comme l'opération "coup de pouce", sont donc des moyens de prévention et de lutte contre l'exclusion ».*

La participation des parents, pour que ceux-ci puissent prendre le relais de cet accompagnement et suivre eux-mêmes leurs enfants, est une autre composante essentielle de cette réussite. Dans bien des cas, enfants et parents signent d'ailleurs un engagement commun (cf. annexe 6 - Charte de l'aide aux devoirs de Marseille).

Au total, les chartes établies à l'échelon départemental et même local, à partir de la charte nationale de l'accompagnement à la scolarité diffusée en 2000, montrent toutes qu'il doit

s’agir d’un travail tripartite, animateurs de l’accompagnement/enseignants/parents, et en indiquent les moyens : carnets et fiches de liaison, visites systématiques des enseignants, bilans périodiques enseignants/animateurs des ateliers, voire présence des animateurs à une partie des conseils de classe, participation des parents à certaines séances, particulièrement à celles qui sont consacrées à la méthode de travail, et réunions périodiques avec eux... Ainsi, souligne une directrice d’école, « *le carnet de liaison conforte l’enfant qui se sent entouré et soutenu entre son maître, ses parents, son éducateur* ».

Au-delà de réussites ponctuelles indéniables, dont nous pourrions multiplier les exemples, force est de constater que nos interlocuteurs soulignent aussi *les faiblesses actuelles de l’accompagnement scolaire*, pour lequel nous ne disposons guère d’évaluations chiffrées rigoureuses. Le nombre de places disponibles qui, bien souvent, ne permet pas de répondre à la demande est le premier problème évoqué. La faiblesse du professionnalisme de certains intervenants, donc leur formation – qui appelle des actions spécifiques largement facilitées par une forte implication des enseignants – est également signalée en certains endroits.

Les objectifs de l’accompagnement scolaire sont aussi discutés. La charte de l’accompagnement à la scolarité indique que « ces actions, qui ont lieu en dehors des temps de l’école, sont centrées sur l’aide aux devoirs et les apports culturels nécessaires à la réussite scolaire » et que « ces deux champs d’intervention complémentaires, à vocation éducative, contribuent à l’épanouissement personnel de l’élève et à de meilleures chances de succès à l’Ecole ». Il est certes des dispositifs, comme l’illustre une enquête conduite à Melun, où ces deux objectifs sont articulés, car ils sont partagés, pour l’essentiel, par l’ensemble des protagonistes. Mais, dans bien des cas, il a été observé que parents, enseignants, intervenants de l’accompagnement scolaire privilégiaient, les uns l’aide aux devoirs stricto sensu (les parents), les autres les apports culturels (les enseignants), les troisièmes se divisant eux-mêmes sur ces deux objectifs. Dans de telles situations, les interventions des uns et des autres risquent d’être divergentes, voire incohérentes, au détriment des objectifs recherchés. Pour éviter ces inconvénients, il faut une concertation entre les acteurs, ce qui est loin d’être réalisé partout. Il n’est pas rare de constater ignorance ou méfiance réciproques. Mais l’opposition tranchée entre la démarche des enseignants et des intervenants extérieurs, qui prévalait jusque là, paraît s’estomper. Il existe moins de crispation sur un sujet pour lequel l’élaboration d’une stratégie interactive – favorable à la continuité éducative – est désormais envisageable.

Par ailleurs, il a été signalé que la prise en charge d’élèves en grosse difficulté requiert des compétences qui dépassent le cadre d’intervention des animateurs de l’accompagnement scolaire ; parfois la demande (des parents ou des enseignants) est excessive : l’accompagnement scolaire, s’il peut aider aux apprentissages, compenser certains déficits culturels, ne peut pas remédier à des difficultés que les enseignants peinent eux-mêmes à résoudre.

Une place à part doit être faite aux opérations « **coup de pouce** ». Conçues sur le même principe, elles concernent des élèves du cours préparatoire et sont consacrées à la lecture. Les séances se déroulent selon le même schéma, débutant, après le goûter, par une reprise de « la lecture du jour », en groupe – chaque atelier ne comprend que cinq à six élèves – ou individuellement, et se terminant, après diverses activités sur l’écrit, par la lecture d’une « belle histoire » (cf. annexe 7).

Toutes les observations relatives à l’accompagnement scolaire peuvent être reprises ici. Il faut signaler toutefois une fermeté plus grande dans les appréciations portées par les enseignants de CP sur **les résultats largement positifs de ces opérations**. Sans multiplier les exemples, on en citera deux qui résument l’opinion la plus répandue :

- Une évaluation portant sur les onze REP de Marseille, où 300 élèves (25 CP) ont bénéficié de cette opération « coup de pouce », aboutit au résultat suivant : 74 % des élèves étaient en difficulté, au début de l’année scolaire, dont 30 % en grandes difficultés ; à la fin de l’année, 80 % d’entre eux étaient sortis de la « zone dangereuse », les deux tiers étant devenus des lecteurs bons ou moyens. Les acquis relevés par les enseignants portent sur la confiance en soi, le rapport à l’école, l’intérêt pour l’écrit.
- Dans plusieurs écoles relevant de différents sites, les enseignants signalent que la majorité des « enfants coup de pouce » sont passés en CE1, alors qu’ils présentaient de sérieuses difficultés lorsqu’ils avaient été désignés pour participer à ces séances.

#### ▪ **Les activités dans le domaine de la lecture et de l’écriture**

Elles figurent parmi les activités que l’on rencontre le plus souvent. Compte tenu de leur intérêt pour la formation des jeunes et de l’efficacité qu’elles semblent avoir, en général, on peut penser qu’elles mériteraient d’être plus développées.

*L’objectif est, évidemment, la maîtrise de la langue* par une multiplication des approches et des lieux et par la création d’événements. Ateliers d’écriture, le cas échéant avec la participation d’écrivains dont on découvre les œuvres, rédaction d’un ouvrage collectif dont chaque élève rapporte, en fin d’année, un exemplaire à la maison, reportages, animations des médiathèques allant de l’heure du conte pour les petits à la découverte de certains auteurs pour les plus grands, travaux de la classe de français se poursuivant dans des activités périscolaires pouvant inclure l’expression dramatique avec ce qu’elle comporte d’entraînement à l’expression orale... la liste est longue et concerne aussi bien nombre de CEL du milieu rural que des contrats de ville.

*L’évaluation des résultats* est difficile. Il faut faire la part entre la conviction militante de beaucoup d’enseignants et ce que pourraient apporter des enquêtes rigoureuses qui seraient

certainement difficiles à interpréter. On ne peut que s'en tenir aux déclarations des enseignants rencontrés, tout en notant qu'elles sont souvent corroborées par les directeurs d'école ou les chefs d'établissement. C'est ainsi qu'on souligne en général, pour reprendre les termes d'une évaluation relative à une action de ce type qui se poursuit depuis dix ans, que « ce moment a été, pour des élèves du cycle 3 en grandes difficultés, le premier où l'on a vu se manifester une appétence de lecture et s'installer une persévérance », que la fréquentation de la B.C.D. s'est accrue ainsi que le nombre moyen de volumes par lecteur, que l'on a constaté « une volonté réelle de mener à bien la tâche entreprise, une capacité à produire un écrit conforme à celui demandé, enfin un sentiment marqué de satisfaction après la fin de l'activité ("j'ai été capable de...") ».

Dans un certain nombre de cas – notamment dans l'exemple évoqué ci-dessus –, on estime qu'il y a eu une amélioration des résultats aux évaluations en CE2 ou en 6<sup>ème</sup> pour ce qui concerne les items de production d'écrit. On a d'ailleurs souvent constaté que ces actions, qui existent depuis longtemps dans le cadre des politiques d'action culturelle, peuvent contribuer efficacement au développement des capacités d'expression orale et écrite.

#### ▪ **Les effets sur la réussite dans les autres disciplines**

Les effets sur la réussite dans les autres disciplines sont beaucoup plus difficiles à approcher, sauf, peut-être, pour ce qui concerne les enseignements artistiques et l'éducation physique et sportive. Les différents contrats permettent le concours de professionnels de ces disciplines artistiques ou des clubs sportifs. Ils mettent à la disposition des écoles et des établissements scolaires équipements et lieux de travail, cette mutualisation des moyens étant un des objectifs fréquents des CEL en milieu rural. Ils facilitent les déplacements et le montage d'événements grâce auxquels les élèves et leurs productions peuvent être valorisés. Enfin, ils offrent aux jeunes l'occasion de s'inscrire dans des structures culturelles ou sportives qu'ils n'auraient, sans doute, pas eu l'occasion de connaître, ni les moyens de fréquenter.

Ce simple descriptif porte en lui une partie de son évaluation, tant il est évident que ces différents concours ne peuvent qu'être bénéfiques au travail des enseignants, donc, à leurs élèves. Leurs effets sur la motivation de ces derniers a été, en général, soulignée, mais on comprendra qu'il n'est guère possible d'aller plus loin, sauf pour signaler des réalisations ponctuelles qui peuvent être spectaculaires : c'est le cas d'un travail poursuivi pendant six années à l'initiative d'un principal de collège à Savigny -le-Temple (Seine-et-Marne), ancien professeur de musique, qui a créé à partir de cette discipline des actions d'envergure qui concernent directement ou indirectement plus de la moitié des élèves. Fait plus rare, plusieurs indicateurs ont été utilisés pendant cette période et l'on constate un changement total du climat et de l'image de l'établissement – notamment à travers le nombre de demandes de dérogations –, une stabilité accrue des personnels, des résultats scolaires stabilisés. On a

rencontré des exemples aux effets comparables dans des collèges de Marseille et de Port-de-Bouc bénéficiant des apports du contrat de ville et du CEL.

Des autres disciplines, on ne parlera guère, même si les activités de découverte active du patrimoine, du cadre de vie ou de la culture scientifique et technique, notamment avec le concours de professionnels de ces secteurs, font l'objet de nombreuses initiatives à travers ces contrats. Il en est de même des ateliers relatifs à l'audiovisuel ou aux techniques d'information et de communication modernes. Pour les raisons méthodologiques évoquées ci-dessus, on comprendra qu'il ne soit guère possible d'aller au-delà de l'intérêt pédagogique qu'apporte une diversification des approches et de la motivation accrue qu'elle peut entraîner. Ces deux constats, certes non négligeables, ont été là aussi soulignés par les enseignants lorsqu'ils ont été amenés à connaître de ces activités, voire à y participer.

### **2.3.3. *Les comportements scolaires des élèves***

C'est dans ce domaine des comportements et de la socialisation que nos interlocuteurs croient voir les effets les plus positifs. Ils s'efforcent donc de les observer à partir d'indicateurs qu'ils jugent significatifs.

Certains se réfèrent à des **indicateurs de violence ou d'incivilité**. Ainsi à Strasbourg, un IEN signale que dans les écoles en CEL de sa circonscription, il n'y a pas de signalement de fait de violence ou d'incivilité. Un principal de collège voit l'ambiance de son établissement devenir moins tendue, plus sereine. Un directeur d'école en CEL fait la même observation. Le Directeur départemental de la Sécurité publique du Haut-Rhin constate, à travers les déclarations de ses interlocuteurs et les indicateurs dont il dispose, des améliorations dans le comportement des élèves de collèges en CLS. A Limoges, le principal d'un collège, situé en ZEP REP, qui accueille de nombreux élèves d'un quartier sensible, note que l'évolution positive de leur comportement dans l'établissement n'est sans doute pas étrangère au taux élevé de fréquentation des activités éducatives proposées dans et hors les établissements scolaires (taux supérieur à 80 %). A Lyon, on note une limitation des exclusions, une meilleure cohérence dans les relations de l'élève par rapport à la règle, mais pas d'impact sur les apprentissages.

D'autres interlocuteurs se réfèrent à des **comportements généraux plus positifs à l'égard de l'école**. La Ville de Strasbourg a fait une enquête auprès des parents et des enfants des écoles en CEL. Les résultats montrent que les objectifs qui paraissent les mieux atteints sont : l'apprentissage de la vie en groupe (70 %), le développement harmonieux de l'enfant (68 %), l'éveil de la curiosité (63 %). En revanche, la réussite scolaire est l'objectif qui paraît le moins atteint (37 %). Dans une autre enquête, pilotée par l'IEN coordonnateur académique des ZEP, on note que, si le recul de trois ans n'est pas suffisant pour apprécier des progrès scolaires

significatifs [...], des progrès importants sont constatés dans les attitudes scolaires des élèves (motivation et comportements) et dans l'implication des parents ».

A Melun, les enseignants interrogés lors d'une enquête commanditée par la Ville estiment que, si les effets sur les résultats scolaires sont difficilement mesurables, ils sont positifs sur le travail scolaire, l'apprentissage des leçons, la mise en confiance et la valorisation de l'enfant. A Décines, le dispositif Ecole ouverte d'un collège a des effets bénéfiques sur les élèves : ils sont valorisés, ils mènent à bien un projet, ils savent que les adultes sont là pour les aider. Ils intègrent mieux les règles et l'accès aux savoirs. A Avion, les enfants qui ont fréquenté régulièrement les classes-passarelles sont des éléments moteurs dans les classes où ils sont scolarisés à la rentrée suivante.

Enfin, on ne saurait passer sous silence, même s'ils font l'objet d'une autre enquête, les apports positifs des dispositifs relais dont le financement est souvent assuré dans le cadre de contrats de ville, comme par exemple à Châteauroux ou à Marseille.

On cherche également à observer des effets sur **des comportements liés au civisme et à la citoyenneté**, à travers les activités susceptibles de favoriser l'autonomie, la capacité de délibération, de prise de décision et de responsabilités, la participation à des actions collectives, l'engagement dans la vie associative.

A Villenave d'Ornon, les enseignants constatent que les enfants qui bénéficient de l'accompagnement scolaire ont un meilleur respect du matériel et des locaux ainsi que des camarades. A Bollwiller, les activités du CEL aident les enfants à acquérir le sens de l'autonomie et de la citoyenneté. Les jeunes qui viennent de ces écoles sont presque toujours les délégués des élèves dans les classes du collège et sont réputés pour prendre très souvent la parole en groupe. Le maire et le directeur de la MJC notent également que ces jeunes participent volontiers à la vie associative et sont prêts à y prendre des responsabilités. A Décines, le projet en cours de réalisation «10.000 enfants pour une forêt » est une bonne illustration de la réussite d'une action concertée et durable, consacrée à la socialisation des enfants et à leur éducation à la citoyenneté. Les activités proposées font à la fois partie intégrante des enseignements et donnent lieu à un engagement collectif en grandeur réelle de jeunes élèves du premier degré. Les constats effectués en CM2 montrent que leur maturité dépasse, notamment en matière de communication et de gestion du temps, la simple maîtrise de connaissances et la sensibilisation aux préoccupations environnementales. A Strasbourg enfin, un principal constate que les élèves venant d'écoles en CEL se montrent plus responsables, sont souvent délégués de classe. Le directeur départemental de la jeunesse et des sports du Bas-Rhin estime que les jeunes en CEL rejoignent plus facilement des associations sportives.

*En bref, ces exemples permettent de concrétiser des opinions exprimées sur la plupart des sites. Les plus pessimistes estiment qu'en tout état de cause, « les jeunes sont occupés hors du temps scolaire, ce qui les met à l'abri de dérives possibles ». La grande majorité des responsables et animateurs voient dans ces évolutions de comportement les effets de ce continuum éducatif que ces contrats doivent promouvoir.*

#### **2.3.4. *Les relations Ecole-famille***

On sait que les relations entre l'Ecole et la famille sont un des facteurs qui conditionnent la réussite scolaire. C'est pourquoi, depuis plusieurs années, des modalités d'action diverses ont été inventées pour améliorer la relation de l'Ecole avec les familles, tout particulièrement en direction des familles dites défavorisées. Les contrats éducatifs locaux s'inscrivent tous dans cette perspective que l'on retrouve aussi dans les volets « éducation » de nombreux contrats de ville. Certes, toutes les expériences en ce sens ne sont pas des réussites et toutes les réussites constatées ne sont pas à mettre au seul crédit de ces politiques interministérielles, car elles peuvent souvent résulter de pratiques antérieures. Il n'en reste pas moins que de nombreuses observations montrent que ces contrats ont induit de meilleures collaborations entre l'Ecole et les familles à travers deux grandes catégories de pratiques.

##### **➤ *la participation des familles à des activités culturelles ou sportives***

A Bollwiller, à Décines, à Port -de-Bouc, à Nantes comme à Melun ou à Hampigny, des parents participent à des ateliers et des activités diverses dans le cadre du CEL. L'un des exemples les plus originaux est l'organisation, dans l'année scolaire, de cinq journées de randonnée élèves-parents dans le cadre d'un projet sportif associant les écoles du centre-ville de Marseille.

A Avion, dans le cadre d'un CLS, qui a pour objectif de renforcer l'encadrement scolaire, la création d'un poste de « médiateur socio-scolaire » permet une liaison plus suivie avec les familles ; la mise en place d'une « cellule d'assistance à la fonction parentale » contribue à une plus forte implication des parents dans l'éducation de leurs enfants ; l'organisation de classes- passerelles vise à améliorer la scolarisation précoce mais surtout à « familiariser avec l'école certains parents isolés et démunis », en leur offrant un lieu convivial d'échanges pour instaurer progressivement une co-responsabilité éducative. C'est également dans cette ville qu'a été recueilli un témoignage éloquent d'une mère d'élève sur la participation de parents, à l'origine assez marginalisés, à la vie des établissements (« on touche le cœur par les enfants »), leur fréquentation progressive d'une institution où ils osent maintenant prendre la parole et la valorisation réciproque des parents et des enfants qui en résulte.

➤ *l'organisation d'activités spécifiques « d'aide à la fonction parentale »*

Illustrée par ce dernier exemple, elle se rencontre sur un très grand nombre de sites. Leur développement constitue certainement un élément nouveau des contrats de la « dernière génération ».

Qu'il s'agisse de simples séances d'information sur l'adolescence, certes à un rythme soutenu de plusieurs rencontres par mois (CEL d'Aubagne), des ateliers sur « le métier de parents d'élèves », des « réseaux d'écoute et d'aide à la parentalité », de la mise en place de « parents-relais », on cherche « à impliquer les parents dans la scolarité de leurs enfants, à améliorer la relation école-famille, à favoriser le réinvestissement des savoirs scolaires dans le milieu familial ».

Naturellement les opérations coup de pouce et les ateliers d'accompagnement à la scolarité sont des domaines privilégiés de cette association, puisque la participation des familles à une partie des activités est une condition nécessaire pour que les enfants en bénéficient. L'exemple d'Avion, déjà évoqué ci-dessus, illustre bien l'intérêt de cette participation : les parents signent un contrat d'accompagnement qui les oblige à être présents une fois par semaine ; même si leur présence est irrégulière, la familiarisation progressive avec l'institution entraîne, selon une mère de famille qui anime un atelier d'aide aux devoirs et au travail personnel, une valorisation des parents et des enfants concernés. A Panazol (87), des mères de famille animent des ateliers. A Villefranche sur Saône, pour l'adjointe au maire chargée de l'éducation, l'accompagnement à la scolarité, défini comme un axe fort du CEL signé en 2002, doit permettre « d'accroître la réussite scolaire des élèves et d'ouvrir l'école sur les quartiers ». En outre, « il ne faut pas prendre le risque de faire vivre l'école sans les parents » et une campagne de communication est prévue pour pallier cet inconvénient potentiel.

La réussite de ce type d'actions est l'une des plus faciles à évaluer puisqu'il existe plusieurs moyens d'apprécier le suivi de la scolarité des élèves par leurs parents et la participation de ceux-ci à la vie de l'école ou du collège. A titre d'exemple, on peut citer le taux de participation aux élections au conseil d'une école de Marseille située en REP et en DSU. Il est passé de 30 à 50 % en trois ans, après qu'aient été développées différentes activités de ce type, les enseignants – dont plusieurs sont en fonction depuis plusieurs années – aussi bien que la responsable du centre social avec lequel ils travaillent, affirment que « les relations avec les familles ont complètement changé, qu'elles ne sont plus conflictuelles et que les parents viennent, avec leurs enfants, aux réunions qu'ils organisent une fois par trimestre ».

Mais au-delà de l'intérêt de ces actions pour le travail scolaire, tous les animateurs de ce type d'actions ainsi que les enseignants soulignent leur portée au plan familial (l'enfant ne se sent plus seul face à son travail scolaire dont les parents comprennent mieux les difficultés) et au

plan social. La participation à ces activités ou, tout simplement, la venue de certains parents à l'école ou dans des lieux qu'ils n'ont jamais fréquentés (médiathèques, salles de théâtre), les entretiens auxquels on les fait participer, au début avec difficulté, les déplacements dans d'autres quartiers sont autant d'occasions de valorisation et, au-delà, de mixité sociale. Cette dimension est importante dans beaucoup de contrats de ville et plusieurs sous-préfets à la ville ont signalé l'intérêt qu'ils attachent à cette relation école-famille dont les conséquences positives leur paraissent dépasser le cadre du secteur éducation.

\*  
\*        \*  
\*

On touche ici à une autre conséquence de cette participation à ces politiques, celle qui concerne **l'image de l'institution scolaire**. C'est une Ecole consciente de ses difficultés, mais aussi de l'intérêt des collaborations qu'elle peut nouer, plus attentive à ses partenaires, dont elle reconnaît le professionnalisme et les contributions à l'éducation des jeunes, qui s'affirme à travers toutes ces actions. La presse locale et régionale en rend compte, plus exceptionnellement les grands médias nationaux. Mais, au quotidien, ceux qui travaillent avec elle ne s'y trompent pas et, d'abord les élus et les responsables d'associations.

Les effets sur la vie des écoles et des établissements et, sans doute, sur la scolarité des élèves, des actions organisées dans le cadre de ces politiques éducatives locales paraissent donc plutôt positifs. Pour beaucoup d'entre elles, il ne s'agit que d'une confirmation : les diverses formes « d'action culturelle en milieu scolaire » qui se sont développées depuis plus de vingt ans avaient montré l'intérêt de l'expression dramatique, des ateliers de lecture et d'écriture, des formes de découverte du patrimoine ou de la culture scientifique et technique et, d'une manière générale, des collaborations qui s'étaient nouées entre des enseignants et des professionnels de ces secteurs. Plus nouvelles sont les actions organisées dans le domaine de la citoyenneté, de la santé, de la prévention, de l'aide aux devoirs ou à la fonction parentale ; dans ces domaines aussi l'utilité paraît évidente.

Mais ce qui donne un intérêt accru à ces politiques, c'est l'augmentation du nombre de ces actions et des jeunes qu'elles concernent et leur agencement au sein d'ensembles que l'on cherche à rendre cohérents. Les moyens qu'elles mobilisent ont permis, sur bien des sites, de sortir du cadre d'expérimentations isolées et assuré la survie puis le développement d'initiatives, certes anciennes, mais très limitées.

Au delà des activités elles-mêmes, c'est finalement l'organisation des complémentarités qui s'affirme entre l'Ecole et ses partenaires, c'est-à-dire la manière dont ces politiques sont mises en œuvre, qui conditionne leur plus ou moins grande réussite.

### **3. Les conditions d'une efficacité accrue**

La multiplicité des dispositifs, leur caractère interministériel, les difficultés de la coordination et de l'évaluation en un tel domaine laissaient pressentir les problèmes que poserait leur mise en œuvre.

En ce qui concerne notre administration, une participation plus active paraît nécessaire, d'autant plus que les objectifs des différents dispositifs se confondent, bien souvent, avec ceux des établissements scolaires. Un partenariat accru avec ces derniers paraît donc constituer la première condition de leur efficacité. Le pilotage, par les inspections académiques, des interventions de l'éducation nationale doit donc être renforcé et, désormais, coordonné avec l'action des services de la jeunesse.

On ne saurait éluder enfin le problème posé par « l'empilement des dispositifs » évoqué par nombre de nos interlocuteurs et qui, au-delà des apparences, s'avère particulièrement difficile à résoudre.

#### **3.1. Un partenariat accru avec le milieu scolaire**

Une première étape a été franchie en matière de partenariat. Au sein de notre administration, elle a confirmé, voire provoqué, une prise de conscience des complémentarités qui peuvent s'établir avec des professionnels d'autres secteurs. À l'ensemble de nos partenaires, elle a montré un autre visage de l'Ecole, plus attentive aux concours qu'elle peut obtenir sans renoncer, pour autant, à ses responsabilités dans l'éducation des jeunes. Elle leur a aussi fait découvrir qu'une collaboration accrue avec elle pouvait, en bien des domaines, faciliter l'organisation de leurs propres initiatives et en accroître l'impact.

Une meilleure prise en compte des préoccupations du milieu scolaire et de l'expérience qu'il peut mettre au service de ces politiques est ainsi de nature à leur donner une efficacité accrue, donc à améliorer leurs effets sur la vie des écoles et des établissements scolaires.

### **3.1.1. La prise en compte des préoccupations du milieu scolaire**

Une bonne articulation des activités organisées dans le cadre des différents contrats avec les projets des écoles et des établissements<sup>11</sup>, ceux des zones et des réseaux d'éducation prioritaire ou, pour ce qui concerne les CLS et les CCPD, avec les programmes d'action des CESC, sans être une condition suffisante du succès, paraît en être une **condition nécessaire**. On peut penser qu'un tel constat est amplifié, dans la présente enquête, par la place donnée à l'appréciation des effets de ces politiques sur le comportement et le travail des élèves, qu'il sous-estime des effets mal perçus par le milieu scolaire mais qui n'en sont pas moins utiles pour motiver et valoriser des jeunes, les aider à trouver leur voie, voire les préserver de certaines dérives. Mais, outre qu'on ne saurait guère reprocher à l'éducation nationale de s'intéresser en priorité à cet impact, la plupart de ses partenaires sont d'accord pour estimer qu'une bonne collaboration avec les enseignants et une bonne articulation entre les activités en temps scolaire et celles qui se déroulent hors temps scolaire donnent une efficacité accrue à leur travail. L'importance de cette relation est partout soulignée, en milieu rural comme dans les grandes villes.

À l'opposé, une collaboration insuffisante limite l'intérêt de ces politiques dans tous les domaines d'activité. Il ne faut pas se dissimuler qu'elles peuvent être un enjeu de pouvoir et susciter des « conflits de territoires » et des comportements contraires à leur efficacité, donc à l'intérêt des jeunes. Dans plusieurs cas, on s'est trouvé en présence d'une organisation conçue sans grande concertation, sans projet éducatif local solide, se traduisant par un ensemble de propositions adressées directement aux écoles et aux établissements et aboutissant à une juxtaposition d'actions, sans articulation entre ce qui se fait dans et hors le temps scolaire. Pour utiles qu'elles puissent paraître à des responsables municipaux et/ou à certains de leurs partenaires, ces pratiques reposent souvent sur une ignorance de ce que fait déjà le milieu scolaire, des éléments de diagnostic dont il dispose et des besoins qu'il a pu identifier. On ne peut alors s'étonner de la réserve ou du faible engagement qu'elles suscitent de la part des enseignants.

Les responsabilités sont toujours difficiles à établir, mais l'enquête a porté sur un nombre suffisant de sites pour qu'à travers les réussites ou les oppositions on ait vu se confirmer progressivement « les conditions d'un bon partenariat avec l'Ecole » :

- *une réflexion préalable suffisamment longue* pour permettre une connaissance mutuelle de ce qui se fait ici et là, des besoins que l'on a identifiés, des ressources que l'on peut mobiliser. Outre son intérêt technique pour établir un diagnostic puis un projet éducatif, ce travail en commun permet, d'abord, de lever des préjugés, d'éviter des malentendus, en bref, d'amener chacun à comprendre ce que l'autre

---

<sup>11</sup> D'après un sondage portant sur 1100 communes ayant signé un CEL, les actions organisées dans le cadre du contrat seraient « en lien » avec ces projets dans un cas sur deux.

peut lui apporter. Cet aspect des choses, trop souvent méconnu dans le lancement des politiques de ce type, est fondamental et ne s'accommode guère de la hâte qui a parfois prévalu ;

- *une conception et une organisation en commun* des différentes actions ;
- *un bon fonctionnement des instances d'études et de décisions* : on peut constater, de façon presque systématique, que, là où elles existent, les difficultés s'accompagnent d'une existence et d'un fonctionnement très formels de l'instance de pilotage et les oppositions ou les cas d'ignorance réciproque ont généralement en commun d'avoir fait prévaloir l'établissement d'un catalogue d'actions lancées rapidement sur l'adoption d'une méthode de travail plus sérieuse ;
- *une longévité suffisante* pour mener un travail en profondeur et pouvoir en évaluer les résultats. C'est grâce à la rencontre d'enseignants et de responsables communaux ou associatifs en poste depuis plus de dix ans qu'on a pu mesurer, sur des sites aussi différents que Marseille centre, Dammarie ou Vierzon, l'évolution du rôle social de l'École et de sa place dans la Cité.

On ne saurait oublier parmi ces conditions d'un bon partenariat *le rôle essentiel des instances de pilotage* qui sera évoqué ultérieurement (cf. 3.2.3.).

Dans ce contexte, il ne faut pas se dissimuler que la revendication d'une meilleure prise en compte des préoccupations du milieu scolaire, dont la nécessité a été soulignée au début du présent chapitre, n'ira pas sans ambiguïté et pourra donner à penser que ses représentants entendent « scolariser » l'ensemble des actions qui les concernent directement ou indirectement. Un tel procès, toujours prêt à resurgir, ne peut être évité que par une présence suivie et active dans toutes les instances. Il implique, en effet, un effort d'explication soutenu et une reconnaissance du professionnalisme et de l'intérêt des concours de nos partenaires qui, à juste titre, n'entendent plus être considérés comme des prestataires de services.

Les centres sociaux, comme les centres de loisirs sans hébergement, les structures théâtrales, les musées et les médiathèques ont aussi leur propre projet. Rechercher en commun les convergences avec ceux des écoles et des établissements scolaires ne peut conduire à l'ignorer et **c'est dans le respect mutuel que s'établissent les meilleures collaborations**. Au-delà des déclarations d'intention, c'est dans la pratique quotidienne qu'il faut demander à tous les services et établissements de l'éducation nationale d'approfondir, dans cet esprit, ce partenariat.

### **3.1.2. *Les apports de l'expérience***

Les réussites les plus indiscutables reposent sur une bonne connaissance des besoins des jeunes, sur une cohérence des actions qui leur sont proposées, sur une évaluation de leurs

résultats. Tel est le sens de la démarche préconisée par les textes sur les différents contrats à travers les notions de *diagnostic* et de *projet éducatif global*.

Le milieu scolaire s'est progressivement familiarisé avec cette notion de projet, surtout dans les zones les plus difficiles, celles que ces politiques concernent en priorité. C'est là qu'on a appris depuis longtemps à situer les difficultés scolaires dans un contexte social, économique et culturel plus large et à identifier l'ensemble des besoins éducatifs des jeunes, à définir des projets à moyen terme, à décliner des axes de travail en actions complémentaires et calendées, à enrichir l'enseignement par le travail d'intervenants extérieurs. C'est là aussi que se généralisent des formes d'évaluation qui, pour être encore insuffisantes, marquent des progrès certains (cf. les bilans des contrats de réussite des REP), là encore qu'on a senti la nécessité de développer une véritable communication sous toutes ses formes : avec les familles, entre les acteurs de terrain, pour assurer la diffusion des innovations, avec l'ensemble de la Cité, pour valoriser les actions entreprises et ceux auxquels elles bénéficient, mais aussi pour attester le bon emploi des moyens financiers qui leur sont consacrés...

En bref, dans cette « incontournable démarche de projets »<sup>12</sup> recommandée dans tous les textes, pour les CEL comme pour les volets éducation des contrats de ville ou les CLAS, l'Ecole possède une compétence certaine qui gagnerait, parfois, à être mieux utilisée, notamment si l'on considère que les élus locaux sont souvent demandeurs d'une aide méthodologique<sup>13</sup>. Nombre de responsables municipaux, conscients des besoins de leurs services en matière d'ingénierie éducative ne s'y sont d'ailleurs pas trompés et sollicitent largement le milieu scolaire pour participer aux diverses commissions thématiques chargées de définir puis de suivre le déroulement de ces politiques.

### **3.1.3. *La nécessité d'une participation active***

Une participation active des personnels de l'éducation nationale à la définition, puis à la mise en œuvre de ces politiques s'avère donc indispensable<sup>14</sup> pour que les écoles et les établissements puissent en tirer un profit maximum dans l'intérêt des élèves sans susciter, pour autant, de réserves chez leurs partenaires. Elle implique une présence systématique dans tous les comités de pilotage, départementaux et locaux, pour expliquer les orientations que notre administration doit privilégier en fonction des besoins des élèves qui lui sont confiés.

Sur le terrain, la collaboration des personnels enseignants, des conseillers d'éducation, des infirmières et des assistantes sociales avec ceux qui organisent les actions destinées aux

---

<sup>12</sup> Diagnostic de l'aide au travail scolaire personnel - Marseille.

<sup>13</sup> Cf. étude de la Fédération des maires de villes moyennes, déjà citée.

<sup>14</sup> L'enquête déjà citée, conduite par le groupe de l'enseignement primaire auprès d'une cinquantaine d'IEN, montre qu'ils s'investissent surtout dans le suivi des CEL et beaucoup moins dans les CV.

jeunes est encore plus indispensable : c'est ce qui ressort, sur tous les sites, des témoignages enregistrés. Évidente pour donner sa pleine efficacité aux opérations «coup de pouce», à l'aide au devoir ou, plus largement, à l'accompagnement à la scolarité, cette collaboration, avec ce qu'elle implique de rencontres et d'échanges, en bref, de travail en commun, conditionne tout autant l'impact des ateliers de lecture ou d'écriture des médiathèques, du travail que peuvent mener des écrivains ou des comédiens, des chantiers de découverte du patrimoine, comme des actions qui peuvent se développer, dans les laboratoires ou les parcs naturels, avec des chercheurs ou des spécialistes de l'environnement.

## 3.2. Renforcer le pilotage

Cette participation accrue implique un renforcement du pilotage par les inspections académiques des interventions de l'éducation nationale à tous les niveaux de cette politique. Valable pour notre administration, cette observation s'applique également à l'ensemble des services départementaux de l'Etat, notamment pour développer certains aspects de ces politiques jusqu'ici délaissés, tels que la formation ou l'évaluation, et dont l'importance est soulignée tant par les textes que par les propos des responsables départementaux ou locaux. Enfin, le pilotage des travaux au plan local est la clé de la réussite sur le terrain et il convient d'en rappeler l'importance.

### 3.2.1. *Le pilotage des interventions de l'Education nationale*

La nature de ces politiques conduisant à organiser leur mise en œuvre à l'échelon départemental, comme le prévoient les textes sur lesquels elles reposent, c'est aux inspections académiques que revient la charge essentielle de leur application.

Si l'on entend par « pilotage » à la fois

- *la définition d'orientations* permettant de guider l'action des représentants de l'éducation nationale dans les différentes instances, départementales ou locales, ainsi que les arbitrages à rendre dans l'attribution des moyens ;
- *la diffusion d'informations* destinées à faire connaître les apports potentiels de ces politiques ainsi que les conditions nécessaires à des collaborations efficaces ;
- *le suivi de la participation effective de notre administration* à l'ensemble des instances de décision ;
- enfin, *l'organisation d'échanges et de bilans périodiques* pour apprécier les progrès dans l'articulation des actions retenues avec les besoins et initiatives propres des écoles et des établissements, l'efficacité des apports aux élèves et les moyens de les améliorer,

force est de constater qu'à une ou deux exceptions près, la participation de l'éducation nationale à ces politiques ne fait pas l'objet d'un véritable pilotage par les inspections académiques de l'échantillon retenu.

Les différents dispositifs sont « suivis », en général de façon dispersée, en fonction des attributions des différents services ou des proches collaborateurs de l'inspecteur d'académie. Souvent, la répartition des tâches amène les personnes ou les services responsables des ZEP et des REP à suivre les contrats de ville et les contrats éducatifs locaux, ceux qui suivent les problèmes de violence s'occupant des CLS-CCPD etc. Ainsi, une certaine cohérence « sectorielle » existe de fait à partir de laquelle on pourrait, certainement, aller plus loin dans la coordination de l'action territoriale des inspections académiques. Des initiatives montrent d'ailleurs, d'ores et déjà, la voie pour introduire une certaine cohérence des interventions de l'Education nationale dans les différents dispositifs, qu'ils soient interministériels ou relèvent de son initiative propre, et pour assurer **dans la durée**, cette mission transversale qu'appelle ces politiques territoriales : développement du travail en réseau entre les écoles et les établissements « couverts » par un même contrat, journées de travail des représentants de l'Education nationale dans les différents comités de pilotage locaux, document départemental d'orientation sur l'accompagnement à la scolarité, la prévention de la violence, etc.

Cette situation est, d'ailleurs, parfaitement compréhensible : les inspections académiques, comme on l'a déjà signalé, ont la charge de dispositifs qui ressemblent, sur de nombreux points à ces différents contrats. Qu'il s'agisse des contrats de réussite des REP, des CESC, des plans départementaux de lutte contre la violence en milieu scolaire ou de la politique d'action artistique et culturelle, les similitudes d'approches sont frappantes : les uns et les autres ont pour but de combattre les inégalités au plan éducatif et culturel, reposent sur des partenariats, tant pour l'organisation des actions et leur financement que pour leur réalisation, recommandent la cohérence entre les actions se déroulant dans le temps scolaire et en dehors de celui-ci, soulignent la nécessité de l'évaluation...

La différence, et elle est essentielle, réside dans la responsabilité : dans ces politiques, dont l'initiative relève de notre seule administration, l'inspecteur d'académie n'est pas l'un des participants à un dispositif qu'il doit, au mieux, « co-animer » (les CEL), il est **le** responsable, seul en charge du pilotage. On comprend, dès lors, comment s'établissent les priorités, cela d'autant plus que les dispositifs reposant sur la seule initiative de notre administration sont antérieurs à ces politiques interministérielles.

Il n'en reste pas moins que les directeurs des services départementaux de l'éducation ont un rôle important à jouer en ce domaine et qu'ils doivent être invités à renforcer le pilotage, dans ces politiques, de tout ce qui concerne le milieu scolaire, notamment pour l'information des

responsables<sup>15</sup>. Il est difficile d'admettre, aujourd'hui, qu'un établissement classé « sensible », situé dans une zone concernée par un contrat de ville, rencontre des problèmes financiers pour mener avec des professionnels du secteur culturel un travail sur la lecture ainsi que des difficultés relationnelles pour organiser des stages pour ses élèves et ignore les partenariats qu'il pourrait nouer dans le cadre de ce contrat<sup>16</sup>.

D'une façon générale, les directeurs d'école et les chefs d'établissement doivent être informés avec précision de ces politiques et des concours qu'ils peuvent en obtenir pour mettre en œuvre leurs projets. Plus largement, ils doivent connaître les initiatives auxquelles ils peuvent s'associer pour agir sur le contexte social et culturel dans lequel il leur faut travailler et faciliter, ainsi, un meilleur fonctionnement de leur école ou de leur établissement. Enfin, les représentants de l'inspecteur d'académie dans les différentes instances de pilotage doivent connaître les orientations qu'ils doivent tenter de faire prévaloir et sur lesquelles on reviendra dans la quatrième partie du présent rapport.

### **3.2.2. *Le pilotage et la coordination des services départementaux de l'Etat***

Les textes sur lesquels reposent ces politiques montrent que les problèmes de leur mise en œuvre ont été perçus d'entrée de jeu : « *la logique de projet, la démarche de diagnostic, la négociation d'objectifs partagés, le pilotage dans la durée de politiques complexes, l'évaluation comme mode normal d'ajustement de programmes d'action sont autant de nécessités requises pour une telle ambition. Il nous faudra donc mettre en place, particulièrement au sein de l'Etat, des programmes de formation ambitieux et faire vivre des dispositifs performants d'échanges et d'animation*<sup>17</sup> ». La mise en œuvre de ces politiques interministérielles fait appel à des tâches toujours difficiles pour l'administration : la coordination, non seulement au moment de leur lancement mais, surtout, dans la durée ; la sensibilisation et la formation de personnels relevant de plusieurs administrations ; enfin, l'évaluation des résultats. Sur ces trois points, qui dépassent les responsabilités de l'Education nationale, mais qui concernent très directement sa participation à ces politiques et leur efficacité dans le milieu scolaire, l'enquête a montré que de sérieux progrès étaient nécessaires.

**La coordination** entre les différents services de l'Etat, puis avec les collectivités locales et des organismes tels que les caisses d'allocations familiales peut être, selon les cas, compliquée ou simplifiée par la multiplicité des contrats. Les instances départementales de la politique de la ville et des CEL ne se distinguent pas toujours nettement, sans pour autant

---

<sup>15</sup> C'est ce que souligne également le rapport de la mission interministérielle d'évaluation des CLS de 2001.

<sup>16</sup> Situation rencontrée dans le cadre de l'évaluation de l'enseignement dans une académie et qui ne paraît pas exceptionnelle.

<sup>17</sup> Les contrats de ville 2000-2006 - Circulaire n° 14-153 du 31 décembre 1998.

avoir été officiellement réunies, à moins qu’elles ne se juxtaposent dans une configuration où le comité de pilotage des CEL paraît jouer un rôle formel tant par la rareté de ses réunions que par leur contenu. Dans ces cas, la présidence de ce dernier est assurée, par délégation du préfet, par le sous-préfet à la ville, ce qui facilite certainement les coordinations mais accroît la confusion entre les différentes politiques.

**La sensibilisation et la formation des personnels**, notamment par l’organisation de formations communes, est considérée comme une condition du succès de ces politiques. Sa nécessité a été régulièrement soulignée lors de leur lancement et rappelée dans différents textes, mais ces initiatives n’ont été que rarement rencontrées dans les sites visités.

Pour ce qui concerne notre administration, l’organisation d’actions d’information à destination des cadres qui sont en fonction (IEN, directeurs d’école, chefs d’établissement, conseillers d’éducation, personnel sanitaire ou social...), à l’occasion de la formation continue ou de simples journées d’information, paraît rare. Il en va de même des actions destinées aux enseignants, dans le cadre de la formation continue, ou aux élèves des IUFM.

Afin de lever tout malentendu sur ce point, il faut préciser que nos partenaires, lorsqu’ils déplorent cette situation, ne demandent pas, selon une réaction « maximaliste » fréquente chez tous ceux qui croient à certaines approches, que soient organisées des actions de formation lourdes. Mais, dans la mesure où ces politiques ont des finalités qui rejoignent celles du milieu scolaire et où elles peuvent l’aider, il paraît souhaitable de l’informer des possibilités qui lui sont ainsi ouvertes et des meilleures conditions de leur utilisation. Plusieurs expériences montrent d’ailleurs l’intérêt de ces initiatives :

- dans le département du Nord, 200 cadres de notre administration ont participé, ces deux dernières années, à de telles actions financées par « la mission ville » ;
- sur plusieurs sites, des collaborations organisées dans le cadre de CEL ou de contrats de ville ont été accompagnées de formations au travail en partenariat ;
- depuis deux ans, la DIV participe à la formation initiale des IEN, des conseillers des recteurs et des inspecteurs d’académie dans les domaines sanitaire et social.

**L’insuffisance et les difficultés de l’évaluation** posent un problème particulièrement important, aux aspects techniques nombreux. Il a été longuement évoqué au chapitre 2 et dans l’annexe 9 du présent rapport pour ce qui concerne les effets de ces politiques sur le milieu scolaire. Il devrait être une priorité pour tous les départements ministériels.

Au total, cette notion de pilotage, qu’elle concerne les inspections académiques ou les autres administrations, notamment les préfectures, peut paraître antinomique avec la nature décentralisée des initiatives qui caractérisent ces politiques. Il n’en reste pas moins que les services de l’Etat ont joué dans leur lancement et continuent de jouer dans leur mise en œuvre

un rôle important. En raison de la multiplicité des dispositifs et des différentes administrations qu'ils concernent – voire, à l'intérieur de chacune d'entre elles, des différents services qui y participent –, il s'agit d'une fonction essentielle qui paraît devoir être renforcée.

### **3.2.3. *Le pilotage des comités locaux***

Il n'est rappelé ici que pour mémoire tant son importance est déterminante. Le bon fonctionnement de ces comités est une condition essentielle de la réussite des partenariats (cf. 3.1.1. ci-dessus) et de la cohérence des différentes actions entre elles et, pour ce qui concerne l'Ecole, avec les initiatives prises en son sein.

## **3.3. La réduction du nombre des contrats : vrai ou faux problème ?**

D'entrée de jeu, la multiplicité des types de contrats proposés aux communes frappe l'observateur extérieur de même que la proximité de leurs finalités. La première partie de l'enquête, c'est-à-dire l'étude des textes et les contacts au niveau des responsables nationaux, régionaux ou départementaux, a conduit tout naturellement à considérer qu'il fallait en réduire le nombre et fusionner certains d'entre eux. Il est apparu rapidement que le problème n'était pas aussi simple et que les responsables locaux s'étaient adaptés à cette complexité. Les pratiques auxquels ils sont ainsi parvenus, pour critiquables qu'elles puissent être parfois, leur paraissent répondre à leurs besoins et conduisent à **déconseiller toute tentative de simplification qui ne respecterait pas la diversité des situations**.

### **3.3.1. « *L'empilement des dispositifs* » et ses inconvénients**

Il n'est pas rare de trouver, sur un même territoire, un contrat de ville, un ou plusieurs CEL, des CLAS, un ou des contrats Temps Libre, des CLS qui ont coexisté jusqu'à ces derniers temps avec des CCPD, un contrat Ville Vie Vacances, un dispositif de veille éducative...

Ces politiques interministérielles n'épuisent pas le champ des actions en partenariat puisqu'il faut leur ajouter, comme on l'a signalé dans la première partie de ce rapport, des initiatives propres à l'éducation nationale, comme les contrats de réussite des réseaux d'éducation prioritaire, les opérations École ouverte, les programmes d'actions des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté et nombre d'autres collaborations qui font, ou non, l'objet de conventions entre notre administration et tel ou tel partenaire : le conseil général, par exemple pour les actions de médiation ou d'aide aux devoirs dans les collèges, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), pour des classes relais ou des opérations « mineurs isolés », la DASS pour le développement des parents-relais...

Cette multiplicité des contrats, dont les finalités sont souvent voisines, peut entraîner une dispersion des activités de même type : tel contrat de ville évoque, à propos de la prévention, l'accompagnement à la scolarité, dont on traite également dans le plan départemental de lutte contre la délinquance de l'inspection académique et dont les actions figurent dans le CEL et le CLAS.

On ne retiendra qu'un exemple de cette complexité, celui du CESC commun aux écoles, au collège et au lycée de Tarascon : son comité de pilotage comporte des personnels de l'éducation nationale (directeurs d'école et chefs d'établissement, enseignants des trois niveaux, personnels de santé et assistante sociale, CPE, coordonnateur du REP), l'adjoint au maire chargé du CLS-CCPD, des responsables de la PJJ, du planning familial, d'associations emploi/formation, de la caisse primaire d'assurance-maladie ; en ce qui concerne le financement de ses actions, aux concours des partenaires ci-dessus s'ajoutent le Conseil général et la Fondation de France, cependant que certaines actions font l'objet de subventions dans le cadre du CEL ou du contrat de ville.

On ne s'étendra pas sur les causes de cette situation. Elles tiennent à la multiplicité des initiatives de l'Etat qui auraient pu être, parfois, mieux coordonnées (c'est le cas des CEL et des actuels contrats de ville) et aux circonstances locales qui tiennent aux priorités et aux possibilités de chaque commune, à l'histoire de leur engagement dans ces politiques éducatives et, dans les villes d'une certaine importance, à la répartition des compétences entre les élus ou entre les services, certains contrats relevant du secteur de l'éducation, d'autres de la jeunesse, d'autres encore de la culture ou de l'action sociale...

Quoi qu'il en soit, cet « empilement », selon une expression fréquemment entendue, ne va pas sans inconvénients :

- *sentiment d'une trop grande complexité*, surtout dans les grandes villes ou au niveau des responsables départementaux ou académiques ; il est en effet difficile d'avoir à la fois une vue d'ensemble de ces politiques contractuelles et une perception claire des publics auxquels elles s'adressent, des types d'actions qu'elles permettent, des modalités de mise en œuvre qu'elles appellent.  
Il s'ensuit un certain manque de lisibilité pour des responsables de terrain : il n'est pas rare de rencontrer des chefs d'établissement ignorant leur existence et les possibilités qu'elles leur ouvriraient. De façon symétrique, on constate que, trop souvent, nos partenaires sont mal informés de nos propres dispositifs ;
- *multiplication des instances techniques et décisionnelles*. Chaque partenaire a ses propres critères d'éligibilité des programmes proposés, ses calendriers et ses procédures de financement : « un guichet unique faciliterait notre tâche », entend-on souvent ; « aujourd'hui l'empilement des procédures est insupportable. Je me suis retrouvé ces dernières semaines dans trois réunions différentes où siégeaient

presque les mêmes participants »... souligne ce coordonnateur de site de Port-de-Bouc... pourtant embarrassé lorsqu'on évoquera les possibilités d'une simplification (cf. 3.3.2. ci-après) ;

- *altération de la logique de ces politiques* : contrairement à une volonté gouvernementale fréquemment affirmée lors du lancement de ces différentes politiques, cette situation ne permet pas de « sortir d'une politique de guichets pour aller vers une politique de projet » (Premier ministre-comité interministériel de la ville 30.06.98 - discours du 7.03.01). Dernier venu, dans certains cas, le CEL apparaît, alors, comme un dispositif de financement auquel «on présente» les actions qui paraissent ressortir de sa logique. Cette pratique conduit à répartir le financement d'activités de même type – par exemple l'accompagnement à la scolarité – entre plusieurs contrats, ce qui rend évidemment difficile l'évaluation de leur coût et de leur impact sur une population donnée.

Le caractère fédérateur du CEL a ainsi des difficultés à s'affirmer lorsqu'il vient s'ajouter à des dispositifs contractuels nombreux ou à une politique municipale diversifiée, surtout s'il se trouve en concurrence avec une autre démarche à l'ambition fédératrice également affirmée telle que celle du contrat de ville. Cette situation peut même nuire à sa compréhension : « le CEL nous a compliqué la vie »..., «c'est une pierre de plus qu'on a finalement réussi à imbriquer dans l'édifice »...

Ces différents constats montrent bien la complexité de la situation actuelle. Un adjoint au maire de Marseille la résume en soulignant un besoin fréquemment exprimé en milieu urbain par les élus et les fonctionnaires : «on a besoin de concertation et de coordination entre les différents dispositifs afin d'obtenir une harmonie sur le territoire, tant en ce qui concerne le projet éducatif que la lisibilité de ses différentes parties pour chacun des partenaires ».

### ***3.3.2. Le pragmatisme des responsables de terrain***

Plusieurs facteurs se conjuguent pour relativiser ces différents inconvénients et expliquer la méfiance des acteurs du terrain lorsqu'on évoque une éventuelle simplification :

- *le pragmatisme, qui conduit chacun à articuler les différents dispositifs selon les circonstances locales*. Un cadre général est ainsi créé. Il peut s'agir du CEL, considéré comme «un minimum de base que l'on complète ensuite...» ou du volet éducation du contrat de ville, dont «on extrait à un moment donné ce qui paraît ressortir d'autres dispositifs», ou de toute autre formule. À partir d'un même diagnostic et d'un même projet éducatif global, les actions s'intégrant dans le temps scolaire relèveront directement de la convention thématique «Éducation» du contrat de ville, les actions hors temps scolaire relèveront du CEL, du CLAS ou du dispositif École ouverte, tous ces dispositifs étant parfaitement identifiés et,

souligne-t-on, respectés dans leur esprit ; celles qui concernent la santé et la citoyenneté pourront s'inscrire dans le CEL ou directement dans les actions financées dans le cadre du contrat de ville ; les contrats locaux de sécurité et les CCPD s'intègreront dans un volet sécurité et prévention de la délinquance de ce même contrat, etc. ;

Les responsables ne cachent pas qu'**ils utilisent ainsi une palette qui leur paraît finalement assez riche** et, qu'à partir d'une analyse globale des besoins et d'une définition des actions nécessaires, ils puisent dans chaque dispositif en fonction de ce qu'il peut leur apporter : « on présente au CEL les demandes de financement concernant les activités péri et extra scolaires pour les enfants de 6 à 16 ans..., au CLAS, les activités d'accompagnement à la scolarité, au contrat de ville, l'ensemble des autres actions, celles qui se situent en-dehors de cette tranche d'âge ou directement dans le temps scolaire... » ;

- *la coordination effectuée par les responsables* – techniciens ou élus – de la mise en œuvre des différents contrats sur le terrain : « la place d'interlocuteur privilégié accordée à l'équipe opérationnelle du contrat de ville, présente dans tous les dispositifs, facilite considérablement une lecture globale des projets présentés. Elle permet leur mise en cohérence par un travail continu réalisé auprès des acteurs de terrain ».

Le travail en réseau que l'on a voulu développer à travers ces politiques facilite leur rôle et accentue cette tendance au pragmatisme. À l'exception peut-être des grandes villes, le nombre de responsables locaux n'est pas très élevé et, dans ce domaine où le militantisme est fréquent et où l'on ne compte guère son temps, les contacts informels sont nombreux et permettent de traiter beaucoup de questions ;

- *le rapprochement, voire la fusion, des instances de pilotage*, un seul comité réunissant périodiquement les responsables va dans le même sens. Ainsi, à Dammarie, un « comité local inter-partenaires du contrat de ville » pilote-t-il l'ensemble, des commissions techniques travaillant sur les logiques propres à chaque contrat ;
- enfin, dans bien des cas, *les administrations ont cherché à simplifier les procédures*, notamment en instaurant des dossiers et un calendrier communs à certains contrats.

Il faut bien admettre que les textes, s'ils évoquent ce problème de l'articulation des différents dispositifs<sup>18</sup>, ne comportent pas de solution claire et unique. Dans la présentation des contrats de ville 2000-2006, il est précisé que « le projet éducatif local défini dans le contrat de ville

---

<sup>18</sup> Ainsi, la circulaire sur la **veille éducative** du 11 décembre 2001 précise-t-elle que « les travaux de la cellule de veille doivent être conduits en Ien étroit avec ceux menés dans le cadre du CEL, du CCPD... Plus récemment, la note du 20 décembre 2002 sur le programme national d'incitation à la lecture et à l'écriture, recommande-t-elle d'associer les groupes départementaux de suivi au comité départemental de pilotage des CEL.

constitue le cadre de référence pour les différents contrats de partenariat éducatif tel que le contrat éducatif local, le contrat local d'accompagnement à la scolarité, le contrat temps libre ou le contrat enfance. Cette démarche doit aussi viser à mieux mobiliser les outils de droit commun de l'éducation nationale : le contrat de réussite des réseaux d'éducation prioritaire, les classes relais, le programme nouvelles chances ». Mais la circulaire du 25 octobre 2000, indique que « les ministères signataires décident de faire du CEL le contrat fédérateur des politiques éducatives. Il convient d'en élargir son champ d'application à toutes les actions entrant dans le cadre de cette éducation partagée... ».

Ainsi, sur la plupart des sites, on constate que les responsables ont appris à s'organiser en fonction de cette complexité, à identifier les convergences entre les contrats et que tout concourt, en définitive, à la recherche des solutions qui paraissent les mieux adaptées aux circonstances locales. *Pour inattendu qu'elles soient de la part d'interlocuteurs qui, l'instant d'avant dénonçaient la complexité du système, on comprend dès lors les craintes que suscite toute mesure de « simplification ».* On redoute qu'elle ne vienne remettre en cause des pratiques qui commencent à être rôdées et certains modes de financement de l'Etat.

### **3.3.3. La diversité des situations géographiques**

Les chiffres conduisent d'ailleurs à relativiser cet « empilement », notamment si l'on prend en compte la taille des communes concernées. D'après l'enquête de la direction de la jeunesse, déjà citée, les CEL ne seraient associés à un autre dispositif que dans un cas sur deux et seulement 25 % des contrats coexisteraient avec plus de trois autres dispositifs. Ce dernier pourcentage, qui est de moins de 2 % pour les communes de moins de 2.000 habitants ayant signé un CEL, passe à 23 % pour les communes de 5 à 10.000 habitants et atteint 50 % pour celles de 20 à 100.000 habitants. Le nombre de contrats sur un même territoire augmente, en effet, avec la taille des communes concernées.

Les contrats temps libre et les contrats enfance sont ceux que l'on rencontre le plus fréquemment avec les CEL, la coexistence avec des contrats de ville ne concernant finalement que 10 % des CEL.

Les problèmes diffèrent selon la situation géographique et, là où le contrat éducatif local est l'outil principal et peut jouer le rôle fédérateur évoqué dessus, « nous sommes parvenus à un stade très avancé de ce que l'on peut faire pour les enfants qui nous sont confiés et il convient, dans l'immédiat, de ne pas en rajouter ». Cette conclusion d'un maire d'une ville moyenne d'Île-de-France résume une position quasi générale.

Au total, on se trouve en présence de quatre types de situations différentes :

1. *En milieu rural et dans les petites villes*, le CEL peut jouer plus facilement son rôle fédérateur, permettre de mutualiser des équipements et de créer une dynamique qui s'étend aux communes voisines. Le risque « d'empilement » n'existe pas. Le pilotage et la coordination sont plus aisément assurés<sup>19</sup>.
2. *Dans les grandes villes*, de très (trop ?) nombreux dispositifs ou services multiplient l'offre éducative. Beaucoup d'activités sont proposées aux enseignants ou aux jeunes, au risque de provoquer des comportements consuméristes. La mise en cohérence avec un projet global et l'adaptation aux besoins sont plus difficiles à assurer, de même que la coordination des initiatives prises dans le cadre des différents contrats, voire des services municipaux ou de ceux des conseils généraux.
3. *La situation des villes moyennes* est intéressante puisqu'elle peut s'apparenter au premier ou au second cas, en fonction de leur histoire et des choix effectués par chacune d'elles.
4. *Les « zones grises »*, où n'existe aucun dispositif, posent un problème particulier qui sera évoqué dans les dernières recommandations de ce rapport.

\*  
\*        \*  
\*

Si l'enquête a mis en lumière les inconvénients de la situation actuelle, avec ce qu'elle peut comporter de cloisonnements, de manque de lisibilité, notamment en milieu urbain, de difficultés d'évaluation, voire d'inconnues en ce qui concerne le meilleur emploi des fonds publics, si certains modes de fonctionnement actuels sont à la merci de changements de personnes, c'est, en définitive, **la définition préalable d'un véritable projet éducatif local** qui constitue la clé de la réussite.

C'est donc moins sur le nombre de dispositifs qu'il convient d'agir dans l'immédiat que sur les aspects méthodologiques de leur mise en œuvre et l'on ne peut que regretter que le souci du nombre l'ait parfois emporté sur une application plus stricte de ce passage de la circulaire du 25 octobre 2000 : « au plan local, la qualité ne sera garantie que si toutes les étapes de la mise en œuvre du projet sont respectées : réalisation du diagnostic, désignation d'un coordonnateur, mise en place de modalités d'accompagnement, de suivi, d'évaluation et de régulation. *Dans le cas contraire, aucun contrat ne saurait être signé* ».

---

<sup>19</sup> Certains interlocuteurs insistent toutefois sur la nécessité de réfléchir à un type d'organisation de « l'éducatif » en milieu rural où l'on ne peut « décalquer » ce qui se fait dans le cadre de la politique de la ville.

Face à ces réalités, il paraît nécessaire d'agir avec autant de prudence que de détermination dans la recherche de solutions. C'est avec cette double préoccupation qu'ont été arrêtées les propositions qui, dans la quatrième partie de ce rapport, concerteront cet « empilement » des dispositifs et, plus largement, l'ensemble des initiatives préconisées pour donner à ces politiques une efficacité accrue dans leurs effets sur le milieu scolaire.

## 4. Douze recommandations pour relever un double défi

Les échéances qui affecteront, en 2003, les plus importants de ces contrats (cf. introduction) interpellent les services déconcentrés de notre administration. À travers leurs réponses, c'est la politique qu'on entend suivre dans ce domaine des politiques éducatives locales qui va s'affirmer. Année capitale pour plusieurs d'entre elles, 2003 sera ainsi, à travers elles, celle d'un double défi pour notre ministère :

- alors que se prépare en différents domaines une décentralisation accrue, saura-t-il prendre en compte encore plus fortement la dimension territoriale des politiques d'éducation ?
- les travaux qui en résulteront seront-ils l'occasion, pour la nouvelle administration de la jeunesse et de l'éducation, de dépasser les modes de collaboration anciens, entre services différents, pour aller vers des approches plus intégrées de l'éducation des jeunes dans et hors le temps scolaire ?

Compte tenu de l'importance de ces enjeux et de l'écho de ces politiques sur le terrain où elles mobilisent un nombre important de personnes, il a paru nécessaire de prolonger cette enquête par une série de propositions présentées dans cette quatrième partie du rapport. Les analyses dont elles procèdent figurant, pour beaucoup d'entre elles, dans le chapitre précédent, le choix qui a été fait en regroupant l'ensemble des recommandations, risque de rendre moins perceptibles leur nécessité et la prudence dont, parfois, elles témoignent. Mais il a paru nécessaire pour montrer leur articulation et leur complémentarité.

### 4.1. Améliorer l'efficacité des actions

Il s'agit aujourd'hui pour l'Ecole de se donner les moyens de mieux apprécier l'impact et la qualité des actions organisées dans le cadre de ces politiques et de mieux affirmer ses priorités à l'échelon national et local.

#### 4.1.1. *Démystifier et généraliser l'évaluation*

Le bilan qualitatif auquel on a pu procéder lors de la présente enquête ne doit pas masquer l'insuffisance chronique de l'évaluation. Compte tenu de l'enjeu de ces politiques pour les jeunes et de l'importance des fonds publics qu'elles mobilisent, c'est donc à développer cette

évaluation et à la démysterifier, en montrant qu'elle ne requiert pas nécessairement des démarches lourdes et des outils sophistiqués, que sont consacrées les deux premières recommandations de ce rapport. Elles vont de pair, l'exigence que constitue la première devant être facilitée par l'aide que devrait apporter la seconde.

### ***RECOMMANDATION n° 1***

Donner instruction aux services déconcentrés du ministère de faire savoir, dès maintenant, à l'ensemble des comités de pilotages locaux, que les demandes de subventions qui seront adressées au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, au titre de l'année 2003-2004, devront systématiquement être accompagnées d'enquêtes d'évaluation ou de différents bilans des actions précédentes et de projets précis d'évaluation des actions futures.

### ***RECOMMANDATION n° 2***

Réaliser, dans un délai de trois mois, à partir d'indicateurs et de travaux existants, un « livret d'évaluation » des actions dont l'effet sur la vie des écoles et des établissements et sur la scolarité des élèves peut être apprécié, et élaborer, pour la fin de l'année 2003, des outils de travail plus perfectionnés.

Cette seconde proposition n'est pas irréaliste compte tenu des indicateurs existants et des travaux qui pourraient être, d'ores et déjà, exploités (cf. 2.1.2.). Elle fait l'objet d'une note détaillée placée en annexe 9.

L'obstacle majeur à surmonter est le perfectionnisme qui caractérise souvent toute initiative en ce domaine. Dans ce but, il est proposé de confier ce travail à un **groupe inter-directions**, selon une technique qui a déjà fait ses preuves pour les opérations de ce genre. Il lui serait demandé d'aboutir **rapidement** à un document **facilement utilisable** sur l'ensemble des sites.

L'état d'esprit de nombre d'interlocuteurs rencontrés au cours de la présente enquête permet d'affirmer que **cette initiative serait bien accueillie**. L'importance de l'évaluation est partout évoquée, notamment chez les élus<sup>20</sup> ; il suffira d'une impulsion forte pour qu'elle se

<sup>20</sup> Plus de 90 % des maires ayant répondu à l'enquête de la FMVM soulignent la nécessité de mettre en place des outils d'évaluation.

concrétise. Il faut souligner enfin que le développement de l'évaluation ouvrirait la voie à un repérage et une diffusion des innovations qui, en évitant les tâtonnements et en faisant connaître largement les réussites, seraient d'un grand intérêt pour les acteurs de terrain compte tenu des difficultés auxquelles ils s'attaquent dans le cadre de ces politiques.

La mise au point de moyens d'évaluation reposant sur des travaux plus approfondis serait mise parallèlement en chantier pour aboutir à la fin de l'année 2003. Enfin, comme sur d'autres points qui seront évoqués ultérieurement, il faut se méfier d'une dispersion des efforts : on ne saurait, en un tel domaine, vouloir tout évaluer avec rigueur, notamment par des données chiffrées. Il paraîtrait donc sage de **se limiter à un certain nombre de points** essentiels pour l'éducation des jeunes.

#### **4.1.2. Renforcer l'articulation avec les initiatives des écoles et des établissements scolaires**

Approfondir la notion de partenariat pour, tout à la fois, faire bénéficier nos interlocuteurs d'une certaine avance méthodologique<sup>21</sup> et leur demander de mieux prendre en compte les préoccupations de l'Ecole nous conduit aux deux recommandations suivantes :

##### **RECOMMANDATION n° 3**

Demander aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, de faire désormais porter leurs efforts et ceux de leurs représentants dans les différentes instances de pilotage, sur les actions dont la cohérence avec les projets des écoles et des établissements (ou de leurs réseaux) est avérée et dont la conception et la réalisation témoignent d'une collaboration avec le milieu scolaire. Pour développer celle-ci, un travail en commun devrait être suscité sur les différents sites avec les responsables de ces politiques interministérielles : élus et/ou coordonnateurs de sites, dans les réunions de bassin des chefs d'établissement ou les réunions de coordonnateurs de ZEP ou de REP, professionnels des secteurs culturel ou associatif intervenant à l'occasion de rencontres d'enseignants aux finalités plus larges (journées d'animation pédagogique, actions de formation...).

Ces orientations, qui découlent des problèmes évoqués au début du précédent chapitre, devraient tout à la fois guider les appréciations portées par les IEN et les responsables des services académiques en matière d'attribution de moyens et le degré d'engagement des personnels de l'éducation nationale à tous les niveaux. On pressent les critiques qu'elles peuvent susciter, si elles ne sont pas accompagnées d'une triple action :

<sup>21</sup> Cf. 3.1.

- participer encore plus activement aux comité de pilotages locaux et faire bénéficier nos partenaires de notre expérience en matière de projets éducatifs ;
- montrer qu'une meilleure articulation avec les projets d'écoles et d'établissements a des effets structurants et peut donner, en bien des domaines, une efficacité accrue à la plupart des actions ;
- maintenir les moyens «en personnels» attribués par notre administration dans le cadre de certains contrats à travers la participation d'aides-éducateurs, pour tout ou partie de leurs tâches, aux activités organisées dans le cadre de ces politiques. Afin de montrer la pérennité de nos engagements et de ne pas pénaliser les établissements où l'on a, conformément aux instructions, veillé à employer les aides-éducateurs à temps plein<sup>22</sup>, il serait souhaitable qu'une priorité soit donnée, dans l'affectation des futurs assistants d'éducation, au remplacement de ces aides-éducateurs.

En tout état de cause, la dispersion des actions – pour les enseignants qui y contribuent, comme pour les jeunes qui en bénéficient – risque d'être contraire à leur efficacité et nul ne peut contester un recentrage sur les priorités de l'Ecole **qui coïncident, souvent très exactement, avec celles de ces politiques interministérielles.**

On constate d'ailleurs que cette mise en cohérence des actions de nos partenaires et de celles du milieu scolaire est déjà bien engagée notamment dans les ZEP et les REP<sup>23</sup> : les actions mises en place dans le cadre des CEL sont, dans 70 % des cas, en lien avec le projet d'école ou d'établissement et le nombre moyen d'actions proposées dans le cadre de ces contrats est plus élevé qu'ailleurs.

#### ***4.1.3. Affirmer la nécessaire cohérence des politiques locales et de la politique nationale d'éducation***

Ce n'est pas contredire la logique décentralisée de ces politiques que de vouloir les utiliser à combattre des difficultés constatées sur l'ensemble du territoire et qui sont un obstacle à leur objectif premier : renforcer l'égalité des chances entre tous les jeunes Français. Face à la double nécessité d'éviter la dispersion des efforts et de privilégier des priorités qui, à l'évidence, s'imposent partout, quelques grandes orientations nationales devraient être retenues dans l'ensemble des contrats. Leur nombre devrait être limité pour laisser une large place aux domaines d'activités jugés essentiels au plan local ; il est donc proposé de n'en retenir que trois :

---

<sup>22</sup> Les chefs d'établissement et les IEN devaient en effet veiller à compléter l'emploi du temps des aides-éducateurs en les faisant participer à des activités péri ou extra-scolaires. Cette disposition a souvent été «oubliée».

<sup>23</sup> 13 % des écoles et collèges «en CEL» sont en ZEP ou en REP.

#### **RECOMMANDATION n° 4**

Retenir au plan national quelques grandes priorités indiscutables et demander à nos services déconcentrés de s'efforcer de les faire prévaloir dans le choix des actions :

- l'accompagnement à la scolarité qui, sans s'y limiter, fera une place importante à l'aide aux devoirs stricto sensu.
- le développement des capacités d'expression orale et écrite des jeunes qui inclura, sous des formes adaptées aux situations locales, la lutte contre l'illettrisme ;
- l'apprentissage du civisme et de la citoyenneté, avec le respect de la règle et le développement des solidarités qu'elle implique.

Dans ce dernier point, pourraient s'inscrire les suites de « la journée de l'engagement » prévue au mois de mars prochain. En outre, cette orientation est cohérente avec l'instruction du 20 décembre 2002 relative au programme national d'incitation à la lecture et à l'écriture. Elle faciliterait la mise en œuvre de ces deux initiatives en les intégrant aux contrats existants.

On ne saurait se dissimuler que ces recommandations, qui seraient certainement bien reçues, non seulement par les responsables des écoles et des établissements, mais aussi par les familles et beaucoup d'élus, nécessitent, elles aussi, un travail soutenu d'explication auprès de nos partenaires.

La participation active des personnels de l'éducation nationale à la mise en œuvre de ces politiques n'en est donc que plus indispensable et appelle un engagement accru des autorités académiques.

### **4.2. Adapter l'organisation et les modes de fonctionnement des services déconcentrés du ministère**

#### **4.2.1. *Les inspections académiques***

Les développements du chapitre précédent consacrés au pilotage des interventions de l'éducation nationale dans ces politiques, aux échelons départemental et local (cf. 3.2.1.), ont montré la nécessité de le renforcer et en ont précisé les axes directeurs. S'il appartient à chaque inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, d'en arrêter les modalités, un « cahier des charges » rappelant le rôle qui leur incombe dans les différents dispositifs interministériels et, surtout, la nécessité de veiller aux

cohérences qu'appellent leur mise en œuvre et leur articulation avec les initiatives des écoles et des établissements, devrait leur être adressé.

La priorité paraît être l'information des cadres départementaux et locaux de notre ministère. Elle pourrait prendre place dans les réunions périodiques d'IEN, de responsables de bassin, de coordonnateurs des ZEP et des REP... ou se situer dans le cadre de journées de travail réservées à ces questions et associant, par exemple, les IEN, les chefs d'établissement et les directeurs d'écoles directement impliqués dans ces politiques, notamment ceux qui siègent dans les comités de pilotages locaux.

*L'hypothèse d'une réunion annuelle pour chacun de ces responsables ne paraît pas trop ambitieuse et, si l'on en juge par les entretiens qu'ont permis la présente enquête, serait certainement bien accueillie. L'objectif est que soient connues par tous les orientations à mettre en œuvre, les instances auxquelles il est impératif de participer, les échanges d'expériences et les bilans qu'il faut promouvoir.*

Pour difficile qu'il soit, le problème de **l'organisation des inspections académiques** et de son inadaptation au suivi de ces politiques, où la logique territoriale l'emporte sur une logique thématique, ne peut être éludé. Il paraît difficile de structurer un service ou même une mission autour de la notion de partenariat ou de celle de politique éducative locale : dans l'un et l'autre cas, il faudrait associer des domaines d'action très différents (l'insertion professionnelle, l'action culturelle, les initiatives en faveur des zones où des publics les plus en difficultés...) La situation actuelle n'est pas pour autant satisfaisante (cf. 3.2.1.) et nécessite une initiative pour inscrire cette prise en compte de la dimension territoriale de la politique éducative dans l'organisation de nos services départementaux.

La fonction de coordination qui peut être confiée à un cadre proche de l'inspecteur académie, par exemple l'inspecteur académie adjoint, ne sera efficace que si elle s'accompagne des moyens d'agir dans la durée. La constitution d'un groupe de travail ad hoc composé des responsables des différents contrats et, surtout, doté d'un « **secrétariat** » **permanent**, indispensable au suivi des décisions ainsi qu'à la lisibilité de l'entreprise, paraît une solution intéressante. Mais, là encore, s'il est nécessaire de fixer avec précision les objectifs, il paraît souhaitable de laisser aux inspecteurs d'académie le choix des dispositions qui leur paraîtront les mieux adaptées.

### ***RECOMMANDATION n° 5***

Préciser aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, le rôle qu'ils doivent impérativement jouer pour assurer l'impulsion, la coordination et le suivi des interventions de l'éducation nationale dans les politiques éducatives locales à caractère interministériel. Une instruction reprenant les différents aspects de ce pilotage, tels qu'ils sont évoqués dans le présent rapport, leur serait adressée. Elle soulignerait en outre la nécessité de mettre en place un mode d'organisation de leurs services permettant d'assumer, dans la durée, cette mission transversale.

Les membres des inspections générales qui ont participé à cette enquête pourraient apporter leur concours aux inspecteurs d'académie qui le souhaiteraient, à partir des observations qu'ils ont faites au cours de cette mission.

Dans la mesure où la mise en œuvre de ces politiques concerne surtout l'échelon départemental, il est nécessaire que les autres échelons – académique et national – se mobilisent pour leur apporter l'aide nécessaire. Ainsi appartiendra-t-il à l'administration rectorale d'apporter son concours en matière de formation, de veiller à la mise en œuvre de cette politique dans l'ensemble des départements et d'inciter les corps d'inspection pédagogique à jouer leur rôle de conseil et d'évaluation dans le développement de ces partenariats qui peuvent être source d'enrichissements, mais aussi, si l'on n'y prend garde, d'initiatives contraires à l'intérêt des élèves. Notre administration a souvent montré de réelles difficultés à maîtriser les innovations, ce qui l'a conduite à en sous-estimer la portée, voire à les ignorer. Le mouvement qui porte ces politiques éducatives locales paraît, d'ores et déjà, trop avancé pour qu'on puisse prendre de tels risques. C'est pourquoi l'organisation de l'évaluation et de la diffusion des innovations qu'elles suscitent ouvre à l'administration rectorale un champ d'action aussi nécessaire qu'intéressant.

#### ***4.2.2. La collaboration entre les services déconcentrés de l'éducation et ceux de la jeunesse***

La réunion des services de la jeunesse et de ceux de l'éducation dans un même ministère crée évidemment une situation nouvelle que l'on ne peut ignorer dans le pilotage de ces politiques. Des collaborations antérieures, parfois poussées, existaient incontestablement. Elles étaient, évidemment, inégales et ne sauraient faire oublier que les deux administrations obéissaient à des logiques et des centres d'impulsion différents. Une nouvelle dynamique doit donc être

créée. C'est en multipliant les collaborations sur des sujets précis, qu'on y parviendra le plus aisément. Les politiques éducatives locales en fournissent l'occasion.

#### ***RECOMMANDATION n° 6***

Donner instruction aux inspections académiques et aux services de la jeunesse des directions départementales de la jeunesse et des sports de mettre en place les moyens d'une collaboration accrue et se concrétisant sur les deux points suivants : **renforcer la cohérence de leurs interventions** dans les différentes instances de pilotage des politiques éducatives à caractère interministériel ; **rechercher des simplifications dans le travail administratif**, qu'il s'agisse de la présence aux diverses réunions, des procédures d'attribution de moyens, du conseil méthodologique aux différents responsables ou de l'évaluation des actions.

Il s'agit d'aboutir à une diminution de la masse de travail que représentaient jusqu'ici l'impulsion et le suivi de ces politiques pour les deux types de services séparés. Ce souci donne à cette politique l'intérêt accru de la faire contribuer à la modernisation de l'Etat. Dans la mesure où les directions départementales de la jeunesse et des sports relèvent directement de l'autorité du préfet, où des « pôles de compétences » peuvent exister sur la politique de la ville ou d'autres domaines qui intéressent ces politiques, cette recherche ne manquera pas de poser des problèmes. Mais, dès lors qu'on saura expliquer son intérêt aux personnels, il est très vraisemblable qu'ils se mobiliseront pour, tout à la fois, simplifier leur travail et lui donner une efficacité accrue.

Pour concrétiser encore plus ce rapprochement, il pourrait s'étendre aux trois initiatives suivantes :

- associer les services de la jeunesse et ceux de l'éducation dans les travaux relatifs à l'évaluation (cf. recommandation n° 1) et à la diffusion des innovations ;
- organiser des formations courtes, associant des représentants de l'éducation nationale dans les différents comités de pilotage (il s'agit le plus souvent d'IEN, de conseillers pédagogiques, de chefs d'établissement ou de directeurs d'école) et d'inspecteurs de la jeunesse et des sports afin de donner plus de cohérence à la présence du ministère dans ces différentes instances ;
- faire co-organiser le débat qui fait l'objet de la recommandation suivante par les inspections académiques et les directions départementales de la jeunesse et des sports.

A travers ces collaborations, un nouvel état d'esprit peut se créer. Lors de sa première rencontre avec les directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports, le ministre leur a dit son souci de « respecter leur identité et la culture qui est [la leur] » et qu'« il n'y aurait pas d'attitude hégémonique de l'ancien ministère de l'éducation nationale ». **Cette remarque essentielle doit inspirer l'action de tous les responsables des services et des établissements d'éducation, à tous les niveaux.** En ce qui concerne la participation de notre ministère à ces politiques interministérielles, c'est à ce prix qu'on pourra, tout à la fois jouer un rôle plus actif et mieux reconnaître l'intérêt des apports de nos partenaires.

#### **4.3. Organiser une réflexion sur le thème « L'éducation, ses territoires, ses partenaires »**

Les politiques éducatives locales à caractère interministériel reposent sur un certain nombre de notions constamment mises en avant : le **partenariat**, source de **complémentarité** entre les différentes approches de l'éducation des jeunes ; la recherche de **cohérences** entre les activités dans et hors le temps scolaire. L'observation montre que ces grandes notions peuvent recouvrir des réalités différentes et qu'elles ne vivent que par l'application qui en est faite.

Celle-ci dépend évidemment des femmes et des hommes qui animent ces politiques à tous les niveaux, de la confiance qui les unit et de la solidité des réseaux relationnels qui se sont créés. Cette condition première de réussite, dont l'efficacité l'emporte sur toutes les autres, est évidemment précaire et ne saurait faire oublier la nécessité de concrétiser ces notions de base dans des formes d'organisation simples et durables.

Après le développement rapide de ces dernières années, un bilan paraît s'imposer pour aborder une nouvelle étape. Il doit être l'occasion de poser tous les problèmes avec nos partenaires, dans la mesure où leurs relations avec l'Ecole, c'est-à-dire, ici, la maternelle, l'élémentaire et le collège sont, comme on l'a exposé précédemment, de nature à renforcer l'efficacité de leurs initiatives. Il est donc proposé d'engager un débat, décentralisé et technique, sur ces questions.

## **RECOMMANDATION n° 7**

Susciter, dans chaque département, sur le thème « **L'éducation, ses territoires, ses partenaires** », une réflexion sur la place et le rôle de l'Ecole dans ces politiques éducatives locales, la pratique du partenariat et les moyens d'en accroître l'efficacité. Les modalités pourront en être diverses (journée de réflexion, colloque...), mais deux directives nationales seront données, l'une concernant l'objectif du débat, l'autre sa préparation :

- il s'agit de rechercher, à la lumière de l'expérience, les moyens d'améliorer l'articulation de ces politiques avec le travail qui se fait dans les écoles et collèges et de faire prendre conscience des conditions de réussite du partenariat (cf. 3.1.1. ci-dessus). On prendra naturellement en compte les bilans en cours des zones et des réseaux d'éducation prioritaire ;
- elle devra être impérativement précédée d'une réflexion semblable proposée aux responsables des différents sites, en premier chef aux élus, qui devraient l'accueillir favorablement dès lors qu'elle ne donnerait pas le sentiment de vouloir brider leur capacité d'initiative. Elle répondra également à un besoin des cadres des services de l'éducation et de la jeunesse qui participent aux diverses instances de pilotage de ces politiques, bien souvent sans avoir été préparés à en mesurer la portée.

Une telle initiative sera parfaitement légitime dès lors qu'elle exprimera la volonté de notre ministère de préciser, à travers ces débats, les modalités d'un engagement accru et qu'elle fera une large place à l'écoute de nos partenaires. Dans cet esprit, elle devra être précédée, à l'échelon national comme à l'échelon départemental, de rencontres avec les associations d'élus, et les maires devraient être invités à jouer un rôle actif dans ces débats. De même, nos partenaires ministériels devront-ils en être informés et leurs représentants y être conviés. Il ne faut pas se dissimuler que ces aspects relationnels sont importants et peuvent être l'occasion ici ou là de difficultés.

Mais, quels que soient les infléchissements qui pourraient s'avérer nécessaires au plan de l'organisation, cette opération, qui ne manquerait pas d'intéresser les média régionaux et locaux, devrait être, au plan technique, suffisamment riche d'enseignements pour mériter d'être tentée. Elle donnerait une image de l'Ecole à la fois ferme sur ses responsabilités et attentive aux apports de ses partenaires. Elle serait de nature à illustrer cette politique « **d'aménagement du territoire éducatif** » dans laquelle notre ministère peut revendiquer un rôle moteur conforme à ses compétences.

**Au moment où notre pays entre dans une nouvelle phase de décentralisation, elle aurait le mérite de montrer que la poursuite d'objectifs nationaux, propre à assurer l'égalité de tous les jeunes Français, n'est pas contrebattue et peut même être facilitée par la prise en compte des besoins et des ressources spécifiques à chaque territoire.**

Cette réflexion devrait être organisée conjointement par les inspections académiques et les directions de la jeunesse et des sports qui seraient ainsi amenées à pousser plus loin leur collaboration sur ces politiques éducatives, conformément à la logique de notre nouveau ministère. Elle implique donc un renforcement, au sein des inspections académiques, des modes de pilotage des interventions de l'éducation nationale à tous les niveaux ainsi qu'une collaboration accrue entre les services de l'éducation et ceux de la jeunesse et offre une occasion supplémentaire de concrétiser les deux recommandations précédentes.

#### **4.4. Proposer à nos partenaires ministériels de simplifier et de compléter les dispositifs actuels**

##### ***4.4.1. Revoir l'articulation des différents dispositifs***

La réduction du nombre de contrats proposés aux collectivités locales est apparue, d'entrée de jeu, comme une hypothèse de travail que la première phase de l'enquête, limitée pour l'essentiel aux responsables des services départementaux, a encouragé à creuser. Aux inconvénients de la situation actuelle signalés dans la troisième partie du présent rapport, il convient d'ajouter que, s'ils diffèrent par les moments qu'ils concernent dans la vie de l'enfant ou de l'adolescent, par les tranches d'âge visées ou par certaines spécificités bien affirmées (ex. les CLS-CCPD), leurs finalités sont souvent identiques ou, à tout le moins, très voisines : lutter contre les inégalités, notamment culturelles, contribuer à l'épanouissement individuel, développer l'éducation à la citoyenneté, permettre une meilleure articulation des activités en temps scolaire et des activités péri et extra scolaires...

Très vite, deux séries d'initiatives ont paru s'imposer :

- **faire jouer pleinement aux contrats éducatifs locaux leur rôle fédérateur** en y intégrant les CLAS, voire les contrats Temps Libre, Ville Vie Vacances, les opérations École Ouverte... On s'acheminerait vers la formule d'un contrat unique offrant une large palette d'activités parmi lesquelles les comités de pilotage locaux choisiraient celles qu'ils jugent prioritaires en fonction du projet éducatif local.

- faire du contrat éducatif local le volet « éducation » du contrat de ville, là où les deux dispositifs coexistent, comme on l'a fait dans certaines villes<sup>24</sup>. Les objections avancées à l'encontre de cette initiative ne paraissent pas insurmontables, qu'il s'agisse de la différence entre les publics concernés par les deux types de contrats, des risques relatifs à la pérennité de certains financements actuellement attachés à tel ou tel dispositif, ou, enfin, des problèmes que poserait l'harmonisation des territoires. On s'acheminerait ainsi vers une situation où, selon l'expression d'un maire de ville moyenne très engagé dans le pilotage du CEL de sa ville, «le contrat de ville serait l'outil de cadrage des grandes orientations, le CEL étant l'outil de proximité».

Ces deux hypothèses sont développées dans l'annexe 10.

Avant toute décision, il paraît préférable de recourir à une démarche pragmatique laissant, au moins dans un premier temps, l'initiative aux responsables des services départementaux, auxquels il serait demandé de proposer, d'ici la fin 2003, après avoir consulté les élus, les simplifications de procédure et les éventuelles fusions de dispositifs qui leur paraîtraient opportunes et de préciser les conditions dans lesquelles elles pourraient s'effectuer. Des pistes de réflexion apparaîtront certainement à l'occasion des débats qui font l'objet de la recommandation précédente et pourraient venir nourrir ces travaux.

Quoiqu'il en soit, la deuxième étape des contrats de ville et le renouvellement de bon nombre de CEL **ne rendent pas souhaitable de modifier, maintenant, ces politiques par des décisions uniformes prises à l'échelon central**, au risque de créer de sérieuses confusions partout où les responsables se sont adaptés à la situation actuelle.

En revanche, on pourrait utilement recommander de fusionner, dès maintenant, certains comités de pilotage. Les habitudes de travail qui s'ensuivraient entraîneraient certainement des simplifications de procédures et faciliteraient la coordination des travaux relatifs aux différents contrats.

En tout état de cause, s'agissant de politiques interministérielles, il faut ajouter que notre ministère ne peut agir seul. Une concertation avec les ministères de l'intérieur, de la ville et des affaires sociales serait nécessaire, même si sa nouvelle dimension lui donne un poids accru dans le traitement de ces questions. Ces considérations conduisent à la recommandation suivante.

---

<sup>24</sup> Le CEL est devenu le volet « éducation » du contrat de ville de Marseille, par décision du comité de pilotage du CEL d'avril 2002.

### ***RECOMMANDATION n° 8***

Proposer à nos partenaires ministériels de donner instruction aux responsables des services départementaux d'étudier avec les élus des communes concernées les voies et moyens d'une simplification des procédures, voire d'éventuelles fusions des diverses politiques éducatives locales à caractère interministériel et de proposer, à la fin de l'année 2003, les solutions qui paraîtraien t les mieux adaptées. Proposer également de recommander de fusionner, dès maintenant, les instances décisionnelles ou techniques des différents dispositifs, chaque fois que cela leur paraît de nature à simplifier la tâche des acteurs du terrain.

#### ***4.4.2. Compléter les politiques existantes dans deux directions nouvelles***

Dans le respect des dispositifs actuellement en place et des principes qui les sous-tendent, deux directions doivent être explorées :

- l'extension à l'ensemble du territoire national de la mise en place des dispositifs éducatifs ;
- le développement de l'action éducative destinée aux collégiens.

##### **➤ *L'élimination des « zones grises »***

La logique de ces politiques qui reposent, rappelons-le, sur des initiatives décentralisées, laisse subsister des « zones grises » dans lesquelles, en dépit des besoins, aucune initiative n'est prise. La question de savoir si l'Etat peut accepter ces inégalités géographiques ne peut être éludée. Une action volontariste de ses services déconcentrés, avec ce qu'elle peut impliquer d'augmentation des moyens qu'ils consacrent à ces politiques, doit-elle être entreprise ou, dans la logique de la décentralisation, doit-on laisser aux élus la responsabilité d'agir ou de ne pas agir en ce domaine ? La solution pourrait être recherchée dans une meilleure articulation avec l'intercommunalité. L'action éducative ne fait pas partie des options obligatoires qui accompagnent les différentes formes de coopération intercommunale, mais l'enquête a montré qu'elle est fréquemment retenue – ou envisagée – comme option supplémentaire facultative.

### ***RECOMMANDATION n° 9***

Proposer à nos partenaires ministériels qu'une initiative soit prise sous la responsabilité des préfets pour informer les présidents des structures de coopération intercommunale, dans des zones, notamment rurales, où existeraient des besoins évidents, sur l'intérêt de ces politiques éducatives à caractère interministériel et des initiatives qu'ils pourraient prendre en ce domaine.

Le débat proposé dans la recommandation n° 7 pourrait mettre en évidence, à la lumière de quelques expériences, l'apport de ces politiques à l'inter-communalité.

#### *➤ Le développement de l'action éducative destinée aux collégiens*

Nos investigations montrent que les politiques éducatives locales contractuelles ont un coefficient de pénétration moindre au collège qu'à l'école élémentaire ; on note également que l'intérêt porté par les élèves aux activités proposées, notamment à l'extérieur de l'établissement, est beaucoup moins avéré que dans le premier degré. La perception par les enseignants de l'implication de leur collège dans un contrat éducatif est très limitée. Des actions, souvent nombreuses, sont conduites dans ces établissements, mais rarement dans le cadre de tel ou tel contrat éducatif. Les projets construits émanent d'initiatives essentiellement internes – individuelles ou collectives –, comportent en général un partenariat et donnent lieu à une recherche de concours financiers dont les responsables ignorent souvent les modalités et le cadre dans lequel ils pourraient les obtenir.

La logique dominante est bien celle de l'établissement autonome élaborant des projets avec le concours de partenaires extérieurs et non le fruit d'une programmation construite conjointement avec d'autres responsables, signataires des différents contrats, dans le cadre d'une réflexion territoriale commune.

De leur côté, les responsables communaux des politiques éducatives contractuelles – élus comme techniciens – manifestent une gêne, voire une difficulté, pour formuler des propositions en direction des collégiens ; ils ne parviennent pas à obtenir une adhésion suffisante des équipes éducatives et une fidélisation des élèves.

Par ailleurs, les autres collectivités, notamment les Conseils généraux, sont eux-mêmes directement à l'initiative d'actions spécifiques pour lesquelles ils lancent des appels à projets ou offrent des prestations de services (actions santé, par exemple) en dehors des programmations contractuelles visées par notre étude. Parfois même, leur intervention –

exclusivement financière – s'effectue selon une simple logique de fonds de concours pour la réalisation de projets ponctuels qui leur sont soumis.

Sans nier l'intérêt, voire la richesse des projets observés, ces constats mettent en évidence trois faiblesses :

- un manque de maîtrise territoriale de l'action éducative destinée aux collégiens ;
- une sous information des acteurs de l'EPLE sur les politiques éducatives contractuelles ;
- une articulation très limitée entre les activités éducatives du premier et du second degrés qui conduit, assez souvent, à des propositions redondantes pour des élèves qui aspirent à la différence et au perfectionnement plus qu'à une ré-initiation.

Il conviendrait donc, pour les collégiens, de progresser sur les trois points suivants :

- adapter l'offre à la diversité des âges concernés par les « années collège » afin de renouveler l'intérêt des jeunes entrant au collège ;
- trouver un équilibre entre les initiatives internes et externes à l'établissement, pour des établissements fort divers selon qu'ils sont situés en milieu rural isolé ou en zone fortement urbanisée et peuvent ou non jouer un rôle de pôle ressource structurant pour le territoire concerné ;
- étendre et clarifier les responsabilités, tant en ce qui concerne les collectivités territoriales que les services déconcentrés de l'état.

#### ***RECOMMANDATION n° 10***

Proposer que soient officiellement attribuées des responsabilités aux Conseils généraux en matière d'action éducative, en les rendant signataires des différents contrats ; cette nouvelle attribution de compétences concernant en particulier les collégiens serait cohérente avec celles exercées actuellement sur les collèges.

#### **4.5. Organiser la mise en œuvre de cette politique et de ses développements**

La nécessité de maintenir l'impulsion, d'assurer les coordinations nécessaires, en bref, de suivre, dans la durée, la mise en œuvre des mesures qui seront décidées, pose, à l'échelon de l'administration centrale, les mêmes problèmes que dans les inspections académiques. En outre, il est évidemment nécessaire que les mesures qui peuvent les concerner soient concertées avec les élus. Les deux dernières recommandations ont donc pour but de répondre à ces nécessités.

### ***RECOMMANDATION n° 11***

Mettre en place, au sein de l'administration centrale, un groupe de travail permanent chargé de la coordination et du suivi des mesures qui seront arrêtées et qui nécessitent l'intervention de plusieurs directions. Une lettre de mission en fixera les tâches et le calendrier de travail. Des comptes rendus périodiques seront adressés aux ministres. Les inspections générales pourront y apporter leur concours, de même qu'il paraît utile qu'elles évaluent, à la fin de l'année 2003, l'action qui aura été menée par les services déconcentrés, en application des instructions qui leur seraient données.

### ***RECOMMANDATION n° 12***

Proposer, au niveau national, la création d'une instance de réflexion interministérielle associant des élus représentant les différentes collectivités territoriales, dont les travaux pourraient concerter prioritairement les conditions à créer pour une meilleure prise en charge de l'action éducative destinée aux collégiens et l'élimination progressive des « zones grises » ; cette approche concertée pourrait également, à moyen terme, conduire à la proposition d'un texte de cadrage global des politiques éducatives locales, présentant une approche intégrée des différents contrats actuels à partir des travaux des services déconcentrés (cf. recommandation n° 8).

# Conclusion générale

Cette enquête a été marquée par une double surprise. Elle s’achève sur une certitude.

La première surprise est d’ordre technique. Elle concerne ce qu’il est convenu d’appeler « l’empilement des dispositifs ». D’entrée de jeu, c’est, en effet, un sentiment de complexité qui domine. Il fait rapidement place à un besoin de simplification, pour hiérarchiser et organiser ce foisonnement d’initiatives aux finalités voisines en un ensemble qui paraîtrait plus cohérent et plus lisible.

La réalité échappe en grande partie à cette analyse : plus on s’approche du terrain, plus la maîtrise des dispositifs est réelle. Pour les coordonnateurs de sites et ceux qui travaillent avec eux, la complexité est souvent vécue comme une richesse dans laquelle on puise pour concrétiser des axes de travail qui, concernant différents « temps » des jeunes et différentes approches de leur éducation, peuvent parfaitement relever de différents types de contrats.

Il est certainement souhaitable d’entreprendre un travail de simplification. Plusieurs hypothèses sont étudiées dans ce rapport. Mais c’est en fonction de la diversité des situations géographiques et de l’expérience des acteurs de terrain qu’il conviendra d’en arrêter les modalités.

Ce qui est important, en fait, c’est l’existence d’un **projet éducatif local exprimant cette dimension territoriale des besoins et des efforts à entreprendre**. Le problème paraît, ainsi, moins d’ordre administratif que d’ordre méthodologique. Les partenariats existent, la question n’est pas tant de savoir dans quels cadres ils doivent s’exercer, mais de disposer de moyens efficaces pour assurer leur complémentarité et mieux articuler leurs apports avec les initiatives des écoles et des établissements scolaires.

Car c’est là l’essentiel, pour l’Ecole. Un vigoureux mouvement de partenariat s’est développé, avec ses réussites mais aussi, parfois, ses dérives et ses enjeux de pouvoir. Cette « mission partagée » que l’on a voulu promouvoir concerne aujourd’hui un nombre important de territoires, d’établissements scolaires et d’élèves. Qu’elle ait été acceptée par une institution connue pour son attachement à un service public d’éducation maîtrisé par l’Etat et plutôt centralisé dans son organisation n’est pas le moindre sujet d’étonnement. Que l’Education nationale se soit ingénierie, depuis un quart de siècle, à multiplier initiatives et sollicitations à l’égard des collectivités locales pour, au-delà des lois de décentralisation, les inviter à s’engager dans des activités de plus en plus liées aux enseignements, que cette entreprise ne

se soit pas limitée à quelques expériences mais qu'elle ait pris une extension géographique importante, constitue la seconde surprise de cette enquête.

Des slogans entendus depuis longtemps pour affirmer que « l'Ecole est le réceptacle des maux de la société » et qu'« elle ne peut tout faire seule » sont passés de l'incantation à la réalité. Elle est, aujourd'hui, entourée – assaillie, diront certains – de partenaires qui entendent l'aider, les uns par leur financement, les autres par leurs propres approches de l'éducation des jeunes.

Le problème est donc de savoir si elle saura tirer profit de cette évolution, dans l'intérêt des jeunes qu'elle a la charge d'instruire et d'éduquer, ou si elle prendra inconsciemment le risque de voir se développer un foisonnement d'initiatives désordonnées et dont elle ne pourra éviter les retombées sur son propre fonctionnement. Notre administration maîtrise difficilement ce qui est nouveau, peine à exploiter l'innovation, au risque d'en laisser le monopole à quelques expériences spectaculaires qui masquent la richesse des initiatives prises dans un grand nombre d'établissements. Il lui faut, dans le cas présent, maîtriser une politique particulièrement complexe. Les mesures proposées dans ce rapport ne peuvent être mises en place uniquement par circulaires. Elles requièrent de la précision dans les objectifs et les échéances en même temps qu'une liberté d'action dans la mise en œuvre, une coordination des initiatives de différents services et une circulation permanente de l'information entre différents niveaux, une évaluation des résultats qui débouche sur des mesures correctrices.

C'est, dira-t-on, une administration de mission qu'il conviendrait de mettre en place, comme on l'a déjà fait dans des situations similaires, sauf qu'ici son champ d'action serait tel qu'il intègrerait, dans les inspections académiques comme à l'administration centrale, une palette très large et surtout très diversifiée de compétences. Sur ce point, aussi, la mission d'inspection générale s'est efforcée de proposer des solutions pour, tout à la fois, renforcer le pilotage des interventions de notre ministère dans ces politiques interministérielles et mieux assurer la prise en compte de ses responsabilités et de ses priorités dans la durée.

En effet, c'est à un véritable défi que devra faire face, cette année, notre nouveau ministère de la jeunesse et de l'éducation. Comme on l'a rappelé, l'année 2003 sera celle d'une décentralisation accrue dans l'organisation politique et administrative de notre pays en même temps qu'elle marquera une étape pour les plus importantes de ces politiques éducatives locales à caractère interministériel. Les décisions qui seront prises et les instructions qui seront données à nos services déconcentrés par rapport à ces échéances ne seront pas sans conséquences. Elles montreront la capacité de notre ministère à articuler la dimension territoriale que traduisent ces politiques locales et les objectifs nationaux des politiques d'éducation qui concernent tous les jeunes Français et s'appliquent donc sur l'ensemble du territoire.

La nature du problème, comme les méthodes de travail gouvernementales conduisent à privilégier une élaboration de ces décisions à partir d'une réflexion de ceux qui auront la charge de les appliquer au quotidien et qui, d'ores et déjà, ont acquis la pratique de ces politiques. L'organisation d'une réflexion technique sur le thème « L'éducation, ses territoires, ses partenaires » constitue donc une des propositions majeures de ce rapport, tant elle est apparue riche de possibilités :

- pour approfondir les notions de complémentarité, de cohérence et en préciser les moyens ;
- pour valoriser l'image d'une Ecole plus attentive aux concours qu'elle reçoit mais qui ne doivent pas l'amener à renoncer à ses responsabilités ;
- pour, enfin, préciser les modes de collaboration qui doivent se nouer avec les élus afin de donner à ces partenariats toute leur efficacité.

Ce rapport s'achève donc sur **la certitude qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance du devenir de ces politiques éducatives locales**, sauf à prendre le risque de les voir se développer en dehors de notre administration, ou avec sa participation plus formelle que réelle. Dès lors – et des situations rencontrées dans le cadre de cette enquête le montrent déjà – c'est l'opposition ou, à tout le moins, la dispersion, qui prévaudrait, avec ce que cela comporte de conséquences néfastes pour l'éducation des jeunes et, sans doute, le bon emploi des fonds publics. Toutes ces raisons doivent conduire notre ministère à prendre l'initiative dans la relance de ces politiques, non dans un souci de prise de pouvoir, mais pour affirmer les responsabilités que lui confèrent à la fois sa nouvelle configuration et le rôle déterminant que l'institution scolaire peut jouer dans leur succès.



Michel VALADAS



Jean-Claude LUC



Jean VOGLER

## **Annexes**

Annexe 0 : Lettre de mission

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Liste des sites visités

Annexe 3 : Références des principaux types de contrats

Annexe 4 : Bibliographie

Annexe 5 : Charte de l'accompagnement à la scolarité, de Combs la Ville

Annexe 6 : Charte de l'aide aux devoirs signée par les parents et l'enfant, de Marseille

Annexe 7 : Schéma du déroulement d'une opération « coup de pouce »

Annexe 8 : Panazol : cité éducative

Annexe 9 : Note sur l'évaluation : difficultés et recommandations

Annexe 10 : Note sur la simplification et l'éventuelle réduction du nombre de contrats. Pistes de travail

Annexe 11 : Récapitulation des recommandations

*Liberté, égalité, Fraternité*  
REpublique FRANçAISE

Ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche  
Ministère délégué à l'enseignement scolaire

*Le directeur du cabinet  
du ministre délégué  
à l'enseignement scolaire*

*Le directeur du cabinet  
du Ministre*

*Paris, le 10 JUIN 2002*

*Note à l'attention  
de*

**Madame Geneviève BECQUELIN**  
Doyenne de l'Inspection Générale de l'Education Nationale

**Monsieur Yvon ROBERT**  
Chef du service de l'Inspection Générale de l'Administration  
de l'Education Nationale et de la Recherche

Soucieux de la cohérence des politiques éducatives locales à caractère interministériel et de leurs effets sur la vie des écoles et des établissements et sur la scolarité des élèves, les ministres souhaiteraient disposer d'éléments d'appréciation sur les différentes politiques contractuelles qui intéressent l'Ecole : contrats éducatifs locaux, contrats de ville, contrats locaux de sécurité... Il s'agit, à partir de quelques exemples choisis notamment dans des villes moyennes, d'analyser la perception qu'ont de ces politiques les différents acteurs de la communauté scolaire et d'en évaluer les conséquences et le retentissement réels sur l'Ecole et les élèves.

Aussi nous vous prions de bien vouloir diligenter dans les meilleurs délais, une mission conjointe d'inspection générale à ce sujet. Vous voudrez bien nous faire connaître les noms des inspecteurs généraux qui seront chargés de cette mission, ainsi que la date prévisible de remise du rapport.

I.G.A.E.N.R.	
date d'arrivée	11 JUIN 2002
Via du Chef du Service	
à traiter par	
n°	1084

  
Dominique ANTOINE

  
Alain BOISSINOT

101, rue de Grenelle - 75357 PARIS CEDEX 07 SP

## Personnes rencontrées dans les inspections académiques et sur les sites (1306 personnes)

### ***Hors Education nationale : 509 personnes***

- 85 élus locaux, dont 31 maires
- 91 fonctionnaires territoriaux
- 80 coordonnateurs
- 9 sous-préfets à la ville
- 15 directeurs départementaux de la Jeunesse et des Sports
- 56 autres responsables des services déconcentrés de l'Etat
- 93 responsables du secteur associatif
- 80 parents d'élèves

### ***De l'Education nationale : 797 personnes***

- 7 recteurs
- 36 inspecteurs d'académie
- 82 personnels des rectorats et des inspections académiques
- 109 chefs d'établissement
- 51 personnels d'éducation, infirmières, assistantes sociales scolaires
- 254 enseignants
- 59 inspecteurs de l'Education nationale du premier degré
- 55 conseillers pédagogiques
- 98 directeurs d'école
- 46 emplois-jeunes

## Personnes rencontrées au niveau national

### ***Personnels des administrations centrales***

#### • **Éducation**

- J.-P. DE GAUDEMAR, directeur de l'enseignement scolaire
- B. MACCARIO, sous-directeur des enseignements des écoles et des formations générales et technologiques
- A. WARZEE, sous-directeur des établissements et de la vie scolaire
- M. LE GUEN, sous-directeur des actions éducatives et de la formation des enseignants
- J. BLOAS-GONIN, chef du bureau des actions éducatives, culturelles et sportives
- G. FRITSCH, chef du bureau du réseau scolaire
- V. BOUYSSE, chef du bureau des écoles
- M. MACCARIO, bureau des actions éducatives, culturelles et sportives

- **Jeunesse**
  - H. MATHIEU, directrice de la jeunesse et de l'éducation populaire
  - A. RIDDE, bureau des politiques éducatives territoriales
- **Délégation interministérielle à la Ville**
  - J. BOURRIEAU, chargé de mission jeunesse, lien social et service public
  - Y. GOEPFER, chargé de mission éducation
- **Ministère de la culture**
  - O. GAGNIER, chargé de mission à la délégation au développement et l'action territoriale

*Inspecteurs généraux*

- **IGEN**
  - J.-C. CASSAING
  - J.-P. DELAHAYE
  - G. POURCHER
- **IGAENR**
  - J.-R. GENTY
  - J. LEYDIER
  - J.-P. PITOORS

*Organismes extérieurs*

- M. LONGUEVAL (Cabinet Niagara Innovation)

L'équipe d'inspecteurs généraux ayant participé à la réalisation de ce rapport, tient à remercier très sincèrement tous ceux qui les ont accueillis chaleureusement sur les différents sites de leurs investigations : élus, personnels des collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'état, ainsi que l'ensemble des personnels de la jeunesse et de l'éducation nationale rencontrés : responsables académiques, personnels de direction, d'éducation, corps d'inspection territoriaux, enseignants, personnels administratifs et de services qui ont accepté volontiers de contribuer à l'enrichissement de la réflexion sur les politiques éducatives locales.

## Liste des sites visités

SITES VISITÉS	POPULATION	TYPES DE CONTRATS
Marseille (3 sites)	800000	CEL, CLAS, CLS, CV et GPV
Lyon (3 sites)	4450000	CEL, CTL, CLAS, CLS, CV
Nantes	270000	CEL
Limoges	140000	CEL, CTL, CLS, CV
Villeurbanne	127000	CEL, CLAS, CLS, CV
Bourges	80000	CEL, CLS, CV
Melun	77000	CEL, CTL, CLAS, CV, CLSPD
Saint-Quentin	67500	CEL, CLAS, CLS, CV
Albi	49000	CEL
Châteauroux	40000	CEL, CLS, CV
Villefranche sur Saône	35000	CEL, CTL, CLAS, CLS, CV
Givors	35000	CEL, CTL, CV
Creil	32000	Petite Enfance, CEL, CTL, CLS, CV
Douchy les Mines	10400	
Denain et Douchy les Mines	30400	Petite Enfance, CTL, GPV (Valenciennes)
Soissons	30000	CEL, CLS, CV
Villenave d'Ornon	30000	CEL, CTL, CLAS, CLS, Petite enfance
Décines	25000	CEL, CLS, CLAS, CTL, CV
Dammarie les Lys	22000	CEL, CTL, CLAS, CV, CLSPD, Petite Enfance
Combs la Ville	21500	CEL, CTL, CLAS, CLS, CLAS, CV
Vierzon	20000	CEL, CLS, CV
Avion	18000	Petite Enfance, CTL, CLS, CV
Port de Bouc	16600	CEL, CTL, CLAS, CLS, CV
Guéret	14000	CEL, CTL, CLAS, CV
Bischwiller	12000	CEL, CV
Panazol	10000	CEL, CTL, CLAS, CV
Saint-André de Cubzac	7400	CEL
Bollwiller	3500	CEL
Bray sur Seine (23 communes)	11800	CEL
Feytiat	9500	CATE, ARVEJE, CEL
Bertincourt (18 communes)	6300	CEL
Mézières en Drouais	4900	CEL
Bourganeuf	3800	CEL, CTL, CLAS, CLS, Petite Enfance
Villemieux sur Eure	2000	CEL, CTL
Arnat la Poste et St Sulpice les Feuilles	1800	CEL
Hampigny, Maizières les Brienne, Perthes les Brienne, Vallentigny	650	CEL
Châtelus le Marcheix, St Martin Ste Catherine, St Pierre Chérignat	600	CEL
Faux la Montagne	480	CEL, CLAS

Les dispositifs relevant d'un seul ministère, même s'ils impliquent partenariats et cofinancements (ZEP REP pour l'Education nationale, ou Ville Vie Vacances pour Jeunesse et Sports...), n'ont pas été signalés ici, bien qu'ils aient été rencontrés sur beaucoup de sites.

## Références des principaux types de contrats

- **Contrat Educatif Local (CEL)**
  - Circulaire interministérielle du 9/07/1998 n° 98-119 (JS) et n° 98-144 (BOEN n° 98-29) relative à l'aménagement des temps et des activités de l'enfant : la mise en place du contrat éducatif local.
  - Circulaire JS n° 98-195 du 30/10/1998 relative aux politiques locales de jeunesse et au contrat éducatif local.
  - Circulaire (BOEN n° 2208) du 22 novembre 2000.
  - Instruction n° 00-156 du 25/10/2000.
- **Contrat Local d'Accompagnement Scolaire**
  - Charte nationale de l'accompagnement Scolaire du 12/10/1992, réactualisée en juillet 2000.
  - Circulaire n° 90-004 du 10/05/1990 relative aux AEPS.
  - Circulaire n° 97-421 du 04/06/1997 relative à l'action « Réseau Solidarité Ecole ».
  - Circulaire n° 97-505 du 15/07/1997 relative aux CLAS.
  - Circulaire n° 98-377 du 23/06/1998 relative aux dispositifs d'accompagnement scolaire.
  - Circulaire interministérielle du 09/07/1998 n° 98-119 (JS) et n° 98-144 (BOEN n° 98-29), relative au contrat éducatif local.
  - Circulaire n° 2002/159 du 21/03/2002.
- **Contrat Temps Libre**
  - Circulaire CNAF de mars 1998.
- **Contrat de Ville**
  - Circulaire du premier ministre du 31/12/1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 publiée au Journal Officiel n° 12 du 15/01/1999.
  - Circulaire n° 99-194 du 03/12/1999 relative à la préparation et au suivi des volets « éducation » des contrats de ville (BOEN n° 44 du 09/12/1999).
- **Contrat Local de Sécurité**
  - Circulaire interministérielle du 28/10/1997.
- **Contrat de Réussite REP/ZEP**
  - Circulaire n° 99-007 du 20/01/1999.

## **Bibliographie**

### **RAPPORTS**

- Pour de grands projets d'éducation dans les grands projets de ville - rapport au ministre délégué à la ville - 11 février 2002 (Jocelyne Leydier, Hélène Mouchard-Zay, Emmanuel Mourlet).
- Rapport 2001 de la mission interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité.
- Présentation générale et atlas régional des contrats de ville - Délégation interministérielle à la ville - 2002.
- Education dans la ville, une responsabilité partagée - Actes du colloque de Tours - Délégation interministérielle à la ville - mars 1999.
- Projet éducatif local et politique de la ville - Délégation interministérielle à la ville - 2002.
- La politique éducative des villes moyennes, Fédération française des villes moyennes - 2002.
- Compte rendu de la rencontre entre le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et les directeurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports -, juin 2002.
- Les contrats éducatifs locaux - Etude de la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire - 2002.

### **PRINCIPALES ENQUÊTES D'ÉVALUATION UTILISÉES**

- Enquête effectuée par le groupe de l'enseignement primaire de l'IGEN.
- Etude sur le temps libre, péri et extra scolaire des enfants et des jeunes de 6 à 16 ans sur la commune de Villefranche sur Saône - B. Déal et B. Laugier - mars 2000.
- Diagnostic des sites du dispositif de l'aide au travail scolaire personnel - Fédération des amis de l'instruction laï que pour la ville de Marseille- juin 2001.
- Coup de pouce CLE (Club Lecture Ecriture), Bilan 2001-2002 - Ville de Marseille - 2002.
- Bilan du CLS de Beauvais - 2002
- Bilans de CEL avant leur renouvellement, Panazol, Cieux-Javerdat, Soissons - 2002
- Bilan des actions du contrat de ville intégrées au contrat de réussite du REP - Port de Bouc.
- CEL, Etude quantitative de perception et de satisfaction - Rapport de synthèse - Nathalie Karpierz - Groupe Entreprise & Développement - ville de Strasbourg - septembre 2002.
- Evaluation du CEL de Nantes - Cabinet Trajectoires - mars 2002
- Accompagnement scolaire - bilan 2001-2002 - ville de Bischwiller - juillet 2002.
- Contrat éducatif local pour RPI - bilan 1999-2002 - commune d'Hampigny - 2002.



Mairie de Combs la Ville

## CONTRAT EDUCATIF LOCAL

### **Charte de l'Accompagnement à la Scolarité**

#### **Préambule**

Un certain nombre d'enfants rencontre des difficultés sur le plan scolaire qui peuvent conduire à l'échec et à la déscolarisation précoce.

Bien que l'école touche l'ensemble de la tranche d'âge des 6-16 ans, la réussite individuelle de l'enfant reste aujourd'hui inégalitaire tant elle est conditionnée par une multitude d'éléments échappant à l'action et au contrôle de l'Education Nationale.

Une maîtrise imparfaite des modes de fonctionnement de la société, des difficultés de toute nature dans le milieu familial sont autant d'aspects qui œuvrent parfois à contre courant des bonnes volontés et des compétences éducatives professionnelles.

L'accompagnement scolaire trouve donc sa place dans l'édifice des dispositifs publics ou associatifs qui tentent d'équilibrer le parcours personnel de l'enfant, de lui permettre de ne pas s'échapper du cadre scolaire et de l'aider à acquérir tous les apprentissages essentiels à la vie en société. Les activités de l'accompagnement scolaire dégagent des perspectives dans trois directions fondamentales : l'acquisition par tous les enfants d'une maîtrise de la langue française et de la culture, l'acquisition de repères (organisation du temps – nécessité de l'effort...) et l'adhésion active des familles à cette dynamique. Elles s'inscrivent donc dans un objectif de recentrage vers l'école et de soutien aux parents dans leur rôle éducatif.

La logique qui y est développée se pose en terme de complémentarité, jamais de concurrence ou d'alternative.

Le Contrat Educatif Local apparaît comme le cadre privilégié, mis en œuvre par la commune, pour dégager une cohérence entre les actions de tous les partenaires concernés par l'accompagnement scolaire.

En effet, le champ de l'accompagnement scolaire est couvert, sur la commune, par différentes structures, qui ont chacune leur spécificité.

La présente Charte contribuera à développer, à fédérer et à faire connaître ces actions, en leur donnant un cadre de référence propre. Elle constituera pour l'accompagnement scolaire, une garantie de qualité, de cohérence, au service des enfants et des adolescents.

Toute correspondance  
doit être adressée à :

M. le Maire  
Hôtel de Ville  
Place du G<sup>e</sup> de Gaulle - BP116  
77385 Combs la Ville Cedex  
Tél. : 01 64 88 28 28  
Fax : 01 64 88 28 29

**Accompagnement scolaire**  
*engagement des parents et de l'enfant (CEL de Marseille)*

**Charte de l'aide aux devoirs.**

**Règles de vie :**

**A l'arrivée :**

1. je viens à tous les cours
2. je suis à l'heure. Si je termine à 17H30, j'arrive à 18 H.
3. je me calme avant d'entrer dans la salle et je dis bonjour.
4. je respecte l'autorité de l'intervenant et des autres adultes.
5. je respecte les autres élèves : pas de moqueries, ni d'insultes, de mots grossiers ou de menaces.
6. j'apporte toutes les affaires dont j'ai besoin pour faire mes devoirs ( y compris mon cahier de textes ).
7. je n'utilise les affaires des autres qu'avec leur accord
8. je ne me déplace pas sans y avoir été invité.
9. je demande poliment la parole et je ne parle avec un camarade qu'avec la permission de l'intervenant et à propos de mon travail.
10. Je respecte le matériel et j'ai le souci de la propreté des lieux : je ne mâche pas de chewing-gum, je ne jette pas de papier par terre...

**Sanctions.**

Toutes ces règles sont nécessaires afin que chacun puisse se sentir à l'aise et travailler dans les meilleures conditions. Faute de les respecter, nous serons forcés de te sanctionner car certains de tes camarades n'ont pas eu la chance de pouvoir bénéficier de l'aide aux devoirs et ils sont sur la liste d'attente. C'est pourquoi :

1. Toute attitude déplacée pendant la séance provoquera la convocation de tes parents. Si cela se reproduit, tu seras exclu de l'aide aux devoirs.
2. Toute absence devra, comme au collège, être justifiée. Au bout de trois absences non justifiées, tu seras exclu de l'aide aux devoirs.
3. L'arrivée tardive d'un élève perturbe le travail de tous ; de plus, les groupes ont été dans la mesure du possible, établis en fonction de l'emploi du temps de chacun. C'est pourquoi nous n'admettrons pas les retards. Au bout de trois retards de plus de cinq minutes non justifiés, tu seras exclu de l'aide aux devoirs.

**N.B. : L'exclusion d'un élève ne donnera pas lieu au remboursement de la cotisation annuelle.**

Je soussigné..... reconnaît avoir lu cette Charte et je m'engage à en respecter chaque article afin de profiter au mieux de l'aide qui m'est offerte.

Signature des Parents :

Signature de l'enfant :

## Schéma d'une opération « coup de pouce »

### → Modalités :

- Lieu : un espace est à définir dans chaque école finalisé par la signature d'une convention
- Intervenants : . enseignants sur CV et motivations.  
. étudiants 2ème année IUFM sur CV et motivations
- Fréquence : 2 fois par semaine
- Horaire : 16 h 30/17 h 45
- Taille du club : 4 enfants maximum
- Gratuité totale pour les enfants.
- Septembre/Octobre : repérage des enfants
- Envisager à terme deux sessions : Toussaint/Février et Février/Juin
- Abonnement de chaque enfant à une revue enfantine
- Familles : rencontre individualisée avec chaque famille pour présentation de la démarche et engagement
- Formation à envisager : 3 à 4 séances de 2 h à définir avec l'Inspecteur de l'Education Nationale.

### → Déroulement d'une séance type 16 h 30/17 h 45 :

16 h 30 - 17 h 00 : Prise en charge par le service Accueil Pré et Post Scolaire des enfants pour un temps de détente, goûter.

17 h 00 - 17 h 45 :

**maximum 15 minutes** 10/15 minutes consacrées à ce qu'il y a dans le cartable :  
Relire la page donnée par le maître - apprendre, copier, mémoriser des mots, devoirs du soir - récit des événements de la journée.

**30 minutes** Jeux verbaux, écrits ou psychomoteurs :  
- réalisation d'une B.D., d'une recette de cuisine, l'étude d'une carte, programme télévisé, jeux de lecture (loto)  
- lecture surprise : petit texte contenant une surprise à découvrir en groupe (centration sur le contenu du message, trouver le sens, curiosité...)  
- aide personnalisée à la lecture avec un enfant.  
- cahier à histoires : une fois par semaine, produire un petit texte écrit.  
- lire une belle histoire dans un beau livre en clôture.

- Vis à vis des parents, il faut réaffirmer que :

Leur implication est indispensable. Il s'agit d'associer les parents, de favoriser et faciliter leur participation et dédramatiser ainsi les premières difficultés rencontrées. La démarche est contractuelle et doit tendre à considérer la diversité des familles à laquelle elle s'adresse.

### **Opération coup de pouce CP (cf. annexe + historique des rencontres)**

→ Les clubs "coup de pouce" ne sont pas l'école après l'école, ni le Rased, ni une étude surveillée ou dirigée, ni un soutien scolaire, ni une aide aux devoirs. Il s'agit de rendre l'apprentissage de la lecture attrayant, de mettre en contact avec l'écrit des enfants qui n'en ont pas l'occasion en dehors du temps scolaire. Un enfant, en effet, s'imprègne des rapports à l'écrit bien avant sa scolarisation, les débuts de l'apprentissage de la lecture se déroulent dans le milieu familial en manipulant les objets culturels de l'écrit : magazines, livres, catalogues, quotidiens, cartes postales, affiches... et parce que les enfants partagent ce patrimoine avec des personnes qui savent lire et écrire et leur consacrent des temps d'échange.

Le coup de pouce intervient sur ce moment partagé qui ne concerne pas des enfants en difficulté (Rased), ni du type spécialisé (soutien) mais les enfants de 6/7 ans des cours préparatoire qui ne reçoivent pas d'aide à la maison pour revoir et consolider les acquis de l'école, qui n'ont pas bénéficié d'un bain de langage et d'écrit pour les familiariser et les apprêter aux acquisitions.

#### **→ Objectifs :**

- aide supplémentaire à l'apprentissage de la lecture, compétence en lecture en fin de CP
- implication des parents
- contrat des enfants.

#### **→ Démarche :**

- Indication des enfants rencontrant des difficultés aux premiers apprentissages par les instituteurs (pas les enfants en grande difficulté, ni suivis par des intervenants spécialisés : orthophoniste, Rased, CMPP)
- accord de l'enfant
- implication effective des parents par la signature d'un contrat précisant les modalités de leur engagement : participation aux réunions, suivi d'un cahier de liaison, rencontre avec l'intervenant pour le suivi, lire ou faire lire des histoires en dehors des jours de classe
- coordination avec les enseignants, les intervenants et les parents dont les modalités restent à définir.

## Panazol : cité éducative

Panazol – commune de 10.000 habitants, située dans la proche banlieue de Limoges – possède une longue tradition de ville éducative. En effet, elle met en œuvre depuis 18 ans les différents contrats liés aux temps de vie de l'enfant et développe aujourd'hui sa deuxième génération du contrat éducatif local incluant l'accompagnement scolaire et articulé avec un contrat temps libre.

Cette expérience, dont la réussite s'inscrit dans la durée, permet de mettre en évidence les principales conditions de l'efficacité d'une politique éducative locale dans les petites villes et les villes moyennes.

Elles sont de deux ordres :

- *une volonté politique affirmée de la collectivité locale.*

Cet engagement, qui à Panazol, met en lien l'éducatif et le social, s'appuie sur un projet territorial global, reposant sur un diagnostic préalable dont les ajustements réguliers s'effectuent à partir de consultations modestes mais précises de tous les acteurs impliqués, qu'il s'agisse des familles, d'opérateurs associatifs et privés ou des personnels de l'éducation nationale (sur la durée des cycles, l'organisation des temps de la journée des élèves...) ; des équipements lourds ont été réalisés pour favoriser le déroulement des activités éducatives, du personnel a été recruté, la mairie apporte des aides logistiques permanentes et finance 40 % du budget de fonctionnement du CEL, par exemple ;

- *une réelle articulation entre l'école, ses partenaires éducatifs et la mairie, qu'il s'agisse des élus ou des services municipaux.*

A Panazol, elle est sans doute particulièrement développée grâce à la forte implication du directeur d'école, coordonnateur du CEL; on peut dire que l'essentiel des activités est organisé à partir des écoles, qu'il y a une réelle adhésion à ce principe et que tous les partenaires se reconnaissent dans cette organisation où les activités se déroulent de manière indifférenciée dans et hors de l'école et sont conduites de façon complémentaire, aussi bien par des enseignants que des animateurs extérieurs (une partie des activités du conservatoire et des ateliers de musique se déroule dans l'école). On constate d'ailleurs que les trois écoles fonctionnent en réseau avec des personnels très stables et que si tous ne s'impliquent pas directement dans les activités éducatives, tous reconnaissent qu'ils en tirent profit.

Temps scolaire et péri-scolaire s'interpénètrent ce qui permet aux élèves d'avoir une perception globale des différents temps de la journée ; ainsi, chaque jour après la classe, l'une des cours de récréation sert de plate-forme où les enfants se regroupent en fonction des activités qu'ils vont suivre, dans et hors de l'école ; ils sont accompagnés systématiquement sur les lieux de leur activité sans que les parents aient besoin d'intervenir.

Tout ne se fait pas à l'école mais tous les acteurs perçoivent qu'elle joue un rôle de plaque tournante entre l'éducatif et les enseignements.

L'observation et l'écoute des élèves comme des adultes mettent en évidence de multiples effets positifs, parmi lesquels on peut noter en particulier :

- l'impact sur les maîtres et les enseignements ; « les ateliers sont un moteur pour l'innovation pédagogique face à des difficultés scolaires » déclare l'un d'entre eux alors qu'un de ses collègues indique, pour souligner l'interaction ainsi créée « hors temps scolaire, je fais du travail scolaire ; les ateliers vont dans les classes ». « Incontestablement, c'est "le calage autour de l'école" des activités proposées par les différents partenaires qui en fait la valeur », indique l'adjointe au maire chargée de ce dossier. De fait, c'est l'image de l'école qui est valorisée dans la capacité de celle-ci à fédérer les énergies et à donner de la cohérence à l'acte d'éducation.
- l'intérêt des élèves pour ce projet global d'éducation ; si toutes les personnes rencontrées s'entendent pour considérer qu'il n'y a pas de lien direct entre les activités éducatives et les résultats scolaires et qu'aucune évaluation ne pourrait en rendre compte, elles sont unanimes pour souligner que cet environnement éducatif, dans une continuité harmonieuse des temps, est un facteur considérable de développement des capacités des élèves, d'éducation des comportements et de maturation de leur personnalité. La majorité des ateliers proposés fait l'objet d'une demande très forte créant des contraintes lourdes aux responsables ; l'observation des enfants montre que ces activités éducatives font partie intégrante de leur vie quotidienne et sont vécues avec intérêt et beaucoup de naturel. On constate, pour le premier degré, que seulement 30 élèves sur 512 ne participent à aucune activité et que tous les CM2 sont inscrits au moins à un atelier.
- l'adhésion des parents au projet et leur implication ; « l'éducatif fait partie de la vie de Panazol » déclarent d'une seule voix les représentants de deux fédérations de parents d'élèves dont certains animent des ateliers. On sent un attachement à la fois raisonné et affectif à la programmation et au mode d'organisation actuel des activités, scolaires et éducatives, des enfants de la commune et une forme de reconnaissance, non feinte, envers ceux qui les ont mis progressivement en place.

Deux axes de progrès sont actuellement à l'étude :

- la recherche d'un impact meilleur sur les collégiens dont la diversité des attentes conjuguée aux contraintes des transports constitue une réelle difficulté ; cette question fait l'objet d'un travail conjoint avec le conseil général, peu impliqué jusque là sur ce territoire.
- le renouvellement régulier des activités proposées et leur progressivité en fonction des âges, surtout pour les pré-adolescents.

On perçoit un réel climat de confiance entre les différents partenaires et une volonté de poursuivre cette action de « développement éducatif durable ».

## Recommandations pour développer l'évaluation

La recommandation n° 2 relative à l'élaboration d'un « livret de l'évaluation » dans les trois prochains mois, repose sur les trois constats suivants :

- Un nombre important d'indicateurs existent dans le milieu scolaire : pour intéressants qu'ils soient, beaucoup de bilans des contrats de réussite des REP montrent qu'il faut plutôt craindre le trop-plein, avec ce que cela entraîne de mauvaise utilisation, que le vide en ce domaine. On citera, par exemple, les statistiques sur les taux d'absentéisme ou les actes de violence, établies au niveau des établissements et regroupées à l'échelon départemental, mais rarement rapportées à l'ensemble des établissements concernés par les programmes d'actions des CLS ou des CCPD, les évaluations aux différents paliers de la scolarité, notamment celles qui concernent le français et qui peuvent fournir d'intéressantes indications, à l'appui de travaux suivis dans le domaine de la lecture, de l'écriture ou, plus largement de l'expression orale ou écrite... Ainsi, parmi les 92 collèges et lycées de Seine-et-Marne ayant procédé à une évaluation des actions organisées dans le cadre de leur CESC, 50 ont su utiliser des indicateurs intéressants.
- Nombre d'indicateurs simples pourraient, en outre, être systématiquement utilisés : l'évolution des taux de fréquentation de structures culturelles ou sportives par les élèves d'écoles ou de collèges impliqués dans des actions communes avec ces structures, la participation des familles aux actions sur la fonction parentale organisées par les centres sociaux, qui peut d'ailleurs être mise en relation avec l'évolution de leur présence dans la vie des écoles et des établissements.
- Enfin, de nombreuses initiatives ont, d'ores et déjà été prises et gagneraient à être diffusées. Certaines d'entre elles sont signalées dans la bibliographie placée en annexe 4.

Le « guide pour l'élaboration du CEL » préparé par le comité départemental de pilotage des CEL du Bas-Rhin et diffusé à l'ensemble des acteurs, propose des exemples « d'indicateurs de réussite » : « mesure des résultats scolaires, augmentation du nombre de licenciés (sportifs), augmentation du nombre d'adhérents associatifs, existence d'outils de communication, diplômes obtenus ou préparés, nombre de projets proposés par les enfants et les jeunes, observation de l'état de santé, existence de lieux de rencontre, évolution de la prise de parole par les enfants ». Un autre guide, très complet, a été mis au point par le comité départemental de la Creuse.

D'autres, enfin, ont été élaborés par des communes. Celui de Lingolsheim (Bas-Rhin) précise des « effets attendus auprès du public : participation plus importante à la vie locale, augmentation de la pratique régulière d'une activité, acceptation et respect des règles de la vie en collectivité, meilleure maîtrise de l'outil multimédia, moins d'élèves en difficulté scolaire, amélioration de la prise de parole et de la participation au portage de projets, davantage de respect et de dialogue entre les générations ». S'y ajoutent également des « effets attendus sur le territoire : émergence de nouvelles activités, mise en réseau des associations locales et

mutualisation des moyens, mise en place de formations en direction des intervenants, brassage culturel au sein des activités, pour davantage de mixité sociale et de cohésion ». Chacune des « fiches action » comporte également des indicateurs de réussite. De même, le CEL de Bischwiller, centré sur l'accompagnement scolaire, comporte une fiche d'évaluation portant sur les acquisitions des élèves et sur les effets en matière de fonctionnement des écoles.

Le CEL de la ville de Caluire-et-Cuire, qui s'appuie sur un diagnostic communal global, précise également la volonté des signataires d'intégrer « l'observation statistique comme un élément essentiel de la réussite de la mise en œuvre du CEL » et rendent celle-ci « obligatoire dans le cadre de l'évaluation des actions ».

Si ces exemples révèlent bien la prise en compte d'une démarche d'évaluation, celle-ci, dans tous les cas, n'en est souvent qu'au premier stade, celui de la définition d'indicateurs. En revanche, à Strasbourg, l'IEN coordonnateur académique et son équipe ont réalisé un important travail d'évaluation des ZEP, en combinant évaluation interne (conduite par les acteurs de la ZEP) et évaluation externe (conduite par des personnels Education nationale extérieurs à la ZEP évaluée). L'évaluation porte sur l'organisation, le pilotage, les actions, les résultats. Il faut ajouter à ces travaux quelques études entreprises par des étudiants de départements de sciences de l'éducation ou d'IUFM à la demande de comités de pilotage.

En conséquence, il paraît possible, en faisant remonter par nos services déconcentrés les travaux les plus facilement exploitables et en travaillant dans les trois directions évoquées ci-dessus, de mettre à la disposition des comités de pilotages locaux un recueil d'outils d'évaluation dans un délai de trois mois. L'obstacle majeur à surmonter est le perfectionnisme qui caractérise souvent toute initiative en ce domaine. Dans ce but, il est proposé de confier ce travail à un **groupe inter-directions**, selon une technique qui a déjà fait ses preuves pour les opérations de ce genre.

La mise au point de moyens d'évaluation reposant sur des travaux plus approfondis ne doit évidemment pas être sous-estimée et serait mise parallèlement en chantier. Là encore, on ne part pas de rien et des travaux antérieurs pourraient être utilisés. De même, la collaboration engagée entre la délégation interministérielle à la ville et la DPD pour évaluer l'impact des contrats de ville, pourrait-elle être élargie à une évaluation des effets d'autres contrats.

## Simplification et réduction du nombre des contrats

### Pistes de travail

La réduction du nombre de contrats proposés aux collectivités locales est apparue, d'entrée de jeu, comme une hypothèse de travail que la première phase de l'enquête, limitée pour l'essentiel aux responsables des services départementaux, a encouragé à creuser. Aux inconvénients de la situation actuelle, signalées dans la troisième partie du présent rapport, il convient d'ajouter que, s'ils diffèrent par les moments qu'ils concernent dans la vie de l'enfant ou de l'adolescent, par les tranches d'âge visées ou par certaines spécificités bien affirmées (ex. les CLS-CCPD), leurs finalités sont souvent identiques ou, à tout le moins, très voisines : lutter contre les inégalités, notamment culturelles, contribuer à l'épanouissement individuel, développer l'éducation à la citoyenneté, permettre une meilleure articulation des activités en temps scolaire et des activités péri et extra scolaires...

Deux directions de travail doivent être creusées :

- **faire jouer pleinement aux contrats éducatifs locaux leur rôle fédérateur** en y intégrant les CLAS, voire les contrats Temps Libre, Ville Vie Vacances, les opérations École Ouverte...

On serait ainsi amené à proposer **un seul contrat** dont les objectifs n'auraient guère besoin d'être élargis, si l'on s'en rapporte aux textes fondateurs, et qui pourrait se décliner en différents types d'activités, péri ou extrascolaires, à partir d'un diagnostic et d'un projet éducatif global qui, eux, resteraient uniques. On conserverait les avantages du CEL dans lequel beaucoup d'enseignants voient à la fois un moyen de mieux connaître, voire de découvrir, des ressources éducatives et une occasion de «recenter les actions hors temps scolaire vers les priorités de l'Ecole», cependant que les comités de pilotage choisirraient, sur la large palette de ce contrat unique, les domaines d'activités qui leur paraissent prioritaires.

Ce contrat « à la carte » correspond d'ailleurs à des pratiques que l'on a fréquemment rencontrées, sur l'initiative de comités de pilotage locaux ou de coordonnateurs de sites qui ventilent les demandes de subventions en fonction de la logique de chaque type de contrats(cf. 2.2.). Comme on l'a déjà signalé, la dispersion actuelle des contrats encourage peut-être davantage cette logique de guichets que ne le ferait leur réunion en un dispositif unique pouvant comporter plusieurs type d'activités.

Ce problème est d'ailleurs perçu à l'échelon départemental et local où l'on a, bien souvent, entrepris d'harmoniser certaines procédures de demandes de subventions : dossier commun, rapprochement, voire fusion des commissions d'examen et la solution « d'une contractualisation unique, dans tous les cas où, sur un même territoire, différents partent vers sa ceci avec des collectivités pour soutenir la réalisation d'un projet éducatif local en direction des jeunes » et est évoquées « pour préserver la lisibilité de l'action de les cas auprès de ses partenaires » dès l'instruction Jeunesse et Sports du 30 octobre 1998.

Une étape transitoire peut être envisagée. Elle consisterait en une fusion de certaines instances décisionnelles ou techniques, voire de certains comités de pilotage. Nul doute que la réflexion et l'examen des dossiers en commun conduiraient tout naturellement à des synergies qui, à défaut de déboucher rapidement sur une réduction du nombre de dispositifs, en faciliteraient grandement la coordination.

- **faire du contrat éducatif local le volet « éducation » du contrat de ville**, là où les deux dispositifs co-existent. Les deux objections avancées à l'encontre de cette initiative concernent, d'une part, les publics visés par les deux types de contrats, d'autre part, la crainte de voir mise en cause la pérennité des financements des administrations de l'Etat ou d'organismes tels que les caisses d'allocations familiales.

Il est certain que les contrats de ville concernent l'ensemble des jeunes alors que la tranche d'âge visée par le CEL va de six à seize ans, cependant que les activités organisées dans le cadre des premiers peuvent se dérouler aussi bien pendant le temps scolaire que dans un cadre péri ou extrascolaire auquel se limite le C.E. L.. Mais ces limitations n'ont aucun caractère réglementaire et pourraient aisément être supprimées. Quant aux craintes relatives à la pérennité des financements, telles qu'elles ont été exprimées sur le terrain et relatées dans la deuxième partie de ce rapport, une réduction du nombre des contrats et la lisibilité des procédures qui devrait en résulter paraît de nature à les atténuer.

On notera par ailleurs que la circulaire parue cet été et qui a fusionné les CLS et les CCPD va dans le sens de cette simplification.

Paradoxalement, le problème le plus difficile est peut-être celui de l'harmonisation des territoires concernés par ces différents contrats qui, s'ajoutant à d'autres difficultés que l'on peut pressentir, conduit à recommander une grande prudence dans l'étude de cette éventuelle réduction du nombre des dispositifs.

C'est pourquoi, il paraît préférable, là aussi, de recourir à une démarche plus pragmatique laissant, au moins dans un premier temps, l'initiative aux responsables des services départementaux, auxquels il serait demandé de proposer, d'ici la fin 2003, après avoir consulté les élus, les simplifications de procédure et les éventuelles fusions de dispositifs qui leur paraîtraient opportunes et de préciser les conditions dans lesquelles elles pourraient s'effectuer.

## **Récapitulation des recommandations**

### ***RECOMMANDATION n° 1***

Donner instruction aux services déconcentrés du ministère de faire savoir, dès maintenant, à l'ensemble des comités de pilotages locaux, que les demandes de subventions qui seront adressées au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, au titre de l'année 2003-2004, devront systématiquement être accompagnées d'enquêtes d'évaluation ou de différents bilans des actions précédentes et de projets précis d'évaluation des actions futures.

### ***RECOMMANDATION n° 2***

Réaliser, dans un délai de trois mois, à partir d'indicateurs et de travaux existants, un « livret d'évaluation » des actions dont l'effet sur la vie des écoles et des établissements et sur la scolarité des élèves peut être apprécié, et élaborer, pour la fin de l'année 2003, des outils de travail plus perfectionnés.

### ***RECOMMANDATION n° 3***

Demander aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, de faire désormais porter leurs efforts et ceux de leurs représentants dans les différentes instances de pilotage, sur les actions dont la cohérence avec les projets des écoles et des établissements (ou de leurs réseaux) est avérée et dont la conception et la réalisation témoignent d'une collaboration avec le milieu scolaire. Pour développer celle-ci, un travail en commun devrait être suscité sur les différents sites avec les responsables de ces politiques interministérielles : élus et/ou coordonnateurs de sites, dans les réunions de bassin des chefs d'établissement ou les réunions de coordonnateurs de ZEP ou de REP, professionnels des secteurs culturel ou associatif intervenant à l'occasion de rencontres d'enseignants aux finalités plus larges (journées d'animation pédagogique, actions de formation...).

#### **RECOMMANDATION n° 4**

Retenir au plan national quelques grandes priorités indiscutables et demander à nos services déconcentrés de s'efforcer de les faire prévaloir dans le choix des actions :

- l'accompagnement à la scolarité qui, sans s'y limiter, fera une place importante à l'aide aux devoirs stricto sensu.
- le développement des capacités d'expression orale et écrite des jeunes qui inclura, sous des formes adaptées aux situations locales, la lutte contre l'illettrisme ;
- l'apprentissage du civisme et de la citoyenneté, avec le respect de la règle et le développement des solidarités qu'elle implique.

#### **RECOMMANDATION n° 5**

Préciser aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, le rôle qu'ils doivent impérativement jouer pour assurer l'impulsion, la coordination et le suivi des interventions de l'éducation nationale dans les politiques éducatives locales à caractère interministériel. Une instruction reprenant les différents aspects de ce pilotage, tels qu'ils sont évoqués dans le présent rapport, leur serait adressée. Elle soulignerait en outre la nécessité de mettre en place un mode d'organisation de leurs services permettant d'assumer, dans la durée, cette mission transversale.

#### **RECOMMANDATION n° 6**

Donner instruction aux inspections académiques et aux services de la jeunesse des directions départementales de la jeunesse et des sports de mettre en place les moyens d'une collaboration accrue et se concrétisant sur les deux points suivants : **renforcer la cohérence de leurs interventions** dans les différentes instances de pilotage des politiques éducatives à caractère interministériel ; **rechercher des simplifications dans le travail administratif**, qu'il s'agisse de la présence aux diverses réunions, des procédures d'attribution de moyens, du conseil méthodologique aux différents responsables ou de l'évaluation des actions.

### ***RECOMMANDATION n° 7***

Susciter, dans chaque département, sur le thème « **L'éducation, ses territoires, ses partenaires** », une réflexion sur la place et le rôle de l'Ecole dans ces politiques éducatives locales, la pratique du partenariat et les moyens d'en accroître l'efficacité. Les modalités pourront en être diverses (journée de réflexion, colloque...), mais deux directives nationales seront données, l'une concernant l'objectif du débat, l'autre sa préparation :

- il s'agit de rechercher, à la lumière de l'expérience, les moyens d'améliorer l'articulation de ces politiques avec le travail qui se fait dans les écoles et collèges et de faire prendre conscience des conditions de réussite du partenariat (cf. 3.1.1. ci-dessus). On prendra naturellement en compte les bilans en cours des zones et des réseaux d'éducation prioritaire ;
- elle devra être impérativement précédée d'une réflexion semblable proposée aux responsables des différents sites, en premier chef aux élus, qui devraient l'accueillir favorablement dès lors qu'elle ne donnerait pas le sentiment de vouloir brider leur capacité d'initiative. Elle répondra également à un besoin des cadres des services de l'éducation et de la jeunesse qui participent aux diverses instances de pilotage de ces politiques, bien souvent sans avoir été préparés à en mesurer la portée.

### ***RECOMMANDATION n° 8***

Proposer à nos partenaires ministériels de donner instruction aux responsables des services départementaux d'étudier avec les élus des communes concernées les voies et moyens d'une simplification des procédures, voire d'éventuelles fusions des diverses politiques éducatives locales à caractère interministériel et de proposer, à la fin de l'année 2003, les solutions qui paraîtraient les mieux adaptées. Proposer également de recommander de fusionner, dès maintenant, les instances décisionnelles ou techniques des différents dispositifs, chaque fois que cela leur paraît de mure à simplifier la tâche des acteurs du terrain.

### ***RECOMMANDATION n° 9***

Proposer à nos partenaires ministériels qu'une initiative soit prise sous la responsabilité des préfets pour informer les présidents des structures de coopération intercommunale, dans des zones, notamment rurales, où existeraient des besoins évidents, sur l'intérêt de ces politiques éducatives à caractère interministériel et des initiatives qu'ils pourraient prendre en ce domaine.

***RECOMMANDATION n° 10***

Proposer que soient officiellement attribuées des responsabilités aux Conseils généraux en matière d'action éducative, en les rendant signataires des différents contrats ; cette nouvelle attribution de compétences concernant en particulier les collégiens serait cohérente avec celles exercées actuellement sur les collèges.

***RECOMMANDATION n° 11***

Mettre en place, au sein de l'administration centrale, un groupe de travail permanent chargé de la coordination et du suivi des mesures qui seront arrêtées et qui nécessitent l'intervention de plusieurs directions. Une lettre de mission en fixera les tâches et le calendrier de travail. Des comptes rendus périodiques seront adressés aux ministres. Les inspections générales pourront y apporter leur concours, de même qu'il paraît utile qu'elles évaluent, à la fin de l'année 2003, l'action qui aura été menée par les services déconcentrés, en application des instructions qui leur seraient données.

***RECOMMANDATION n° 12***

Proposer, au niveau national, la création d'une instance de réflexion interministérielle associant des élus représentant les différentes collectivités territoriales, dont les travaux pourraient concerter prioritairement les conditions à créer pour une meilleure prise en charge de l'action éducative destinée aux collégiens et l'élimination progressive des « zones grises » ; cette approche concertée pourrait également, à moyen terme, conduire à la proposition d'un texte de cadrage global des politiques éducatives locales, présentant une approche intégrée des différents contrats actuels à partir des travaux des services déconcentrés (cf. recommandation n° 8).