

PRÉFACE	
JEAN-PAUL DELEVOYE	5
REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE GENÈSE ET CARACTÉRISTIQUES DE L'EXPÉRIMENTATION DES AMÉNAGEMENTS DES RYTHMES SCOLAIRES (ARS)	
Genèse de l'ARS	25
La filiation ARVEJ / ARS : l'héritage et l'innovation	25
Le contexte politico-institutionnel	27
Les caractéristiques de l'expérimentation	31
Le cadre réglementaire	31
Les caractéristiques des sites : approche dynamique (de 95 à 98)	34
L'évaluation de l'expérimentation	41
Une démarche intégrée, formative et participative	42
Une approche transversale	45
Conclusion	57
DEUXIÈME PARTIE SENS ET EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE EXPÉRIMENTALE	
Des objectifs généraux à la construction du sens de l'action	63
Le « flou » des finalités	63
La définition des objectifs au niveau local	65
Résultats et impacts de l'expérimentation	71
Un meilleur respect des rythmes de l'enfant grâce à des aménagements du temps scolaire	72
Un développement équilibré de chaque enfant ou adolescent grâce à l'accès effectif pour tous aux pratiques culturelles, artistiques et sportives	109
Favoriser la « réussite scolaire »	167
Faire participer l'enfant à la vie de la cité	184
Des dynamiques résultant d'objectifs implicites	193
Conclusion	209
TROISIÈME PARTIE LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	
Rationaliser les ressources financières	215
Les coûts de l'expérimentation	215
Financements et modes de gestion	228
Position du CESARE	230

Développer la professionnalisation	231
Quelques données de cadrage sur l'emploi dans les sites	233
Une question majeure : la qualification des intervenants	238
La non-congruence entre l'exigence de qualifications et le statut professionnel	246
Les voies de pérennisation existent et sont multiples	251
La professionnalisation en débats et position du CESARE	257
Optimiser l'organisation	261
Des contingences organisationnelles ou « des péchés de jeunesse » ?	261
L'organisation, une question importante	265
Un partenariat à construire	269
Du bon usage du partenariat	270
Les différentes responsabilités en présence dans le partenariat	276
Les modalités de la régulation partenariale	285
Des conditions de réussite et position du CESARE	291
Un territoire à définir de façon concertée	295
La dialectique partenariat / territoires	296
Le territoire pertinent n'existe pas <i>a priori</i>	297
De nouvelles relations entre échelons territoriaux	299
La coopération « intercollectivités »	302
Position du CESARE	309
Conclusion	311
CONCLUSION GÉNÉRALE	
Des résultats positifs	315
Les améliorations à envisager	323
Des points à éclairer	327
Pour une politique territoriale	329
RECOMMANDATIONS	
Recommandations relatives aux principes de l'aménagement du temps de l'enfant	333
Préconisations opérationnelles	335
Mesures d'accompagnement	337
ANNEXES	
Annexe 1 : Textes réglementaires	343
Annexe 2 : Liste des 230 sites pilotes 1997-1998	363
Annexe 3 : Exemples d'emploi du temps hebdomadaire	367
Annexe 4 : Composition du Comité de suivi et d'évaluation des aménagements des rythmes de l'enfant	371
Annexe 5 : Liste (non exhaustive) des travaux universitaires réalisés au niveau local	373

Préface

Parler de l'enfance, c'est parler de l'avenir pour les acteurs présents, mais aussi et surtout de la capacité qu'auront les enfants devenus adultes de construire leur devenir qui sera aussi le nôtre.

Nous basculons d'une société où la religion traçait d'une façon indiscutable notre chemin vers le surnaturel imposant notre façon de vivre, l'acceptation du quotidien pour un devenir meilleur dans l'au-delà, récompense suprême. Puis nous avons vécu dans une société où la conquête du bien matériel valorisait les efforts et camouflait les faiblesses humaines.

De l'homme de foi et du travail, nous sommes passés à celui de la consommation et du rêve.

Nos enfants vont devoir construire leur propre parcours et donc être responsables de leur propre réussite mais aussi de leur échec. Comment les y préparer ?

Nos enfants vont devoir découvrir ou redécouvrir leur propre richesse personnelle en construisant leur personnalité s'ils ne veulent pas être des objets ballottés au gré des images ou des émotions virtuelles et devenir ainsi esclaves de marchands d'identité ou d'illusions ou « de paradis artificiels ».

Nos enfants sont notre vraie richesse, mais aujourd'hui comment assurer à chacun d'entre eux le maximum de chances voire des chances égales ?

L'école de la rue et même l'école parentale sont souvent en contradiction voire en opposition avec l'école républicaine qui ne peut suppléer ces défaillances sociétales.

C'est pour cela que nous affirmons que toute réflexion sur l'aménagement du rythme scolaire est vouée à l'échec si elle ne s'inscrit pas dans le seul cadre qui vaille « l'aménagement du rythme de l'enfant » pris dans sa globalité.

Chacune des séquences de vie de l'enfant doit être positive, active et non passive. Ceci nous oblige à une réflexion sur la nécessaire coordination des acteurs.

Au moment où nous basculons dans l'individualisation, ceci implique que chaque individu doit apprendre à vivre avec l'autre et adapter ses règles individuelles avec un minimum de règles collectives.

Le temps libre peut être un moment d'enrichissement et d'épanouissement pour ceux qui auront la capacité de le vivre mais il peut être un moment d'appauvrissement, de dépendance voire de destruction pour ceux qui le subissent.

Le triomphe de l'individu c'est aussi la mise à nu de sa faiblesse et de sa fragilité. Chaque vie a besoin d'un projet et il nous faut donner un sens à la vie.

Ceci nous oblige à former nos enfants à être responsables et non dépendants : c'est tout le sens de la réflexion que nous vous livrons avec un seul objectif : l'enfant, son épanouissement et sa capacité demain à gérer ses propres choix, c'est-à-dire à être libre mais surtout à être libre dans la façon de vivre sa liberté.

Jean-Paul Delevoye

Sénateur maire de Bapaume,
président de l'Association des maires de France,
président du CESARE

Remerciements

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif réalisé de mai 1996 à juin 1998.

Le président, la secrétaire générale, remercient vivement les membres du CESARE et de ses groupes thématiques, pour leur précieux concours et leur implication soutenue dans les travaux du comité.

Ils saluent l'ampleur et la qualité du travail effectué par les équipes de la direction de la Jeunesse et de la Vie associative, particulièrement par la Mission évaluation-recherche, le département Enfant et Jeune dans la cité et la Mission aménagement des rythmes de vie de l'enfant, dans la préparation des séances du comité et des groupes de travail ainsi que dans la confection de ce rapport. Leur gratitude s'adresse particulièrement à Catherine Zagula, qui a assuré le secrétariat du CESARE avec compétence et dévouement.

*« Pour vivre en paix, il ne faut rien innover, ni dans
l'État, ni dans la religion »*

Dictionnaire universel François et Latin, 1771

« Le temps est invention, ou n'est rien »

Henri Bergson

Introduction

Aménager les rythmes scolaires, tel est le pari lancé par le Gouvernement et en particulier par Guy Drut, ministre de la Jeunesse et des Sports, peu de temps après son installation en 1995, marquant ainsi la volonté de donner une impulsion nouvelle à la politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants conduite dans un cadre interministériel depuis 1984. L'évaluation de cette action, objet du présent rapport, impose d'abord de la situer brièvement dans l'histoire, puis comme démarche expérimentale, enfin à travers ses enjeux.

L'école, le temps de l'enfant

Aménager les rythmes scolaires. La question n'est pas nouvelle, elle apparaît dès la fin du XIX^e siècle avec l'école de la III^e République, elle se limite alors au calendrier scolaire, à la durée quotidienne et hebdomadaire du temps de classe ainsi qu'à la répartition des horaires d'enseignement par discipline (loi du 28 mars 1882¹). L'organisation du temps scolaire en cette fin de siècle est déjà dominée par des préoccupations économiques et sociales, liées au travail des enfants à la campagne puis à l'usine, mais aussi, c'est nouveau, à celui des enseignants ; elle l'est également par les débats politiques autour de la laïcité².

Quelques années auparavant, vers 1840, le temps de l'enfant a fait l'objet d'un premier débat public et d'une législation centrés sur la protection de l'enfant au travail. Du travail à la manufacture au travail à l'école, il n'y a qu'un pas. Très vite

*1 Une « petite histoire du temps scolaire » est retracée dans l'ouvrage de Georges Fotinos et François Testu, *Aménager le temps scolaire*, Hachette, Éducation, 1996.*

*2 Cf. *L'aménagement des rythmes de vie des enfants, rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1994.*

les controverses sur les droits de l'enfant au travail débouchent sur celles du surmenage (ou malmenage) de l'écolier ¹.

Au siècle suivant, un certain nombre d'expériences médicales et pédagogiques sont mises en œuvre pour parer ce fléau, des classes de santé du professeur Latarget au début des années trente, qui inspireront l'action de Jean Zay (1937), aux classes nature ou de neige, au tiers temps pédagogique (1964), aux projets d'action éducative (1980), en passant par le mi-temps du docteur Fourestié à Vanves en 1950. Les préoccupations relatives au bien-être des élèves s'enrichissent progressivement d'une recherche de l'ouverture de l'école, ainsi que de nouvelles pratiques pédagogiques qui interrogent la place de l'enfant dans les apprentissages.

Le débat sur la réforme des rythmes scolaires s'amplifie dans les années 1980, sous l'effet d'une critique plus forte de l'école (et notamment du fait de la mise à jour de son rôle dans la reproduction et la diffusion des inégalités sociales et culturelles), de l'émergence de nouveaux modes de vie (travail féminin, aspirations aux loisirs et aux vacances, etc.), de l'individualisation des trajectoires. De nouveaux travaux de recherche scientifiques dans le domaine de la chronobiologie et de la chronopsychologie soulignent la nécessité de prendre en compte la variabilité des rythmes de l'enfant et l'influence des conditions de vie, des rythmes sociaux sur ces derniers. L'intérêt de l'enfant est au centre, respecter ses rythmes c'est lui permettre de mieux développer ses potentiels. L'enfant comme le temps sont appréhendés de façon globale.

Au fil des années, la question de l'aménagement du temps de l'enfant est donc traversée par une tension paradoxale : aménager le temps de l'enfant, c'est lui permettre de conquérir ses droits, le droit d'être un sujet dans une société en mutation ; aménager, c'est également organiser, c'est-à-dire renforcer le contrôle sur les actions de l'enfant. On retrouve là le dilemme propre à toutes les politiques de la jeunesse, entre la protection et la responsabilisation, entre l'ordre et la liberté.

L'aménagement des rythmes scolaires, une expérimentation ?

Depuis le rapport du professeur Émile Lévy au Conseil économique et social en 1980, les politiques publiques relatives au temps de l'enfant se sont succédé, mettant tantôt l'accent sur le temps scolaire (en particulier le calendrier et l'amorce

1 Voir les travaux de l'Académie de médecine de 1887 cités par Pascale Gamier, « Les rythmes de l'enfant, histoire et enjeux d'un débat », in la Lettre du GRAPE, n° 27, 1997.

d'introduction d'une certaine souplesse du temps à l'école), tantôt sur le développement du temps et des activités hors de l'école, tantôt sur la cohérence de l'ensemble de ces temps et sur les rythmes de vie. Au milieu des années 1990 l'aménagement des rythmes de vie de l'enfant et du jeune (ARVEJ), sans être une politique généralisée, a ainsi concerné environ deux millions d'enfants scolarisés.

Des avancées et des reculs ont été enregistrés, qui amènent en 1995 au constat que, pour aller plus loin dans une perspective de véritable aménagement du temps, la priorité doit être consacrée à une réforme plus ambitieuse du temps scolaire, compte tenu de la place prépondérante occupée par ce dernier ¹. L'argumentaire développé est identique à celui du rapport du Conseil économique et social en 1980 : les rythmes scolaires sont inadaptés aux besoins biologiques, physiques et psychologiques des enfants. L'écopier français a, en comparaison avec les enfants des pays développés, une journée et une semaine scolaires trop chargées et déséquilibrées, une mauvaise répartition des périodes de travail et de repos durant l'année.

L'aménagement des rythmes scolaires (ARS) s'inscrit donc dans la continuité des politiques précédentes et cherche à marquer une nouvelle étape. Dans ce contexte, il est permis de s'interroger sur le caractère expérimental du programme lancé à l'automne 1995. « *L'ARS ne possède pas la fraîcheur d'une création spontanée* » (site pilote du Haut-Couserans, équipe CREFI, université de Toulouse-Le Mirail).

Mais qu'est-ce qu'expérimenter ? La définition n'est pas aisée. S'il est acquis que l'expérimentation s'inscrit dans une dynamique de changement social, elle renvoie d'un côté à un registre scientifique en permettant de réaliser et d'étudier des expériences à petite échelle, elle s'inscrit de l'autre côté, dans le registre de l'action, d'une action sans contrainte normative.

L'expérimentation est aussi souvent associée à la notion d'innovation, elle en serait une des modalités ; mais là encore on a affaire à plusieurs niveaux de tension : entre l'introduction du nouveau dans une situation établie et l'invention, la création *ex nihilo*, entre « *la régulation et la contestation* », entre le produit, le résultat de l'innovation et le processus, entre les pratiques et les discours qui accompagnent le changement des représentations.

La question posée initialement de l'inscription de l'ARS dans un *continuum* d'actions nous conduit à appréhender ladite expérimentation comme un processus d'innovation.

1 *Même s'il ne constitue que 25 % du temps de l'enfant.*

Un processus innovant peut-il être long? Les recherches sur l'innovation en éducation (cf. F. Cros en France¹), nous invitent à répondre par l'affirmative. L'innovation en éducation s'inscrit dans la durée, c'est un processus lent comme le rappelle l'université de Toulouse (CREFI, évaluation du site pilote du Haut-Couserans) : selon A.-M. Huberman², des innovations considérées comme rapides aux États-Unis, sont adoptées au bout d'une dizaine d'années...

L'ARS peut être regardé ensuite sous l'angle de ses modalités : elle participe à la fois de la recherche-action mêlant pratique et réflexion, et d'une démarche de « communication sociale » entre des acteurs. On retrouve là deux des modèles théoriques sur l'innovation développés par Huberman, « *le modèle de la résolution de problème (le destinataire participe directement aux solutions, souvent avec l'aide d'un tiers), et le modèle de l'interaction sociale (le processus d'innovation favorise la diffusion des informations)* ». Cette caractéristique hybride se retrouve d'ailleurs dans les méthodes d'évaluation... (du protocole expérimental des chronobiologistes et chronopsychologues... aux démarches participatives et à l'auto-évaluation).

Enfin l'innovation peut être analysée dans sa dimension institutionnelle : elle émane du niveau central de l'État et participe donc d'une logique descendante mais elle se réalise à partir de l'initiative et de la mobilisation des acteurs locaux (logique ascendante). Mi-logique « *institutionnelle* », mi-logique « *émergente* » (M. Bataille)³, l'ARS est ainsi caractéristique des transformations qui affectent les expérimentations sociales, c'est une expérimentation mixte, à la croisée de deux paradigmes : la réforme et l'expérience. À la suite d'Alain Vulbeau⁴, on peut expliquer ce « métissage » comme le fruit de la décentralisation et des politiques publiques « territorialisées » ; ainsi il y a coprésence « *d'un esprit de réforme dont la rationalité doit tenir compte des singularités de l'espace local* » et « *d'un esprit d'expérience dont le basisme radical doit tenir compte des réalités institutionnelles exprimées dans le pluralisme partenarial* ».

Un des objectifs majeurs de ce document est d'éclairer le processus d'innovation à l'œuvre et d'en apprécier la valeur. On peut avoir une première approche de ces dynamiques sociales en resituant les enjeux de cette action publique.

1 Pour une synthèse sur cette question, lire Françoise Gos, « L'innovation en éducation et en formation » in *Revue française de Pédagogie*, n° 118, 1997, 127-156.

2 A.-M. Huberman, « Comment s'opèrent les changements en éducation : contribution à l'étude de l'innovation », UNESCO/ BIE, 1973, *Expériences et innovations en éducation* n° 4.

3 M. Bataille, « Modalités d'implication des acteurs dans les processus innovateurs » in F. Gos, G. Adanczewski, *L'innovation en éducation et en formation*, De Breck Université, 1996.

4 Alain Vulbeau, « L'expérimentation et le changement », in *Les expérimentations sociales, ouvrage collectif*, à paraître.

Lecture des enjeux à travers la philosophie d'action de la politique expérimentale

Poser la question des enjeux est une impérative nécessité avant d'engager toute action d'évaluation, de jugement de cette politique. Pour ce faire, on est conduit nécessairement à changer de regard et à dépasser la contingence des situations d'action.

Même si ces questions sont d'importance, l'aménagement du temps de l'enfant se situe, dans sa philosophie, bien au-delà d'une réponse à la « crise de l'école » ou encore d'une action en vue du développement de la démocratisation culturelle.

Sa « théorie d'action » met l'accent tout à la fois sur la cohésion sociale, le développement des individus et des territoires, la citoyenneté et la démocratie ; elle renvoie en d'autres termes au projet d'une « autre » société, à une nouvelle lecture du social et du politique pour les temps à venir.

Car chaque société produit sa conception du temps ; le temps (son organisation, sa rythmicité) est au fondement de la culture d'une société¹ et force est de constater que la répartition des temps sociaux propre à la société industrielle connaît d'importantes évolutions.

Vers « la flexibilité temporelle »

Ainsi les mutations sociales en cours, qu'elles soient économiques, technologiques, politiques, témoignent d'une certaine manière, d'une transformation des représentations du temps. Les débats sur l'aménagement du temps de l'enfant participent de cette entreprise de définition de nouvelles régulations temporelles².

Le temps « industriel » que nous sommes en train de quitter, présente, selon la littérature savante, un certain nombre de caractéristiques : privilégiant le lien présent / futur, c'est un temps linéaire, orienté vers le progrès, le mieux-être ; c'est également un temps rationalisé, mesurable, quantifiable dans le souci d'une plus grande efficacité, d'une vitesse accrue ; c'est enfin un temps segmenté, monochronique³ (qui découpe les activités en attribuant une seule fonction à chaque segment temporel).

1 Norbert Elias, *Du temps*, Fayard, 1997.

2 Au même titre que l'aménagement du temps de travail en ce qui concerne les adultes.

3 Cf. Edward T. Hall, *La danse de la vie, temps culturel, temps vécu*, Seuil, 1984.

Le temps « postindustriel », « postmoderne » dans lequel nous entrons, conserve en partie ces formes, mais il se singularise autant par une redécouverte du passé, de la durée, de l'expérience, de l'histoire, que par une survalorisation du présent, et une conception de l'avenir comme horizon qui définit la responsabilité de chacun. Dans un contexte de développement de l'incertitude, il est marqué par une certaine discontinuité et devient de ce fait, flexible et polychronique (pluri-fonctionnel, intégrant l'enchevêtrement des temps sociaux). Cette temporalité nouvelle requiert beaucoup plus l'engagement, les choix des individus ; elle fait place de plus en plus au temps de « l'opportunité »¹.

Dans cette phase de transition entre deux cultures, on assisterait ainsi selon les spécialistes, à une perte des repères temporels, à un brouillage des temps sociaux. Les frontières entre temps domestique, temps de travail, temps de formation, temps de loisirs s'estompent ; on ne peut plus définir le temps libre comme la face inversée du travail, et pour le sujet qui nous concerne ; on assiste à l'émergence d'autres temps à côté du temps scolaire... Par ailleurs, parallèlement à un temps de moins en moins défini par les institutions, on valorise aujourd'hui la prise en compte des rythmes individuels.

Face à l'irruption de cette temporalité qui intègre le désordre, la pluralité, la mixité, émerge la nécessité de préparer les individus à cette flexibilité, afin de leur permettre à la fois d'acquérir une liberté nouvelle et de prévenir les risques liés à une responsabilisation individuelle accrue.

C'est donc une autre représentation de la société et de sa régulation qui se dessine : à la conception durkheimienne qui postule l'existence de la société comme une totalité, dessinant un ordre social où chacun a une place correspondant à son statut et où l'intégration des individus se réalise par incorporation de normes et de valeurs transcendantes, se substitue progressivement l'image d'une société plurielle, fragmentée, où le social résulte des interactions entre des acteurs, où la norme fait l'objet de négociation permanente.

Temps et ordre social sont d'ailleurs étroitement liés : le temps « industriel » a renforcé les hiérarchies temporelles, dans l'organisation de la société, autour de trois âges de la vie, que sont la jeunesse, l'adultété, la vieillesse, en valorisant l'âge médian. Ces normes d'âge sont issues de l'intervention de l'État à travers ses politiques sociales². Les institutions, à commencer par l'école, produisent ainsi du temps universel (le même temps pour tous) et donc de la cohésion, en standardisant des parcours de vie.

1 Jean-Pierre Boutinet, *L'innatuité de la vie adulte*, PUF, 1998.

2 Annie Percheon, « Police et gestion des âges » in A. Percheon et R. Rémond, *Age et politique*, Economica, 1991.

Les transformations en cours des cadres temporels rejaillissent de la même manière sur le cours de la vie et la définition des âges. On assisterait ainsi à une désinstitutionnalisation des trajectoires¹ :

« La flexibilité temporelle amène à penser à des normes temporelles qui se modulent en fonction des situations. Les acteurs prendraient ainsi une part grandissante dans la négociation de ces normes. (...) L'échelle des âges et l'utilisation de l'âge chronologique laisseraient ainsi la place à une carte mentale d'âges modulable qui servirait à chacun de nous pour s'identifier et identifier les personnes avec qui nous sommes en relation. Les itinéraires biographiques imposés par l'agencement des institutions se transformeraient ainsi en trajectoires négociées par les individus »².

Plutôt que de trajectoire, concept balistique par essence, on devrait d'ailleurs, du fait de la sinuosité et de la réversibilité des parcours, parler de « cheminement du sujet », pour reprendre les termes de J. Ardoïno³.

La philosophie de l'aménagement du temps de l'enfant s'inscrit dans de telles évolutions. Le référentiel de cette politique, c'est-à-dire « l'ensemble des valeurs, des normes ou des images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État ainsi que les objectifs de la politique publique considérée » (Pierre Muller⁴) reflète la prise en compte de ces mutations à travers des représentations alternatives de l'enfance, de la citoyenneté, de l'éducation.

Le temps de l'enfance, temps d'expérience

Ce cadre de référence révèle, d'une part l'aspiration à l'émergence d'un temps beaucoup plus qualitatif de construction du sujet⁵, d'un temps de l'expérience, d'un temps de découverte et de valorisation de ses potentiels.

« La revendication d'un temps plus libéré s'interprète comme la recherche de conditions propices à des activités plus autonomes mais aussi comme le désir d'un temps "à façonner" et à charger de significations, ouvert à la créativité personnelle et à l'innovation, capable d'accorder à l'individu une part d'initiative dans la construction d'un devenir commun. En ce sens, le temps acquiert une valeur politique »⁶.

1 Marc Bessin, *La désinstitutionnalisation du cours de vie : perspectives théoriques et problèmes méthodologiques, communication au congrès mondial de sociologie, Bielefeld, Allemagne, 1994.*

2 Marc Bessin, « La police des âges, entre rigidité et flexibilité temporelle », *Temporalistes*, n° 27 et 28, 1994.

3 Jacques Ardoïno, « Temps et éducation » in *Aménager les temps des enfants, débats autour d'une expérience, CERSARS, ministère de la Jeunesse et des Sports, La Documentation française, 1998.*

4 Pierre Muller, *Les politiques publiques, Que sais-je ?* n° 1990.

5 François Dubet, D. Martuccelli, *Dans quelle société vivons-nous ?* Seuil, 1998.

6 Georges Balandier, *Le dédale, pour en finir avec le XXe siècle*, Fayard, 1994.

Il porte, d'autre part, la revendication de la prise en compte de l'enfant comme acteur, acteur au même titre que l'adulte, et non plus soumis à lui ou représenté par lui comme auparavant. L'enfant est alors considéré à la fois sous l'angle de ses droits : droit à l'épanouissement, droit à la parole, droit au sens critique, droit à l'intégration, il est appréhendé aussi sous l'angle de sa participation à l'action. L'enfant devient ainsi sujet de droit et individu engagé dans une action collective.

La substitution d'une relation latérale adulte / enfant à la relation hiérarchique d'hier constitue bien une manifestation du brouillage des âges et de la déstabilisation de la figure centrale de l'adulte dans un contexte de précarisation et d'incertitude.

En projetant ainsi une autre représentation de l'enfant, la figure nouvelle de « l'enfant acteur », la philosophie de référence de l'aménagement du temps renvoie à un projet de société plus inclusive et plus démocratique où des hommes et des femmes libres, des enfants comme des adultes dans une relation plus égalitaire, exerceraient un esprit critique, un réel pouvoir sur leurs vies, sur leurs espaces et sur leurs temps.

« Avec l'essoufflement de nos systèmes classiques de lecture et de mise en forme du social, souvent baptisé "crise des idéologies", il se pourrait que l'enfance représente la dernière de nos utopies politiques. Dans ce sens, lestés de tout l'espoir d'un monde radicalement nouveau, les débats sur les rythmes de l'enfant resteront longtemps d'actualité. Ils sont, par principe, interminables, à la mesure de l'interrogation sans fin sur ce qu'est l'enfant, sur ses besoins, sur ses potentialités et, au fond, à la mesure de notre ignorance sur "ce que notre nature nous permet d'être", pour reprendre la question de J.-J. Rousseau »¹.

Une éducation à la citoyenneté d'un nouveau type

Cette quête du citoyen émancipé et autonome, pose la question de son éducation. Comme le rappelle Joël Roman², la conception classique de la citoyenneté suppose l'acquisition de la raison et l'école joue alors un rôle majeur dans cette perspective. *« Seul un citoyen éduqué peut en effet échapper à l'emprise des passions, de la propagande, des calculs d'intérêts et de l'obscurantisme ».*

Mais cette éducation à la citoyenneté ne peut plus, pour répondre à l'ambition d'un enfant acteur ici et maintenant, et non plus citoyen en devenir, être réduite à une forme abstraite, à l'accès à l'universel. Elle doit être aussi éprouvée dans le

¹ *Pascal Gamier, Les rythmes de l'enfant, histoire et enjeux d'un débat, op. cit.*

² *Joël Roman, La démocratie des individus, Calmann-Lévy, 1998.*

cadre d'une communauté agissante qui va renforcer le sentiment d'appartenance, permettre l'apprentissage de l'altérité, la reconnaissance des différences, mais encore favoriser le développement de la pratique de la délibération, de la participation.

En quelque sorte pour reprendre encore les propositions de Joël Roman, il s'agit d'allier dans une conception renouvelée de la citoyenneté, la logique de l'émancipation et la logique de la reconnaissance, la logique de l'appartenance et la logique de l'engagement :

« L'enjeu aujourd'hui est peut-être de tempérer cet objectif de l'émancipation par celui de la reconnaissance : avant même de chercher à émanciper l'autre, il faut lui reconnaître le droit d'être ce qu'il est, là où il est, le droit de faire partie de la même communauté politique. La question politique devient en partie la question de savoir comment nous allons vivre ensemble alors que nos objectifs fondamentaux dans la vie sont différents, que nos intérêts, nos croyances, nos coutumes sont différents » (...) « Il est temps de comprendre la citoyenneté comme étant aussi un rapport latéral, de citoyen à citoyen, et non seulement dans un rapport vertical à l'État ».

Cette conception nouvelle de l'éducation à la citoyenneté suppose l'existence d'espace (s) favorisant l'écoute et l'expression, facilitant la découverte de références plurielles, mais encore permettant les interactions et les confrontations, assurant des médiations, visant conjointement, en d'autres termes, la prise en compte du sujet, sa construction et l'insertion dans un groupe. Ces espaces de délibération existent déjà aujourd'hui sous différentes préfigurations, les développer contribuerait au renouveau de la démocratie... et de l'éducation.

La « coéducation » en devenir

Penser l'éducation à la citoyenneté, c'est penser l'éducation. Ce qui est en jeu dans la philosophie de l'aménagement du temps, c'est d'abord une conception de l'éducation plus active où l'enfant participe à la construction des savoirs, se les approprie en les intégrant à des projets personnels et ne se situe donc pas dans une relation dominant / dominé.

C'est aussi une approche plus globale qui appréhende l'enfant dans sa totalité, qui valorise ses potentiels dans le cadre d'un parcours individuel, d'une histoire personnelle où la réussite n'est pas seulement scolaire, où l'erreur est possible, et où l'échec n'est pas irréversible.

Intermède (petite histoire québécoise rapportée par P. Meirieu)

« C'est un élève qui se fait mettre à la porte de l'école. Il va voir son grand-père qui est ébéniste et qui lui dit : "si tu veux, tu restes avec moi, je vais t'apprendre quelque chose. Tiens, on va faire un pied de table". Il lui donne une bûche, un tour, il lui montre, et le premier essai est raté. Tout vole en éclats, le pied de table part de tous les côtés. Le grand-père dit : "tu vas recommencer, tu vas t'appliquer, je vais te montrer". Deuxième essai : le pied se casse, c'est encore raté. Le grand-père lui donne une nouvelle bûche, montre, et le gamin y arrive. Le grand-père le félicite : "c'est formidable ton truc !" et le gamin réplique : "tu vois, grand-père, ça se voit que t'es pas allé à l'école parce que tu vois, à l'école, au premier coup, j'aurais eu zéro, au second, j'aurais eu deux et même si tu me mets vingt au troisième, ça ne me fait pas la moyenne" ».

C'est encore une appréhension large des savoirs qui articule les connaissances fondamentales, les savoir-faire, les apprentissages de la sensibilité, de la vie quotidienne, la formation de la personnalité comme facteurs de maturation intellectuelle et affective.

Le caractère objectif, rationnel des connaissances ne les rend pas en elles-mêmes émancipatrices, encore faut-il qu'elles fassent sens pour ceux à qui elles s'adressent, « *qu'elles soient des instruments de la compréhension de soi et du monde* » (P. Meirieu) et donc que les pédagogies suscitent la motivation, la curiosité, le goût de l'apprentissage.

« Rien ne serait plus dangereux que d'opposer un enseignement objectiviste et une éducation tout entière tournée vers la subjectivité, car la connaissance est une partie importante de la personnalité et surtout de sa capacité créatrice, à condition, au moins qu'on se soucie des conditions de son acquisition par ceux qui la reçoivent »¹.

Cette éducation « nouvelle » ne peut être monopolisée par les professionnels de l'enseignement, ou reléguée dans un espace hors l'école. La réussite d'un tel projet éducatif en résonance avec une société plus démocratique appelle la « coéducation », c'est-à-dire la constitution d'une communauté éducative élargie, composée de parents, d'intervenants, d'enseignants, d'élus et d'acteurs locaux, de bénévoles...

Cette communauté éducative est productrice de liens sociaux, notamment de liens intergénérationnels, favorisant la transmission. Elle donne lieu à des interactions, des échanges, des débats, des conflits, mais elle favorise aussi des apprentissages mutuels, la fertilisation croisée des ressources, qui peuvent faire naître des pratiques éducatives nouvelles.

¹ Alain Touraine, « Partage et acquisition des savoirs », in *Valeurs mutualistes n° 188, 1998*.

« Dans un contexte faisant explicitement place aux interactions comme à la valeur positive des altérations, la coéducation joue un rôle largement aussi important que la relation maître/ élève, en débouchant sur les apports spécifiques de l'animation. L'apprentissage de la responsabilité, l'expérience de la communication caractérisant "une entrée dans la vie" toujours contemporaine "d'une entrée dans la société" sont à ce prix »¹

C'est donc bien, au fond, d'une politique globale de l'enfance et de la jeunesse dont il est question, politique qui se démarque des approches sectorielles de l'enseignement ou des loisirs. Les enjeux sont culturels et politiques. Ils renvoient à un choix de société et à la façon dont nous voulons vivre ensemble : une société plus horizontale, plus ouverte, plus démocratique. Ils renvoient à une autre conception du politique où l'État n'est plus le seul moteur du changement social. Ils se traduisent ensuite en choix éducatifs et en pratiques sociales. Les enjeux institutionnels, voire les enjeux économiques sont bien secondaires dans cette perspective.

Objectifs et structure du rapport

Ce rapport est issu des travaux du comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes de l'enfant (CESARE). Il poursuit plusieurs ambitions.

- Il s'agit d'abord de rendre compte de la richesse de l'importante production intellectuelle réalisée depuis le lancement de l'expérimentation « aménagement des rythmes scolaires » fin 1995 : études, analyses et propositions de groupes de travail, réflexions échangées dans plusieurs manifestations, documents administratifs, etc. Cette production s'inscrit dans une histoire, il est important d'en conserver la mémoire.
- Il entend aussi constituer une référence pour l'action de toutes celles et ceux impliqués, ou prêts à s'engager sur le terrain, dans ces expériences. Cette dimension instrumentale prend notamment la forme d'analyse des conditions de réussite et surtout de recommandations du comité. Sur cet aspect, l'ouvrage ouvre des pistes de nouveaux chantiers de travail pour les administrations concernées. Le rapport veut être également un outil de réflexion sur le sens de cette politique et propose, autant qu'il est possible des renvois théoriques. Enfin ce document rend compte d'une conception et d'une méthode d'évaluation qui pourra être reprise, discutée, critiquée, améliorée.

¹ Jacques Auboin, « Temps et éducation », in *Aménager les temps des enfants*, op. cit.

- Le rapport a en effet surtout une visée évaluative d'une action publique. Il constitue une synthèse des résultats des études et productions nationales ainsi que des principales évaluations locales. Il en interprète la portée et se prononce sur la valeur de cette politique à partir de la mise en lumière de ses premiers impacts positifs et de ses points négatifs. Il contribue ainsi à favoriser le débat public. Il conduit à interpellier les décideurs politiques sur les suites à donner à cette expérimentation.

Trois temps scanderont la présentation de cette évaluation :

- la compréhension des résultats impose d'abord un bref retour sur la genèse de cette action afin de mieux saisir les intentions de ses initiateurs, ainsi qu'une présentation de ses grandes caractéristiques. Dans la même perspective, sera explicité le protocole de l'évaluation, son objet et ses méthodes afin de pouvoir aussi en appréhender les limites. Tel sera l'objet de la première partie, à caractère essentiellement factuel et méthodologique ;
- la seconde partie s'intéressera à la mise à jour des impacts de cette expérimentation. Elle sera centrée sur l'atteinte des objectifs, les résultats produits, les premiers effets perceptibles, ainsi que sur les modalités de ce processus. Quelle est l'efficacité de cette politique ? Il s'agit bien évidemment d'une question centrale de l'évaluation, qui détermine beaucoup, du moins en théorie, les prolongements qui pourront lui être donnés ;
- la troisième partie sera consacrée aux conditions de mise en œuvre de l'expérimentation. Cette analyse permet d'approfondir l'évaluation des résultats en mettant en relation les objectifs, les moyens et les méthodes, elle permet de mettre en exergue les facteurs de réussite ou d'échec dans la dimension opératoire de l'action. Un certain nombre de recommandations techniques en découlent.

S'agissant d'une action expérimentale et de la priorité donnée à l'analyse des dynamiques et des processus à l'œuvre, une attention particulière a été accordée à l'émergence d'innovations. Ce souci parcourt l'ensemble de l'ouvrage.

Encore quelques mots de méthode : il est aussi important, compte tenu du caractère systémique et complexe de cette politique, de souligner les acquis principaux de l'évaluation. Pour ce faire, le choix a été fait dans l'exposition des résultats, de privilégier, compte tenu de leur degré plus important d'objectivité, les données tendancielles résultant d'études conduites à l'échelle de plusieurs sites, d'ailleurs souvent commanditées au niveau national. Dans le même esprit, on distinguera les informations provenant d'études quantitatives de celles ressortissant d'études qualitatives, les premières permettant de donner une mesure des phénomènes, les secondes de mettre à jour des dynamiques ou de souligner des points de vue d'acteurs. Les données émanant d'évaluations locales sont mises en exergue soit quand elles apportent une illustration concrète d'un phénomène majoritaire soit quand elles sont le signe d'un processus en émergence.

PREMIÈRE PARTIE

Genèse

**et caractéristiques
de l'expérimentation
des aménagements
des rythmes scolaires
(ARS)**

Cerner les contours de l'expérimentation relative à l'aménagement des rythmes scolaires est un préalable indispensable à la présentation des résultats de son évaluation. On rappellera rapidement dans quel contexte cette action a été lancée. Un tableau de ses grandes caractéristiques sera ensuite proposé. Enfin on s'attardera sur l'explicitation de la démarche d'évaluation retenue.

Genèse de l'ARS

L'instruction Jeunesse et Sports du 23 novembre 1995 relative à l'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes, prenant appui sur la circulaire interministérielle du 31 octobre 1995, lance le programme expérimental s'appuyant sur des sites pilotes d'aménagement des rythmes scolaires (ARS). Au-delà de l'analyse réglementaire, l'étude de l'origine de cette politique doit prendre en considération l'influence du contexte politique et institutionnel.

La filiation ARVEJ/ ARS : l'héritage et l'innovation

L'aménagement des rythmes scolaires se situe dans la lignée d'actions publiques relatives aux temps de l'enfant, nées il y a depuis plus de dix ans. Il ne s'agit pas ici de refaire un historique, une littérature spécialisée le propose déjà¹.

Un rappel rapide des textes réglementaires fondant ces dispositifs permet tout d'abord d'appréhender l'évolution des objectifs et des modalités d'intervention :

- Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports du 13 décembre 1984 dite circulaire Calmat – Chevènement, relative à « l'aménagement du temps scolaire dans le premier degré, développement des liaisons de l'école avec les partenaires éducatifs locaux »
- Circulaire Jeunesse et Sports du 11 février 1987 relative aux « aménagements des rythmes extrascolaires » et instaurant les « contrats bleus ».
- Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports du 2 août 1988 dite Jospin – Bambuck relative aux « aménagements des rythmes de vie des enfants » qui introduit une approche globale des temps de l'enfant.
- Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 13 avril 1989 qui institue les contrats d'aménagement du temps de l'enfant (CATE), qui articulent les projets locaux aux projets d'école et les contrats de ville permettant un projet éducatif local à caractère global.

¹ Cf. notamment *Aménager le temps scolaire, op. cit.*, ou encore *L'aménagement des rythmes de vie des enfants, rapport d'évaluation, op. cit. ainsi que plus récemment : Robert Penin, Du temps à ménager, les rythmes de vie des enfants et des jeunes, Mikan, Questions d'éducation, 1998.*

- Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 20 septembre 1991 relative aux « contrats d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes : l'espace éducatif concerté ».
- Circulaire Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture du 31 octobre 1995 qui simplifie la contractualisation par la mise en place d'un contrat unique et pluriannuel : le contrat d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (CARVEJ).

En quoi l'expérimentation ARS se distingue-t-elle des actions précédentes ? *A priori* la réponse n'est pas évidente.

En effet, la continuité est soulignée dans un document officiel, notamment en ce qui concerne la prise en compte des acquis scientifiques : *« Dans le prolongement des expériences antérieures, l'expérimentation s'appuie sur les acquis de la chronobiologie et de la chronopsychologie et postule que l'épanouissement des enfants, leur mieux-être, leur réussite (en particulier scolaire), passent par une meilleure prise en compte de leurs rythmes de vie ».*

Cependant, on objectera que l'ARS met plus fortement l'accent sur le temps scolaire : *« Le temps scolaire occupe une place importante dans le temps des enfants, or les rythmes scolaires sont inadaptés à leurs besoins : le rythme fondamental est celui de la journée et celle-ci est trop longue, l'organisation de la semaine et de l'année scolaire résulte de compromis sociaux et nécessite une meilleure répartition des temps scolaire et hors scolaire »* (cf. *Guide des maires*), sans oublier cependant que la circulaire Calmat – Chevènement en 1984 avait proposé de façon spécifique des formules d'aménagement de ce temps en articulation avec le temps périscolaire.

Quelques différences sont toutefois à noter, qui ne sont pas sans importance :
– au niveau des objectifs, en 1984 l'accent est mis sur le temps et non sur les rythmes d'une part ; d'autre part, si l'aménagement est déjà un moyen et non une fin en soi, il s'agit *« de prévoir des horaires et des activités tels que la liaison avec le monde socioculturel et en particulier sportif se fasse de la meilleure manière possible »* et non comme en 1995, de rééquilibrer les différents temps de l'enfant ;
– au niveau des modalités, la circulaire de 1984 ne propose que l'aménagement du temps quotidien à travers deux schémas d'organisation dont un respectant le rythme chronobiologique quotidien. En 1989, une timide avancée est réalisée dans la circulaire interministérielle relative aux rythmes de vie des enfants des écoles maternelles et élémentaires, il est question *« d'un aménagement du temps, prenant en compte autant qu'il est possible, les données scientifiques relatives aux rythmes biologiques et aux rythmes d'apprentissage, et s'étendant, dans la semaine au plus grand nombre possible de jours de classe, dans l'année scolaire au plus grand nombre possible de semaines ».*

L'ARS pour sa part, s'intéresse plus franchement aux aménagements. Une répartition différente du temps scolaire sur différentes périodes (journée, semaine, année) est encouragée, qui peut aboutir à la réduction d'enseignement journalier ou encore des vacances sans pour autant toucher aux obligations scolaires fixées réglementairement. La semaine de quatre jours est prohibée. Plus encore, les recommandations de la circulaire du 23 novembre 1995 invitent clairement à la mise en place « *de temps d'accueil du matin et du soir, de temps de repas et de repos et à la mise en place d'activités plus spontanées qui ponctuent et enrichissent la journée de l'enfant et du jeune* ».

C'est donc bien au niveau de ces modalités d'aménagement que l'ARS apporte de la nouveauté. Celle-ci consiste dans l'allègement en volume et l'étalement dans la durée de la journée et de la semaine scolaire et dans la flexibilisation et l'enrichissement de celles-ci par l'introduction de nouveaux temps (cf. annexe 1).

Le contexte politico-institutionnel

L'opportunité de l'introduction de cette innovation n'est pas sans lien avec un contexte politique et administratif particulier. On peut caractériser celui-ci d'abord en se plaçant dans la longue durée.

La montée du local dans le champ éducatif

Le lancement de l'ARS s'inscrit dans le mouvement de la territorialisation des politiques éducatives, lié à la décentralisation et à la déconcentration à l'œuvre depuis le début des années quatre-vingt. Ce processus n'est pas propre à la France, il s'observe dans d'autres pays développés et se traduit par une redistribution du pouvoir entre le centre et la périphérie.

On assiste donc à une montée en puissance du local et en particulier, des municipalités dans le champ éducatif.

Sans rentrer dans le détail des étapes de cette territorialisation¹, qui n'est d'ailleurs pas achevée, on peut, avec André Chambon², distinguer trois grands moments :

– la création des zones d'éducation prioritaires, le transfert des compétences aux collectivités territoriales, la transformation du statut des collèges

¹ On pourra pour ce faire se référer à l'ouvrage coordonné par Bernard Charlot, *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Amand Colin, 1994.

² André Chambon, *Les modalités du développement éducatif local : des ZEP aux politiques éducatives urbaines*, thèse de doctorat de sciences de l'éducation, université de Paris VIII, 1998.

et lycées en établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ; cette phase est d'initiative étatique¹ « *la territorialisation des politiques éducatives est d'abord une politique d'État, d'un État régulateur qui a distribué une partie de ses pouvoirs mais "verrouille" le système en conservant la maîtrise des diplômes, du recrutement des enseignants et de l'essentiel des ressources* »² ;

– la mise en place de la politique de développement social des quartiers, puis de la politique de la ville. La politique éducative devient alors une dimension d'une politique globale sur un territoire, elle résulte d'interactions entre l'État, les municipalités et les acteurs locaux, elle donne lieu à un compromis, formalisé dans un contrat. Cependant en ce qui concerne le scolaire, l'État reste en position dominante. Les collectivités investissent donc particulièrement le champ périscolaire et développent des actions à visée de socialisation, elles peuvent ainsi mettre en place des actions accompagnant les mutations de la société et remédiant aux problèmes sociaux ;

– l'émergence de politiques éducatives urbaines où le rôle des collectivités locales devient prégnant. L'enjeu du développement local est la justification donnée par les collectivités locales pour définir et mettre en place leurs politiques éducatives. S'affirme alors la tentative de construction d'une politique éducative locale intégrée, articulant les dimensions scolaire et non scolaire et prenant appui sur un nouvel espace territorial, celui de l'action collective négociée entre l'État, les élus locaux, les acteurs sociaux.

À présent changeons de focale et regardons plus près de nous. La mise en place de l'expérimentation s'inscrit aussi dans la vie politique française et en particulier, dans le sillage de l'élection d'un nouveau Président de la République et de la formation d'un nouveau gouvernement en 1995.

Un contexte politique propice au lancement d'actions innovantes

Dès la campagne électorale, le candidat Chirac a inscrit la modernisation du système éducatif parmi les principales propositions de son programme. L'aménagement des rythmes scolaires constitue une des actions concrètes permettant cette réforme.

Élu Président de la République, il confirme cette proposition comme étant l'une des grandes priorités de son septennat. L'organisation de nouveaux rythmes scolaires figure donc en bonne place dans le programme d'action

¹ On en trouve aujourd'hui un prolongement dans le rapport relatif à la rénovation du service public de l'Éducation nationale remis en février 1998 aux ministres de l'Éducation nationale, et de l'Enseignement scolaire par Claude Poir.

² Bernard Charlot, *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, op. cit.

du nouveau gouvernement confié à Alain Juppé. Ce dernier en confie la mise en œuvre au ministre de l'Éducation nationale ainsi qu'au ministre de la Jeunesse et des Sports.

Extrait de la lettre de mission du ministre de la Jeunesse et des Sports (6 juin 1995)

« J'attends aussi de vous que vous contribuez à la réussite de la politique d'aménagement des rythmes scolaires dont j'ai confié la mise en œuvre au ministre chargé de l'Éducation nationale. Cette politique constituera un élément fondamental de la rénovation de notre système éducatif. Elle doit favoriser la prévention des situations d'échec et l'épanouissement des enfants, par un meilleur équilibre de leurs activités et par le développement d'autres talents, artistiques ou sportifs. Elle sera un puissant facteur d'égalité des chances pour les jeunes. Votre département ministériel a été, depuis longtemps, un fervent soutien des initiatives prises en ce sens. Je souhaite que vous apportiez tout votre concours aux expériences qui seront engagées. Les plus conduites seront généralisées ».

Le 5 septembre 1995 lors d'une émission télévisée consacrée à l'éducation, le chef de l'État réitère sa volonté :

« Toute la réforme doit reposer sur une nécessité, qui est de rétablir l'égalité des chances » (...) « Vous avez vu les résultats exceptionnels, et unanimement appréciés par les enseignants, par les parents, par les enfants, sur l'expérience qui se déroule à Épinal à l'initiative du maire, M. Seguin. Je crois – et c'est la volonté du Premier ministre sur la durée du septennat – qu'il faut que nous ayons partout en France un système qui consacre le matin aux disciplines de la connaissance traditionnelle, et l'après-midi aux disciplines sportives et aux disciplines de la sensibilité, les enseignements artistiques au sens plus large du terme ».

Le travail gouvernemental se met rapidement en place.

La présidence d'une commission chargée de conduire la consultation sur le système éducatif est confiée le 11 septembre 1995 par le Premier ministre et le ministre de l'Éducation nationale à M. Roger Fauroux. Au-delà d'un bilan de l'état du système de formation, des propositions concrètes doivent être formulées, dont « une organisation nouvelle des rythmes scolaires, pour équilibrer les disciplines, pour favoriser des activités d'éveil, pour mieux exploiter l'environnement sportif et culturel des jeunes, et pour tenir compte des habitudes de vie moderne dans la gestion de la semaine » (cf. lettre de mission de M. Fauroux) ¹.

¹ La commission a élaboré neuf recommandations et suggère la généralisation de l'aménagement des rythmes scolaires dans l'enseignement primaire, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions. Cf. Pour l'école, rapport de la commission présidée par Roger Fauroux, Calmann-Lévy, La Documentation française, 1996.

Le ministre de la Jeunesse et des Sports pour sa part, manifeste sa volonté de contribuer pleinement à cet objectif :

« La lettre de mission que vous m'avez transmise le 6 juin dernier place l'aménagement des rythmes scolaires au cœur des priorités de mon action. Il s'agit là d'un sujet essentiel pour notre jeunesse, qui me tient tout particulièrement à cœur... » (courrier au Premier ministre du 5 juillet 1995). Il lance dès le 9 août 1995 un appel à projets en vue de la réalisation d'une expérimentation fondée sur le volontariat.

Début octobre 1995, un communiqué commun des deux ministres (Éducation nationale et Jeunesse et Sports) est réalisé en Conseil des ministres qui annonce la mise en place de sites pilotes. Dix-huit sites volontaires sont retenus.

Le démarrage de l'expérimentation est donc bien lié à l'ouverture *« d'une fenêtre d'opportunité »*, pour reprendre le langage des politologues, celle d'une élection qui autorise la mise en place d'actions porteuses de changement. Ce raisonnement vaut également au niveau des équipes municipales nouvellement élues.

Cette genèse est bien évidemment incomplète, il conviendrait pour ce faire, de rendre compte du rôle joué par un certain nombre d'acteurs et de réseaux, telle n'est pas la vocation de ce rapport.

Les caractéristiques de l'expérimentation

Il s'agit ici de mettre à plat les traits spécifiques de cette expérimentation. Cet exercice sera réalisé en se référant d'abord aux données réglementaires, puis des informations chiffrées enrichiront la présentation du dispositif.

Le cadre réglementaire

Il sera présenté en trois temps : les objectifs, les principes d'action, les critères de labellisation.

Les objectifs généraux

Ils sont fixés par la circulaire interministérielle relative aux contrats d'aménagement des rythmes de vies des enfants et des jeunes, signée le 31 octobre 1995 entre les ministères de l'Éducation nationale, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports.

Ils sont au nombre de quatre :

- *le respect des rythmes de vie de enfants et des jeunes* : il s'agit de mieux prendre en compte les besoins et les rythmes biologiques, physiologiques, psychologiques et sociaux des enfants et des jeunes et de leur singularité ;
- *le développement harmonieux de l'enfant et du jeune* : ce développement équilibré de chaque enfant ou adolescent est favorisé par l'ouverture à tous de l'accès effectif aux divers domaines culturel, artistique et sportif ;
- *la réussite scolaire de l'élève* : l'aménagement doit permettre à chaque enfant de mieux réussir dans l'acquisition du savoir, dans son utilisation ;
- *la participation à la vie de la cité* : elle est facilitée par les activités, qui permettent une meilleure intégration.

Ce sont là des finalités d'une politique éducative républicaine et humaniste, qui fait place à une dimension temporelle moins universelle et plus concrète et à des préoccupations visant à renforcer l'égalité des chances et la cohésion sociale¹.

¹ Le groupe de travail « activités / apprentissages » du CESAREs² est livré à une analyse approfondie de ces objectifs généraux et de leur évolution dans le temps, cf. le rapport élaboré par ce groupe, 1998.

Les principes d'action

Énoncés par la même circulaire, ils sont importants car ils traduisent en termes plus opérationnels les objectifs généraux. Un simple rappel de ceux-ci sera effectué.

- L'ensemble du projet doit être articulé avec le projet d'école ou d'établissement.
- Il convient, d'une part, d'éviter la dispersion des activités tout en consacrant à chacune d'elles un temps suffisant de pratique ; d'autre part, d'envisager la possibilité d'une progression dans ces activités.
- Tout en respectant les missions de chacun, la mise en cohérence des démarches, des contenus d'enseignement et d'animation, à l'école et dans les lieux d'accueil scolaires et extrascolaires, est une nécessité.
- Afin de conforter l'école dans sa mission d'enseignement, il faut veiller à limiter le temps pris sur les enseignements obligatoires. Les activités liées aux contrats ARVEJ ne prennent tout leur sens que lorsqu'elles assurent une cohérence réelle de toutes les actions scolaires et extrascolaires.
- Gratuites pendant le temps scolaire, les activités sont proposées à tous les publics, sans distinction de milieux ; hors temps scolaire, elles doivent tendre vers la gratuité.
- Elles doivent permettre aux enfants et aux jeunes concernés de vivre des activités culturelles, sportives et artistiques dans les centres culturels, les centres de loisirs sans hébergement, les installations sportives, les conservatoires relevant des communes ou d'autres collectivités territoriales.
- Les intervenants pendant le temps scolaire sont agréés par l'inspecteur d'académie sur la base de leur qualification, définie par la loi, et de leur compétence au regard des objectifs de l'école. Pour les activités culturelles, le directeur régional des Affaires culturelles détermine, préalablement à l'agrément de l'inspecteur d'académie, le niveau de qualification requis.
Pour les temps péri et extrascolaires, ces compétences et qualifications relèvent des responsabilités du directeur régional des Affaires culturelles (DRAC) et du directeur départemental de la Jeunesse et des Sports (DDJS) selon le type d'activités.
- L'implication des enfants et des jeunes dans les choix d'activités et dans l'évaluation de leurs progrès sera recherchée.
- Il sera nécessaire d'être également vigilant sur la place du temps d'accueil, des temps de repos et de jeux et des activités plus spontanées, qui ponctuent et enrichissent la journée de l'enfant et du jeune.

De nature hétérogène, ces principes sont explicitement référés au champ scolaire.

La circulaire du ministère de la Jeunesse et des Sports en date du 23 novembre 1995 édicte, elle aussi, un certain nombre de recommandations opérationnelles dans la mise en œuvre de l'expérimentation qui suggèrent comme précédemment une articulation étroite entre le scolaire et le périscolaire (temps, activités, apprentissages, opérateurs, professionnels...), mais elle met davantage l'accent sur la dimension temporelle de l'action en intégrant les connaissances produites par la chronobiologie et la chronopsychologie, comme par exemple :

- alléger autant que possible la journée scolaire ;
- respecter l'alternance des sept semaines de classe pour deux semaines de congés ;
- éviter la dispersion d'activités (...) et la surcharge de la journée de l'enfant.

Les critères de labellisation des expériences locales

Le 23 novembre 1995, le ministère de la Jeunesse et des Sports lance un nouvel appel à candidature en vue d'une extension de l'expérimentation à un nombre plus conséquent de sites pilotes au cours de l'année 1996. Plusieurs critères de recevabilité des actions sont édictés :

- Semaine scolaire d'au moins cinq jours.
- Aménagement d'après-midi consacrés aux activités culturelles, sportives, d'éveil et d'expression qu'elles soient organisées pendant le temps scolaire (les six heures d'éducation physique et sportive et d'activités culturelles obligatoires) ou hors temps scolaire.
- Respect des obligations scolaires (horaires, encadrement, programmes...).

Sur cette base, 171 sites pilotes ont obtenu une labellisation au titre de l'année scolaire 1995-1996 et de l'année scolaire 1996-1997.

Pour 1997-1998, au vu des premiers résultats de l'expérimentation, ces critères sont précisés. L'allègement de la journée et de la semaine scolaire est désormais une condition impérative.

- Semaine scolaire organisée sur au moins cinq jours (avec transfert possible du samedi au mercredi).
- Respect des obligations réglementaires scolaires (horaires, encadrement, programme, volumes horaires par bloc de discipline) et vérification de la qualification technique et pédagogique des intervenants.
- Allègement des journées et des semaines scolaires, en réduisant (dans l'enseignement élémentaire) les 26 heures hebdomadaires. À terme, l'objectif est

d'atteindre progressivement les 24 heures, voire les 22 heures par semaine. Après plusieurs mois d'expérimentation, il apparaît en effet évident qu'il ne peut y avoir de véritables aménagements du temps de l'enfant sans allègement de la journée et de la semaine scolaire ; ce qui entraîne la réduction des vacances d'été pour respecter au maximum l'alternance des 7 semaines de classe pour 2 semaines de congés.

- Aménagement d'après-midi consacrés aux activités sportives, artistiques, de création et d'expression organisés sur temps scolaire (6 heures hebdomadaires obligatoires) et / ou sur temps périscolaire. La formule des après-midi « sans cartable » sera privilégiée, mais d'autres formules, à condition de respecter les orientations nationales, à savoir matières fondamentales plutôt regroupées le matin et activités sportives et culturelles regroupées sur des plages horaires spécifiques de l'après-midi pourront également être prises en compte. La cohérence éducative entre toutes les activités devra être recherchée.

Soixante-seize sites pilotes nouveaux sont retenus au titre de l'année scolaire 1997-1998 et viennent s'ajouter aux premiers (annexe 2).

Des exemples d'emplois du temps et définitions des différents types d'après-midi sont fournis en annexe 3.

Les caractéristiques des sites : approche dynamique (de 95 à 98)

Nous avons choisi, plutôt que de présenter successivement les caractéristiques chiffrées, année scolaire par année scolaire, de mettre en exergue à travers quelques grands indicateurs, les traits spécifiques de cette opération. Les données relatives aux aménagements ainsi que les données budgétaires seront exposées ultérieurement.

Regard démographique sur les sites

Depuis la rentrée 1995-1996, ce sont donc aujourd'hui 230 sites pilotes qui expérimentent les nouveaux rythmes scolaires (cf. liste : annexe 2).

Une première précision s'impose avant d'aller plus loin : la notion de site recouvre des réalités diverses tant du point de vue des collectivités locales que des établissements concernés ; un site peut être une école ou un groupe scolaire ou plusieurs établissements dans une commune ou encore dans un regroupement de communes.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution démographique de ces sites.

Années	Création	Taux de croissance %	Abandon	Taux de mortalité %
1995/96	18	sans objet	sans objet	sans objet
1996/97	153	850	6	4
1997/98	76	50	11	14
Total = 230	247	sans objet	17	sans objet

nb : les taux de croissance et de mortalité sont calculés par rapport à l'effectif non cumulé annuel.
Source : MJS

Le « boom » démographique a été fortement ralenti au cours de la dernière année.

Il est à préciser que les causes d'abandon sont diverses ; mais la raison majoritaire tient au non démarrage du site.

Par ailleurs, l'évolution ne s'est pas seulement traduite par la création de nouveaux sites ou leur disparition ; elle s'est aussi manifestée par l'extension du nombre d'établissements scolaires concernés à l'intérieur d'un même site.

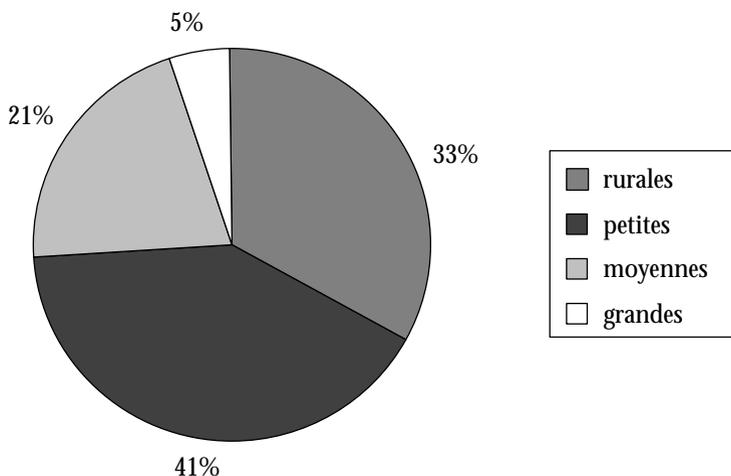
Antériorité	Nombre de sites	%
Nouveaux	76	33
Reconduits	127	55
Étendus	27	12

Source : MJS

Une expérimentation dans des communes petites et moyennes

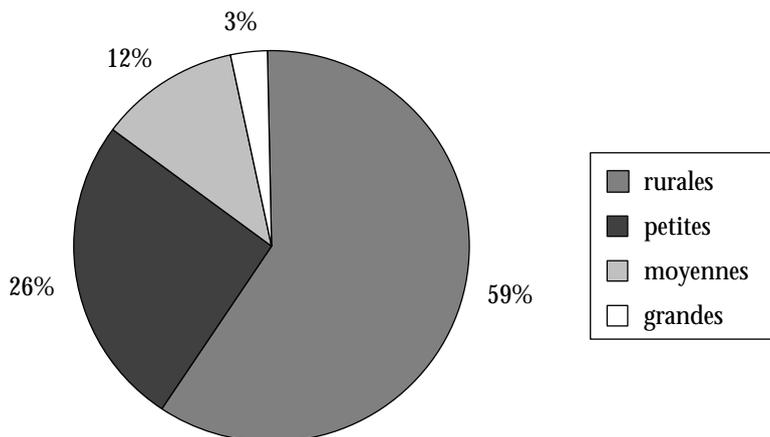
L'expérimentation a attiré majoritairement des sites constitués de communes de faible et moyenne importance ; *a contrario* elle n'a pas intéressé les grandes villes sauf quelques exceptions : Paris, Marseille, Lille, Strasbourg, Le Havre, Amiens, etc.

Répartition des sites selon la taille des communes



En 1996-1997, elle a concerné 324 communes, en 1997-1998 70 supplémentaires, soit une progression de 21 %. L'effectif total de 394 communes actuelles se répartit comme suit, au regard de la taille de celles-ci (exprimée en nombre d'habitants).

Répartition des communes par rapport à leur taille



Le poids du rural double dans cette approche, révélant ainsi la présence de sites intercommunaux dans ce milieu.

Mais l'évolution du nombre de sites de 1996-1997 à 1997-1998 marque aussi une progression forte des communes rurales.

Évolution du nombre de sites

Taille des communes	Nombre total de sites	Sites en 1996/1997	Nouveaux sites 1997/1998	Progression entre les 2 années en %
Rurales - 2 000 h.	76	36	40	111
Petites 2 à 20 000 h.	95	77	18	23
Moyennes 20 à 100 000 h.	48	43	5	11
Grandes + 100 000 h.	11	9	2	22
Total	230	165	65	39

Source : MJS

La liste des sites, présentée en annexe 2, permet d'avoir une vue précise de l'implantation territoriale du dispositif. Neuf départements ne sont pas concernés : Alpes-de-Haute-Provence, Côtes-d'Armor, Finistère, Haute-Garonne, Indre, Landes, Mayenne, Pyrénées-Atlantiques, Tarn-et-Garonne.

Parmi les raisons de l'absence de sites, figure en bonne place la priorité donnée à la semaine de quatre jours dans certaines zones.

Une expérimentation privilégiant l'enseignement primaire

L'ARS s'est implantée principalement dans les écoles élémentaires, les collèges n'ont été que peu concernés. L'enseignement privé est plus impliqué dans le secondaire que l'enseignement public. 14 % de l'ensemble des établissements scolaires pilotes sont situés dans des zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Répartition des établissements selon le cycle (année 97/98)

Type	Nombre	%
Maternelle	323	38
Élémentaire	499	58
Secondaire	37	4
Total	859	100

Source : MJS

Répartition des établissements selon le secteur (année 97/98)

Type	Nombre	% public	% privé
Maternelle	323	96	4
Élémentaire	499	94	6
Secondaire	37	87	13
Total	859	94	6

Source : MJS

Répartition des établissements en ZEP (année 97/98)

Type	Total	en ZEP	%
Maternelle	323	40	13
Élémentaire	499	73	15
Secondaire	37	8	22
Total	859	121	100

Source : MJS

On constate une légère évolution entre les deux années scolaires.

Évolution du nombre d'établissements

Type	96/97	97/98 en cumul	Progression entre les 2 années en %
Maternelle	272	323	19
Élémentaire	469	499	6
Secondaire	31	37	19
Total	772	859	11

Source : MJS

... Et donc peu les préadolescents et les adolescents

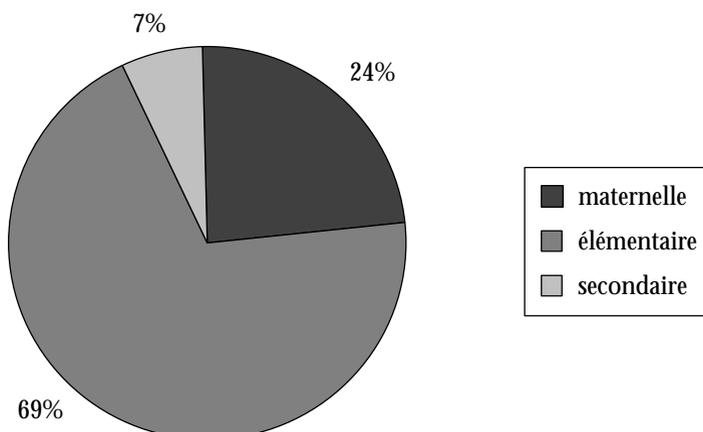
En 1997-1998 l'expérimentation a concerné 108 402 enfants ; l'année précédente ils étaient 98 652, soit une augmentation de 9 %. Toutefois un point important est à signaler, c'est l'augmentation forte du nombre de préadolescents et adolescents en 1997-1998. Cette évolution positive est liée à plusieurs facteurs : l'extension du dispositif dans certaines communes afin d'introduire une continuité entre école primaire et collège, le développement de projets en collèges comme lieu d'animation en milieu rural ou lieu de prévention en milieu urbain, etc.

Évolution du nombre d'enfants

Type	96/97	97/98 en cumul	Progression entre les 2 années en %
Maternelle	24 560	26 537	8
Élémentaire	69 326	73 942	7
Secondaire	4 766	7 923	66
Total	98 652	108 402	9

Source : MJS

Répartition des enfants par niveau d'enseignement



* *
*

Au terme de cette première approche réglementaire et statistique, il importe de souligner le caractère dynamique, évolutif de cette expérimentation depuis son lancement. En outre, nous avons là une première illustration de son genre hybride, à la croisée du modèle et de l'expérience locale. De manière simultanée se conjuguent des logiques descendante et ascendante : le cadrage est national mais aucun modèle d'aménagement n'a été *a priori* imposé car les réalités territoriales et les publics concernés sont hétérogènes. Une large place est donc laissée à l'inventivité locale dans la définition des projets, dans l'organisation.

L'évaluation de l'expérimentation

C'est avec ce dernier volet que nous allons finir de qualifier cette expérimentation. Celle-ci se distingue en effet par le fait d'avoir intégré une démarche d'évaluation dès le lancement de l'action. Cette pratique est encore assez rare en France. Très souvent l'évaluation est réalisée *a posteriori* et l'accent est mis sur l'analyse des effets.

Le choix de mener une évaluation concomitante à l'action détermine un certain nombre de caractéristiques, mais préalablement il est important d'expliquer quelle conception de l'évaluation a été retenue.

En premier lieu l'évaluation, ce n'est pas la recherche dont le but premier est le progrès de la connaissance. L'évaluation est orientée vers l'action ; autre différence : l'évaluation suppose aussi l'inscription dans un processus politique.

Dans cette perspective, on se situe également très loin d'une approche en termes de contrôle qui ferait tomber une sanction en cas de manquement constaté par rapport à la norme, on a vu que ce volet normatif était très faible.

On n'est pas non plus dans le cadre d'une procédure alibi, d'un « plaidoyer *pro domo* », le pluralisme des acteurs impliqués dans l'évaluation l'en empêche de fait.

Enfin on ne se place pas seulement dans le cadre d'une démarche visant à fonder un jugement sur la valeur de la politique étudiée, mais aussi dans une approche opérationnelle où l'évaluation est conçue « *comme un outil courant, indispensable à la formulation de l'action elle-même, à sa mise en œuvre et à son amélioration* »¹. L'évaluation permet donc de prendre des décisions stratégiques ou opérationnelles.

Placer ainsi le niveau d'ambition ne facilite pas la tâche ; celle-ci est d'autant plus compliquée dans le cadre d'une action expérimentale. « *Plus une politique est innovante, plus l'évaluation est à la fois indispensable et difficile à mener. Elle est indispensable dans la mesure où elle sert à infléchir le déroulement des opérations, à préciser les améliorations possibles et à apprécier l'opportunité de généraliser le programme innovant. Elle est d'autre part plus délicate à conduire que dans une situation routinière car les acteurs ne disposent pas de système de*

1 *Éric Monnier, Évaluation de l'action des pouvoirs publics, CPE Economica, 1992.*

références préexistant pour évaluer les effets de la politique et parce que l'évaluation conduit à poser en termes nouveaux les problèmes sociaux qui ont motivé l'action»¹.

Une démarche intégrée, formative et participative

L'évaluation ainsi conçue est partie prenante de l'action, elle est intégrée dans la réalisation par la mise en place de systèmes de recueil d'informations permettant d'analyser la situation de départ, de suivre son déroulement, d'apprécier l'adéquation des moyens, des choix organisationnels, d'infléchir les objectifs..., en d'autres termes l'évaluation permet d'instaurer un système d'aller et de retour entre l'action et la décision.

Elle est ensuite principalement « endoformative », c'est-à-dire d'abord destinée aux protagonistes de l'action de manière à pouvoir modifier leurs conduites, optimiser l'action et éventuellement transformer son objet. Cette caractéristique amène à étudier de façon privilégiée les dynamiques à l'œuvre et notamment à chercher à comprendre les processus d'innovation.

Cependant cette évaluation entend aussi éclairer sur la valeur de cette politique et le gouvernement (notamment pour lui permettre de décider de sa poursuite, voire de son extension) et plus largement le grand public (pour favoriser un débat public). En cela, l'évaluation est aussi « récapitulative » pour reprendre les termes du jargon technique. Cet objectif suppose d'étudier le plus objectivement possible les résultats et les effets de l'action sur la société. Dans le cas présent, compte tenu du caractère récent du lancement de l'expérimentation, il est évident qu'il ne sera pas possible de se prononcer sur des effets à long terme. On se bornera à observer « les effets en émergence », « les premiers impacts ». Il sera en revanche possible de les mettre en regard de ceux mis à jour lors de précédents travaux d'évaluation.

Cette évaluation se veut également pluraliste et participative : elle engage tous les acteurs concernés à quelque niveau que ce soit, à confronter leurs valeurs, leurs idées, leurs savoir-faire et repose donc sur un accord de volonté, l'acceptation d'être exposé au regard des autres, de se décentrer par rapport à l'action, de changer collectivement. Elle permet un débat démocratique au sein d'instances *ad hoc*

- Au niveau national, le comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes scolaires, devenu depuis la rentrée 1997-1998 le comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes de l'enfant (CESARE²)

1 *Éric Monnier, ibidem.*

2 *L'appellation a été modifiée en 1998 à la suite de nombreux débats au sein du CESARE, pour souligner le caractère global de la démarche et sa centration sur l'enfant, non sur l'école.*

est présidé par Jean-Paul Delevoye, sénateur maire de Bapaume, président de l'Association des maires de France¹.

Cette instance dont la composition est pluraliste (élus locaux, administrations et organismes sociaux, personnalités qualifiées (*cf.* liste des membres en annexe 4) s'est vue donner pour missions d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'opération, de piloter l'évaluation, d'apprécier les résultats obtenus, d'élaborer des analyses et des outils et de proposer des recommandations pour la poursuite et l'extension de ces expériences.

Au fil de ses séances plénières (cinq en 1996-1997, six en 1997-1998) et des réunions de ses groupes de travail thématiques (*cf. infra*), le comité a évolué progressivement d'une plateforme active d'échanges interinstitutionnels à un espace d'action collective.

Liste des groupes de travail du CESARE

- Groupe technique juridique (année 1996-1997).
 - Groupe technique collègues (année 1996-1997).
 - Groupe technique coûts (année 1996-1997) devenu groupe « coûts et financements » (année 1997-1998).
 - Groupe d'étude « effets sur les enfants » (année 1996-1997) devenu groupe « « activités / apprentissages » » (année 1997-1998).
 - Groupe d'étude « dynamique locale » (année 1996-1997) devenu groupe « partenariat et territoires » (année 1997-1998).
 - Groupe d'étude « emploi » (année 1996-1997) devenu groupe « emploi-professionnalisation » (année 1997-1998).
-

Cette transformation a été rendue possible, certes sous l'effet du temps, mais surtout dès lors qu'un objet commun de travail a pu être construit. Le comité plénier s'est tout d'abord approprié les résultats des études² en les mettant en débat, en les interprétant et en les intégrant dans l'évolution de ses propres travaux. À partir de là, ses groupes d'étude se sont transformés en groupes de production³ de réflexions, d'outils, de propositions, s'élargissant d'ailleurs à l'occasion à de nouveaux acteurs (associations, représentants de services déconcentrés de l'État, syndicats, etc.). Un

1 *Le CESARE a tenu sa première réunion le 7 mai 1996.*

2 *Commanditées par le ministère de la Jeunesse et des Sports (direction de la Jeunesse et de la Vie associative) à partir de ses propositions.*

3 *Un recueil de l'ensemble des comptes rendus des séances plénières et des groupes de travail a été constitué.*

système de communication a été mis en place entre le comité plénier et les groupes à travers la diffusion des comptes rendus et la restitution en séance plénière des avancées des travaux.

Petit à petit s'est donc mise en place une démarche plus active, impliquant toujours davantage les acteurs concernés. Ce tableau idyllique se doit cependant d'être légèrement nuancé car force est de constater que cette dynamique a pu sans doute contribuer, parmi d'autres raisons, à la défection de certains membres du comité, à la culture institutionnelle trop éloignée de cette philosophie de l'action.

Ainsi cette évaluation participe aussi d'un apprentissage collectif où l'on apprend à s'écouter, à échanger des analyses, des pratiques mais où l'on apprend aussi à construire des références communes, à définir transversalement les enjeux sociaux. Elle a donc aussi un caractère formateur. En ce qui concerne l'État, elle contribue *de facto* à la modernisation de son action.

- Au niveau local, on retrouve cette même caractéristique : chaque site a été invité à conduire sa propre démarche d'évaluation en associant, au sein de comités locaux, tous les acteurs concernés. On y retrouve à l'instar du CESARE, les représentants des collectivités, des administrations, mais aussi des associations, des parents, des professionnels de la santé, etc. Selon les sites, la tonalité a été tantôt mise sur le suivi du projet : les décisions opérationnelles sont ainsi débattues collectivement (Saint-Genis-Pouilly par exemple), tantôt sur la conduite d'une évaluation externe en faisant appel parfois à un scientifique pour présider ce comité (Strasbourg par exemple). Autant que l'on puisse en juger à travers les comptes rendus de ces réunions, on a bien affaire à une méthode nouvelle, plus ouverte, plus transparente du pilotage de l'action publique.

Plusieurs instruments ont favorisé l'échange des expériences, des réflexions, des savoir-faire entre les sites et du niveau national au niveau local (ou l'inverse) : de façon régulière *Rythmes*, la lettre des sites pilotes, a tenu cette fonction en se faisant l'écho des réflexions et pratiques locales, en diffusant des recettes, des savoir-faire, des informations utiles pour l'action. Faire réseau était clairement l'intention recherchée par cet outil de communication. Mais des manifestations nationales comme le colloque du 6 mai 1997 et le forum des sites pilotes des 12 et 13 juin 1997, ont aussi offert ponctuellement un espace de débat entre acteurs. Au niveau local, cette pratique a également cours : certains sites (Saint-Jacques-de-la-Lande par exemple) organisent annuellement une journée de rencontre et de bilan.

Enfin cette dimension démocratique s'est traduite aussi par la réalisation d'auditions de syndicats, d'associations de jeunesse et d'éducation populaire, de parents d'élèves et des familles, de personnalités scientifiques,

permettant de connaître et donc d'intégrer leurs positions dans l'étude de cette politique¹.

Par sa conception, l'évaluation de l'expérimentation a été pensée comme une démarche d'accompagnement du changement ; qu'en a-t-il été dans la réalité ?

Une approche transversale

Ainsi que le recommandent tous les bons manuels d'évaluation², l'une des premières étapes de l'élaboration d'un projet d'évaluation consiste après la définition du champ (en l'occurrence le champ strict de l'expérimentation, soit les actions développées par les 230 sites pilotes), à identifier les finalités et enjeux de celle-ci. À quoi va servir l'évaluation ? Dans le cas présent, le CESARE dans ses réunions du 7 octobre 1996 et du 4 décembre 1996 a apporté trois réponses déjà évoquées de façon plus théorique lors du point précédent : analyser les conditions de l'extension de cette action et apprécier ses résultats, ses effets, tout en favorisant l'apprentissage collectif et la mobilisation autour de cette politique.

Compte tenu des objectifs pluriels de cette politique et eu égard à ces finalités de l'évaluation, un certain nombre d'axes d'études ont été définis au niveau national qui couvrent la transversalité de la problématique et auxquels correspondent des hypothèses de départ.

L'évaluation explore ainsi plusieurs dimensions de l'expérimentation, elle cherche à apprécier différentes qualités de cette politique, elle a recours pour ce faire à des méthodes variées. Nous présenterons successivement le travail d'évaluation engagé par le CESARE au niveau national et ceux réalisés par les sites au niveau local.

Le protocole de l'évaluation au niveau national

Hypothèses de départ

Au niveau national, le comité a élaboré un certain nombre d'hypothèses de départ concernant tant les impacts sur les enfants et sur la société, que les conditions d'extension voire de généralisation.

1 Les positions des « corps intermédiaires » ont été publiées dans Aménager le temps scolaire, op. cit.. En revanche aucune mémoire ne subsiste de la consultation de personnalités scientifiques organisée par le cabinet du ministre de la Jeunesse et des Sports en 1996, ni des entretiens individuels réalisés depuis.

2 Voir par exemple Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation française, 1996.

Ces conditions tout d'abord, consistent *a priori* :

- dans la maîtrise et la rationalisation des coûts ;
- dans l'existence de ressources humaines adaptées en quantité et en qualité aux exigences de cette politique ;
- dans une politique d'aménagement du territoire développant un offre suffisante d'équipements et de services (transport par exemple) ;
- dans une politique favorisant le dynamisme des territoires, notamment par l'intercommunalité et le partenariat local, encourageant ainsi la vie associative et la démocratie locale ;
- dans l'élaboration de normes facilitant l'organisation des activités périscolaires et plus largement d'un cadrage national autorisant l'initiative locale ;
- dans la définition des rôles respectifs de l'État et de ses différentes entités, et des collectivités territoriales.

S'agissant des effets sur les enfants et sur la société, les impacts peuvent être d'ordre divers :

- sur les enfants, des effets sont attendus en termes de bien-être (fatigue amoindrie, état de santé en amélioration), de comportements (moins d'agressivité, plus de calme, estime de soi, autonomie...), de relations sociales (entre enfants et avec les adultes), d'apprentissages, d'un meilleur rapport à l'école, de performances scolaires.

On peut d'ailleurs aller plus loin dans la formulation d'hypothèses et considérer à partir de l'étude des discours et documents officiels, qu'il existe implicitement un lien linéaire entre le meilleur respect des rythmes des enfants, leur bien-être, leur épanouissement et leur réussite scolaire ;

- sur la société, des impacts sont attendus en termes de développement de la coéducation (relations entre les parents et l'école, la commune, relations entre les enseignants et les intervenants, pratiques éducatives nouvelles), développement de la dynamique locale (démarche collective autour d'un projet local), du partenariat et du développement d'espaces d'action concertée.

Les critères de l'évaluation

Une autre manière de souligner la transversalité de cette évaluation est de mettre en exergue les « qualités »¹ de la politique qui seront étudiées. Parmi celles-ci ont été retenues :

- l'adhésion : il est important de savoir si cette politique est reconnue dans son bien-fondé et sa validité par les publics et acteurs concernés ;

¹ Certains auteurs utilisent d'ailleurs la notion de critères.

- l'efficacité : les résultats obtenus, les impacts produits sont-ils conformes aux objectifs ?
- la cohérence : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens sont-ils adaptés aux objectifs ?
- la faisabilité : l'expérience peut-elle être étendue, à quelles conditions ?

Dans la mesure du possible sera aussi questionnée la pertinence de cette politique, c'est-à-dire l'adaptation de ses objectifs aux enjeux sociaux concernés.

Objet de l'évaluation

Les hypothèses de départ et les critères exposés ci-dessus se sont traduits dans un programme d'évaluation qui distingue des évaluations externes et des travaux internes. Le tableau suivant récapitule les études confiées à des évaluateurs externes (six) en les classant en trois axes et par thèmes.

Études externes réalisées dans le cadre de l'évaluation nationale

Impacts sur les enfants

- **CREDOC :**

Étude réalisée en 1996-1997 auprès d'un échantillon de 767 enfants et leurs parents et abordant les questions suivantes :

- information des enfants et des parents sur le dispositif ;
- satisfaction des enfants et des parents par rapport aux aménagements et aux activités ;
- opinions des parents sur l'évolution des comportements des enfants hors école ;
- opinions des parents sur les apprentissages, les performances scolaires et le rapport à l'école.

Étude réalisée en 1997-1998 auprès d'un échantillon de 709 enfants et leurs parents et d'un échantillon témoin hors ARS, appréhendant en sus des thèmes de l'an passé, les points suivants :

- niveau de participation des parents ;
- représentations de l'usage des temps scolaire et hors scolaire par l'enfant.

- **Laboratoire CIVIIC, département des sciences de l'éducation, université de Rouen**

Étude réalisée en 1997 traitant des thèmes suivants :

- les finalités du dispositif ;
- les conceptions de l'éducation à l'œuvre ;
- les effets sur les enfants en termes d'apprentissage et de socialisation selon les différentes catégories d'acteurs.

- **Cabinet VERES Consultants**

Étude psychopédagogique réalisée en 1996-1997 :

- le développement de l'autonomie et de la socialisation ;
- la satisfaction des enfants vis-à-vis des activités et des aménagements.

- **Labacolill, UFR de psychologie, université de Lille III**

Étude lancée en 1998 traitant des thèmes suivants :

- facteurs favorisant les transferts d'apprentissage entre les activités sportives et culturelles et les disciplines scolaires.

Impacts sur la société

- **Cabinet VERES Consultants**

Étude réalisée en 1996-1997 :

- le partenariat et la dynamique locale ;
- la coéducation : enjeux, pratiques, interrogations ;
- la question du temps dans le dispositif.

Étude réalisée en 1997-1998 :

- la mise en cohérence des actions éducatives sur un territoire.

- **Laboratoire CIVIIC, département des sciences de l'éducation, université de Rouen**

Étude réalisée en 1997 traitant des thèmes suivants :

- les conceptions et les pratiques pédagogiques des enseignants et des animateurs.

Les conditions d'extension

- **Cabinet Jérôme Dupuis Consultants**

Étude réalisée en 1998 traitant des thèmes suivants :

- analyse des coûts engendrés par l'opération au regard de différents facteurs ;
- mise en exergue des facteurs inflationnistes et des facteurs d'économie ;
- méthode de calcul des coûts annuel et horaire par enfant.

- **CEREQ**

Étude réalisée de 1996 à 1998 traitant des thèmes suivants :

- les caractéristiques des intervenants et des emplois ;
- effets en termes de création d'activités et d'emplois ;
- les perspectives de professionnalisation.

- **Cabinet VERES Consultants**

Étude réalisée en 1997-1998 :

- les évolutions de l'action publique et du politique face aux territoires.

Enfin, une évaluation externe reste aussi à mentionner, celle confiée à Analise/ Escol (université de Paris VIII), qui consiste en une analyse secondaire des évaluations locales (voir *infra*) ; elle ne s'intègre pas dans les thématiques susmentionnées, elle aborde de fait la question de la mise en sens, c'est-à-dire de l'appropriation des objectifs généraux au niveau local.

Au total le corpus complet des évaluations externes comprend onze rapports d'études et quatorze monographies¹. Près de 90 sites ont fait l'objet d'une observation en 1996-1997 et 1997-1998 dans le cadre de ces études commanditées à des organismes spécialisés.

Les travaux internes sont constitués d'enquêtes conduites par le ministère de la Jeunesse et des Sports et des productions réalisées par les groupes de travail du CESARE².

- Les enquêtes internes ont permis d'une part de recueillir des informations sur les sites pilotes : caractéristiques des collectivités locales concernées, des établissements et des publics touchés, des aménagements réalisés, données de base sur les activités, données budgétaires. Elles permettent d'avoir ainsi une photographie exhaustive de la réalité des sites en 1996-1997 et en 1997-1998. D'autre part, une enquête a été conduite et réitérée au cours de l'année scolaire 1997-1998 auprès de l'ensemble de la population des intervenants. Elle renseigne de façon précise sur les profils de ceux-ci, leur situation statutaire dans le site pilote et hors site pilote ainsi que sur les fonctions occupées et les activités encadrées.
- Les productions des groupes de travail du CESARE (*cf. supra*) fournissent des analyses complémentaires aux études sur des problématiques particulières : dans ce cas, des enquêtes, des études qualitatives et des auditions ont pu être diligentées par les groupes eux-mêmes (groupes collèges, partenariat et territoires, coûts et financements). Elles explorent aussi la dimension technique de certaines questions (groupe juridique, groupe emploi-professionnalisation, groupe « activités / apprentissages »). Elles formulent enfin des positions, des propositions et des recommandations.

Ces multiples productions se sont nourries mutuellement par le simple fait que les groupes thématiques avaient aussi pour mission de piloter les études : ainsi les groupes ont intégré dans leurs travaux les résultats des études mais surtout à l'inverse, des chargés d'études désireux d'appréhender les questions étudiées sous des modalités plus concrètes ont demandé à pouvoir participer aux travaux des groupes. Il s'est produit en quelque sorte une forme de « fertilisation croisée ».

1 Ceux-ci sont fournis sur demande par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

2 *Ibidem*.

Les méthodes retenues

Compte tenu de la variété des objectifs de cette évaluation, des méthodes variées ont été mobilisées.

- Des méthodes quantitatives permettant de donner un poids à un certain nombre d'indicateurs du type satisfaction des enfants et des parents, structure de la population des intervenants, de leurs qualifications, répartition des aménagements, et donc de constater l'atteinte des objectifs. Des traitements statistiques sophistiqués ont été réalisés dans certaines études quand il s'est agi d'étudier les relations entre les variables (par exemple analyse des facteurs de coûts, construction d'une typologie des aménagements), et quand on a cherché à déterminer les effets propres à cette politique (par exemple les effets des aménagements sur la fatigue ou sur le plaisir d'aller à l'école). Une méthode expérimentale comparant l'échantillon expérimental à l'échantillon témoin a alors été développée.

Elles ont été développées dans les études suivantes :

- CREDOC : enquêtes par questionnaire passé par téléphone en 1996-1997 et en 1997-1998 auprès des enfants (de CM2 au CE2) et de leurs parents (n = 767, n = 709) ;
- CEREQ : enquête par questionnaire auto-administré passé auprès des intervenants de l'ensemble des sites pilotes dans deux régions (n = 755), enquête par questionnaire auprès de tous les intervenants ayant quitté le dispositif dans ces deux mêmes régions, passé par téléphone (n=138) ;
- Jérôme Dupuis : exploitation statistique de la base de données des sites pilotes (données réalisées 1996-1997) ;
- enquêtes internes sur les caractéristiques des sites pilotes et des intervenants (recensement exhaustif).

- Des méthodes qualitatives ont été utilisées pour décrire et analyser les processus à l'œuvre (par exemple étude de la dynamique locale, étude des modalités de partenariat), pour identifier les conditions de réussite (de la mise en place d'une innovation en éducation par exemple) ; elles ont permis également de saisir les opinions, les représentations, les conceptions des acteurs (appréhension des finalités de la politique, conceptions éducatives, etc.).

Elles se sont aussi déclinées sous des formes diverses :

- analyse documentaire : cette modalité a surtout été pratiquée par les groupes (analyse des objectifs à travers les textes par exemple), mais aussi par l'étude du cabinet VERES ;
- entretiens auprès des acteurs (élus, directeurs d'écoles, représentants de services déconcentrés, enseignants, animateurs, coordonnateurs, parents,

enfants, etc.) : études de l'université de Rouen, du cabinet VERES, du cabinet Jérôme Dupuis ;

– monographies de sites (quatorze) permettant de comprendre les effets de contexte à partir de la comparaison de cas contrastés (études VERES, CEREQ) ;

– recherche action permettant l'implication et la mobilisation des acteurs (études VERES).

Les limites de l'évaluation

En résumé, quelles sont les limites de cette évaluation ?

- Au niveau du champ, l'évaluation au niveau national se borne strictement à l'expérimentation des aménagements des rythmes scolaires mis en place dans 230 sites ; elle ne porte pas sur la politique d'aménagement des rythmes de vie et de l'enfant et du jeune développée sur l'ensemble du territoire national.

- Au niveau du temps, le protocole national d'évaluation n'a pas prévu d'études permettant de mesurer par des méthodes quantitatives les effets sur les performances scolaires. Une telle étude nécessite une approche longitudinale, antinomique avec une évaluation concomitante. Le ministère de l'Éducation nationale n'a pas souhaité par ailleurs mobiliser ses services en vue du lancement d'une enquête propre aux sites ARS. De la même manière, une étude plus lourde relative aux coûts, permettant d'apprécier l'efficacité réelle (coûts / avantages) de cette politique a été écartée car le projet n'était pas mûr d'une part et nécessitait un investissement long dans le temps, d'autre part.

- Pour des raisons financières, un volet de l'étude confiée au CREDOC, initialement prévu, n'a pu être réalisé, qui consistait dans le suivi particulier d'enfants en CM2 dans une école expérimentale en 1996-1997, passant en 6^e en 1997-1998. Pour les mêmes raisons et du fait de l'existence de plusieurs évaluations locales relatives aux effets des aménagements sur les rythmes des enfants, confiées à des chronobiologistes, il n'a pas été jugé utile de développer cet axe d'investigation dans le protocole national.

Toutefois, si cette évaluation comporte des zones d'ombre, elle approfondit cependant comparativement à l'évaluation de la politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants menée en 1992, certains points relatifs aux conditions de mise en œuvre (les coûts, les emplois et qualifications, le partenariat et la territorialisation) et aux effets sur les enfants et sur la société (les conceptions et pratiques pédagogiques à l'œuvre, la mise en cohérence des actions éducatives...).

L'ensemble de ces matériaux constitue le socle des résultats présentés en deuxième partie ; ceux-ci intègrent cependant aussi des analyses résultant d'évaluations locales.

Les évaluations locales

L'évaluation de l'expérimentation n'a pas seulement été le fait du niveau central et du CESARE, l'évaluation a aussi été partie intégrante de l'action de nombreux sites pilotes. Ils étaient d'ailleurs invités à s'inscrire dans une telle démarche.

Le dilemme de la cohérence

Afin de pouvoir donner quelque peu de cohérence à ces initiatives, il a été fortement débattu au niveau national de l'intérêt de l'élaboration d'une « grille commune d'observation ».

Mais comment normaliser l'évaluation alors que parallèlement tout modèle d'aménagement avait été proscrit et que l'on se trouvait donc face à une extrême diversité des actions locales dans leurs objectifs et leurs modalités ? Le choix a donc été de fournir un certain nombre de recommandations pour l'évaluation et de faire connaître le protocole national d'évaluation aux sites pilotes.

La Lettre des sites pilotes n° 0 a joué ce rôle en proposant aux sites un certain nombre d'éclairages :

- Qu'est-ce qu'évaluer ? *« Les buts de l'évaluation concernent à la fois les effets de l'aménagement et les conditions de son extension ».*
- Que faut-il évaluer ? *« Au plan national, le programme d'études retiendra outre le premier domaine (les effets sur les enfants), les coûts, les effets sur l'emploi et les qualifications, l'adéquation entre les objectifs de l'offre et de la demande des activités périscolaires ».*
- Qui évalue ? *« Pour permettre la confrontation des points de vue des responsables directs et des points de vue tant d'experts extérieurs que d'acteurs locaux concernés tant que partenaires ou bénéficiaires, il est important qu'un comité d'évaluation soit mis en place et fonctionne »...*

Par ailleurs le ministère de la Jeunesse et des Sports a diffusé auprès de ses services déconcentrés le protocole national d'évaluation au cours de réunions organisées au début de l'année 1997.

Qu'a-t-il résulté de cette sensibilisation ?

Près d'une centaine de sites ont porté à la connaissance du CESARE les évaluations effectuées au titre de l'année 1996-1997. Pour 1997-1998, ils ne sont qu'une vingtaine mais cela tient au fait que l'année scolaire n'était pas achevée quand la demande de communication de leurs travaux a été faite. Face à la masse des documents fournis, il a été décidé d'en faire réaliser une analyse secondaire par des évaluateurs externes.

Un premier travail a été mené par Hélène Eon dans le cadre d'un mémoire de stage réalisé à la Mission évaluation-recherche au ministère de la Jeunesse et des Sports. Une étude plus approfondie a été confiée au laboratoire ESCOL (université de Paris VIII)¹.

La diversité dans la conformité

On peut avoir deux lectures des effets produits sur les évaluations locales par l'absence de prescriptions fortes par le niveau national. D'un certain point de vue, les sites se sont inspirés des axes d'évaluation nationaux, de l'autre on décèle une grande diversité non seulement dans les thématiques abordées mais dans les conceptions de l'évaluation, dans les outils utilisés, etc.

- Première lecture : des thématiques s'inscrivant dans les finalités et problématiques nationales.

Le classement opéré par H. Eon montre qu'au fond, les sites ont intégré les grandes finalités de l'évaluation définies au niveau national : évaluation des effets sur les enfants et sur la société et évaluation des conditions de mise en œuvre. Le tableau suivant en témoigne.

On peut avoir deux interprétations de cet effet de conformité, l'une qui est de dire que les informations données aux sites par le niveau national leur ont réellement servi de cadre ; la seconde qui est celle d'un « habillage d'opportunité », qui est un comportement relativement courant vis-à-vis de l'échelon central.

1 Un point de vue sur l'ARS : les dispositifs et l'école ; Évaluation secondaire des dispositifs d'aménagement des rythmes scolaires, ANAISE, ESCOL. Chryssa Kassini, Olivier De Peretti sous la responsabilité scientifique d'Élisabeth Bautier, juin 1998.

Évaluation des effets	Effets sur les enfants	Effets sur les comportements, l'épanouissement Effets sur la motivation, l'attention, la mémoire Effets sur l'autonomie, la responsabilité Effets sur la fatigue, le sommeil, l'agitation Effets sur les acquisitions, la réussite scolaire
	Effets sur la société	Effets sur le partenariat, la coopération intercommunale Effets sur la vie sociale, la vie associative, la citoyenneté Effets sur la vie familiale Effets sur l'aménagement du territoire Effets sur le développement de l'offre d'activités Effets sur l'emploi
Évaluation des conditions de mise en œuvre	Conduite de projets	Conditions de mise en place du projet Suivi
	Coûts	Étude des coûts et modalités de financement
	Étude des opinions des acteurs	Opinions des enfants Opinions des parents Opinions des enseignants Opinions des intervenants

- Seconde lecture : l'hétérogénéité sur tous les plans.

C'est le point de vue développé par les deux évaluateurs externes, principalement les chercheurs de l'université de Paris VIII. En premier lieu, nous illustrerons cette diversité, puis nous tenterons de trouver des facteurs explicatifs.

La diversité se décline à travers différentes dimensions :

– la rigueur : on trouve dans le corpus toute une gamme de travaux allant du travail de recherche à des simples interrogations sur l'action. Parmi les travaux rigoureux, les chercheurs de l'université de Paris VIII ont intégré les évaluations externes commanditées à des universitaires par les comités locaux. Sur l'ensemble du corpus, ont été repérées une douzaine d'évaluations de ce type (annexe 5 : évaluations locales confiées à des universitaires), nous y ferons référence dans les deuxième et troisième parties de ce rapport. Mais on trouve aussi des évaluations rigoureuses produites par les comités eux-mêmes. Les chercheurs de Paris VIII en donnent la définition suivante : *« c'est-à-dire qui définissent des objets d'évaluation, appliquent des critères de mesure*

et mettent en place des dispositifs d'enquête ou des grilles d'analyse». D'autres évaluations font preuve d'une démarche réflexive mais sont partielles ou provisoires. Pour finir, à l'autre bout de cette échelle, on trouve « des descriptifs des projets ARS avec des éléments d'évaluation sporadiques non fédérés par une logique évaluative, de simples comptes rendus de réunion de comités locaux de pilotage, des interrogations livrées en tant que telles ou des résultats quantitatifs bruts issus d'enquêtes auprès des publics concernés » ;

– les outils : ils sont tout autant hétérogènes et leur qualité est liée à la rigueur que nous venons d'évoquer. Ils se déclinent en questionnaires, entretiens, sondages, tests, observations participantes...

Deux points sont cependant à mentionner.

Premièrement la prédominance des méthodes quantitatives, que l'on peut expliquer de deux manières : la facilité et le gain de temps que présentent (en apparence) les questionnaires par rapport à d'autres méthodes, la plus grande visibilité produite par les chiffres. On aborde là la question de la légitimité de l'expérimentation.

Et c'est le second point : on ne peut qu'être frappé par l'usage massif du questionnaire de satisfaction (usage confirmé d'ailleurs en 1997-1998 dans l'analyse faite par la Mission évaluation-recherche en sus des travaux externes mentionnés portant sur 1996-1997). Le recours à cet instrument de mesure de l'adhésion montre combien l'évaluation participe d'un processus politique. Pour les promoteurs des initiatives locales, l'évaluation doit notamment permettre de légitimer l'expérience. Cette inscription de l'évaluation comme un enjeu de pouvoir a d'ailleurs été constatée par le cabinet VERES¹ ;

– les thématiques : le tableau ci-dessus permet de rendre compte de leur variété, il n'est donc pas utile de s'y attarder. Le plus important, nous disent les chercheurs de Paris VIII, ne consiste pas « dans les catégories d'objets choisis mais dans les significations qu'ils donnent aux mêmes objets, les différentes conceptions d'une thématique commune ». Nous aurons l'occasion de revenir plus longuement sur ces conceptions et logiques de référence ;

– les auteurs : le comité de pilotage n'est pas toujours l'initiateur de l'évaluation, ce peut être un individu, ici un enseignant, là le directeur départemental de la Jeunesse et des Sports ou l'inspecteur de l'Éducation nationale.

Quels sont les facteurs, outre l'absence de modèle national, qui ont contribué à cette hétérogénéité ?

¹ VERES Consultants, *Évaluation du dispositif relatif à l'aménagement des rythmes scolaires, juillet 1997.*

L'étude de l'université de Paris VIII distingue des facteurs externes et des facteurs internes :

- parmi les premiers sont évoquées la pluralité des intérêts gravitant autour de la question des aménagements du temps et des rythmes de l'enfant et *a fortiori* des rythmes scolaires, mais aussi les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation et notamment la précipitation initiale qui a pu avoir des effets négatifs sur la qualité des évaluations engagées ou renforcer le choix de thèmes proches des axes définis au niveau national ;
- en ce qui concerne les seconds, des variables de contexte ont pu jouer comme la taille des communes, leurs caractéristiques géographiques, socio-économiques et culturelles, ou encore l'histoire du site, l'existence d'autres politiques éducatives, enfin les choix effectués en matière d'évaluation sont révélateurs de la façon dont les sites se sont appropriés les objectifs et le dispositif : en cela les évaluations locales, leur conception, leurs modalités constituent un bon analyseur de l'interprétation et de l'adaptation du dispositif sur le terrain.

Conclusion

Dans cette première partie, nous avons voulu montrer la singularité de cette action publique : sa forme expérimentale particulière répond au souci de ses promoteurs d'aller au-delà de l'ouverture de l'école à son environnement et d'introduire par l'expérience, et non « par décret » (M. Crozier) de nouvelles conceptions et pratiques relatives au temps, aux savoirs et aux pédagogies, ou encore à la conduite des actions publiques, mieux adaptées aux enjeux de la société de demain. Il ne s'agit pas d'imposer le changement mais de le construire par l'action, par l'échange, en adoptant une attitude réflexive, en admettant ses erreurs, en élaborant un accord autour d'un projet. L'expérimentation est un processus de négociation et d'apprentissage collectif où les interactions jouent un rôle essentiel. L'évaluation joue un rôle capital dans cette dynamique car elle favorise la réflexion sur le sens de l'action, elle permet de réajuster les dysfonctionnements éventuels, elle développe la circulation des informations, elle invite les acteurs concernés à se confronter, à délibérer et à définir des références communes. En termes savants et en se référant à la théorie de l'innovation développée par la sociologie des sciences¹, l'évaluation participe du processus de « traduction », par lesquels les acteurs s'approprient, en formant un réseau, les enjeux d'une innovation.

1 Voir par exemple Michel Callon, La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques, La Découverte, 1989.

DEUXIÈME PARTIE

**Sens et efficacité
de la politique
expérimentale**

« Le but, c'est le chemin »

Goethe

Cette seconde partie permet d'amorcer la présentation des résultats du travail évaluatif réalisé par le CESARE. Elle s'intéresse exclusivement aux objectifs de l'expérimentation, c'est-à-dire au sens et à l'efficacité de cette action publique. Les objectifs généraux ont-ils été compris ? Quels résultats peut-on observer ? Quels impacts a produit cette politique ? Ces objectifs doivent-ils être reconsidérés ? Autant de questions auxquelles nous allons désormais tenter de répondre.

Avant de porter un regard plus pointu, objectif par objectif sur les « outputs », les « extrants » de l'expérimentation, il importe préalablement d'analyser dans le cadre de cette introduction, la façon dont les objectifs de l'expérimentation ont été perçus et appropriés.

Des objectifs généraux à la construction du sens de l'action

Plusieurs études¹ et productions de groupes² ont souligné le caractère flou des objectifs généraux assignés au niveau national à la politique d'aménagement des rythmes dans la circulaire de référence du 31 octobre 1995 (cf. première partie). Qu'en est-il réellement ? La question n'est-elle pas plutôt de savoir comment ceux-ci s'articulent et s'ils sont cohérents ?

Cette question n'est pas neutre à l'amorce d'un travail d'évaluation. Il est évident que l'énoncé d'objectifs trop généraux constitue un fâcheux obstacle. Mais c'est oublier que les acteurs locaux ne sont pas passifs et qu'ils interprètent localement les finalités poursuivies³. Il importe de se livrer en premier lieu à une démarche compréhensive.

Le « flou » des finalités

Ce point fortement débattu mérite une analyse approfondie.

L'imprécision et la non hiérarchisation

Si on analyse les critiques portées sur les finalités, deux points sont mis en avant.

- Les finalités pèchent d'abord par leur manque de précision ou plus exactement les termes utilisés pour chacun des objectifs ne sont pas explicites. Prenons quelques exemples :

« Aucun texte ne précise ce qu'on entend par réussite scolaire, aucune circulaire n'explique les conditions, ni le sens de cette réussite ».

« Les actions ainsi développées doivent contribuer au développement harmonieux de l'enfant, c'est là une finalité très floue » (groupe « activités / apprentissages »).

On pourrait en dire autant de la notion de « participation à la vie de la cité » ou encore « du meilleur respect des rythmes de vie ». Cette imprécision

¹ Voir notamment CBBQ, université de Rouen.

² En particulier le groupe « activités / apprentissages ».

³ Pour des raisons de facilité, nous employons indifféremment la notion de finalité et d'objectif général.

frappe d'autant plus que les procédures liées à leur mise en œuvre sont, quant à elles, très bien définies.

- Elles souffrent ensuite d'un manque d'articulation, de hiérarchisation. Les objectifs apparaissent comme posés côte à côte, non priorités. Alors qu'à la lecture des principes d'action énoncés dans la circulaire, on constate la subordination forte des activités périscolaires à l'école..

... Illustrant des rapports de force institutionnels

Pourquoi ces carences? Elles ne peuvent se justifier, selon différentes évaluations, que par la recherche d'un consensus de façade entre les trois administrations concernées.

« À l'intersection des préoccupations des trois ministères, les objectifs énoncés sont assez larges pour recueillir l'assentiment de tous » (CEREQ).

« On constate une juxtaposition des objectifs, témoignant de la recherche d'un consensus mou des trois administrations concernées autour du plus petit dénominateur commun (l'intérêt de l'enfant) » (groupe « activités / apprentissages »).

Le non-dit sur les finalités génère donc un certain malaise. On sent bien que cette situation masque en fait des enjeux institutionnels forts.

« Osons affirmer qu'au regard des nécessités et des contraintes sociales qui président au développement d'une institution éducative, l'épanouissement de l'enfant ne peut constituer un objectif premier ; dans un système aussi réglé, organisé, où les places, fonctions, positions sont largement déterminées, il ne peut qu'y avoir d'autres objectifs, qu'ils découlent des besoins de l'environnement de ce système ou d'exigences de son fonctionnement interne.

« À ce titre, l'épanouissement de l'enfant ne peut que constituer une finalité juste suffisamment floue pour remplir une triple fonction :

- *alimenter et soutenir un consensus qui permet aux différents instances éducatives de ne pas s'opposer sur l'essentiel ;*
- *donner une bonne raison d'enseigner à des professionnels confrontés à des situations qui les font douter ;*
- *affirmer une si pieuse intention pour faire obstacle à toute transformation radicale du système (division hiérarchique et division des savoirs) et des pratiques d'enseignement.*

« Surtout, qu'une évaluation ne vienne pas perturber ces nobles convictions... »

Rapport intermédiaire n° 2, Laboratoire des sciences de l'éducation, université Louis-Pasteur, Strasbourg.

Au fond, on peut se demander si ces différentes réflexions critiques ne traduisent pas un certain regret de l'absence d'une réelle interministérialité

où les rôles de chaque institution seraient clairement définis et conçus sur le mode de la complémentarité et non de la concurrence.

En tout état de cause, cette absence de clarification sur les objectifs n'est pas sans incidence...

Des tentatives de reformulation ultérieures

Ces carences n'ont pas dû échapper aux initiateurs de l'expérimentation, qui ne pouvant revenir dans la circulaire du 23 novembre 1995 sur des objectifs généraux actés dans la circulaire commune du 31 octobre 1995, ont tenté dans plusieurs documents officiels ultérieurs de donner une formulation plus opérationnelle de ces finalités, au risque cependant d'un certain glissement...

Ainsi le *Guide des maires* élaboré par le ministère de la Jeunesse et de Sports en avril 1996 ou encore le dossier de presse du colloque national du 6 mai 1997 en font une présentation « adaptée » :

« Les objectifs poursuivis par le gouvernement à travers des nouveaux rythmes scolaires visent :

- à prendre en compte les besoins et les rythmes biologiques, physiologiques, psychologiques et sociaux des enfants et des jeunes ;*
- à favoriser le développement équilibré de chaque enfant ou adolescent en ouvrant à tous l'accès effectif aux divers domaines culturels, artistiques et sportifs ;*
- à permettre à chaque enfant de mieux réussir dans l'acquisition du savoir, dans son utilisation et dans la maîtrise de ses temps de vie ;*
- à faire participer les enfants et les jeunes à la vie de la cité et ainsi leur permettre, par leur propre activité, de s'y intégrer progressivement ».*

La définition des objectifs au niveau local

Il n'en reste pas moins que les acteurs locaux ne disposent que d'un cadre très général et qu'il leur incombe de préciser ces objectifs à l'occasion de la définition du projet. On notera ici à titre de commentaire rapide, que cette situation n'est pas propre à cette action publique, on la trouve depuis un certain nombre d'années dans toutes les politiques contractuelles territoriales : l'État ne fait que fixer un cadre procédural, la construction du sens relève du local ¹.

1 Sur cette évolution, l'article de Patrice Duran et Jean-Claude Thenig, « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française des sciences politiques, vol. 46, août 1996.

Or parmi les sites pilotes, certains avaient une expérience longue de cette politique, leur projet éducatif s'est progressivement construit au fil du temps et l'ARS n'a constitué qu'une étape de plus pour aller vers un meilleur respect des rythmes de l'enfant, vers une plus grande ouverture de l'école¹... Les sites nouveaux sans expérience du partenariat, ont souvent escamoté cette phase essentielle de définition du projet, d'autant plus qu'une certaine précipitation a prévalu au lancement du dispositif et que l'urgence renvoyait prioritairement aux préoccupations organisationnelles. Les objectifs apparaissent alors de façon implicite à travers les décisions retenues, par exemple dans le choix des intervenants.

Plusieurs travaux d'évaluation proposent une lecture des objectifs « retraduits » au plan local.

Des objectifs variant selon les caractéristiques sociales des contextes locaux et selon les acteurs

- Selon les territoires

Les monographies réalisées, celles du CEREQ en particulier, montrent bien l'adaptation des objectifs aux contextes locaux, particulièrement aux caractéristiques socio-économiques.

Ainsi dans les sites marqués par des difficultés économiques et sociales, les objectifs affichés privilégient la socialisation, l'intégration, voire la paix sociale. Dans les villes petites et moyennes, les objectifs prioritaires se centrent sur la réussite scolaire, l'épanouissement de l'enfant, son bien-être, le respect de ses rythmes.

Dans les sites ruraux, on voit poindre la préoccupation d'une ouverture sur le monde, d'une recherche de désenclavement, on note aussi le souci de transmission d'un patrimoine culturel.

Quelques illustrations s'imposent :

Ainsi à Marseille, les objectifs sont différenciés en fonction des quartiers où sont implantées les écoles. Dans l'un des quartiers les plus défavorisés de la ville, où l'on trouve une présence d'élèves étrangers et français, issus de l'immigration, le projet vise « à favoriser "la socialisation et l'intégration à la culture française" de l'enfant, en lui permettant de pratiquer des activités culturelles, sportives et des loisirs de qualité » (CEREQ).

Dans d'autres quartiers, on reste sur un registre plus proche des finalités générales du

¹ Du fait du changement de municipalité, cette expérience n'a parfois pas été réinvestie...

dispositif. Il convient aussi de signaler dans cette ville, la présence d'autres objectifs non énoncés au niveau national, à savoir « *créer de l'emploi* » et « *favoriser l'insertion des jeunes* ». « *C'est un peu la politique du grand frère* » (CEREQ).

À Lachaussée, petit village meusien, intégré dans le parc naturel régional de Lorraine et proche de la base de loisirs du lac de Madines, le projet ARS participe du développement local. En outre, le projet vise « *l'ouverture vers la réalité européenne par la pratique des langues que les enfants peuvent avoir* ». « *La politique locale souhaite prolonger cette ouverture vers l'extérieur en accueillant des écoles par le biais des structures d'accueil, les gîtes et d'autre part la position d'un élu qui est président de l'association Ruralité, environnement et développement qui fonctionne par ateliers transfrontaliers* » (CEREQ).

Enfin, à Issy-les-Moulineaux (92) ou à Gémenos (13), villes à caractère plutôt résidentiel, « *classes moyennes et classes supérieures* », il s'agit de conforter l'action de l'école en vue de « *mieux préparer l'avenir des enfants* ». Le projet permet l'introduction d'activités « *peu usitées dans l'école elle-même* » (CEREQ) : « *langues étrangères, informatique, histoire de l'art, géologie, astronomie, etc.* » (Paris VIII).

• Selon les acteurs

Les objectifs qui sont également énoncés de façon spécifique en fonction des acteurs, n'ont alors pas le même niveau de priorité.

L'étude menée par l'université de Rouen met à jour le mécanisme de formulation des objectifs en partant des conceptions et valeurs différentes véhiculées par les trois principaux acteurs :

- « – pour Jeunesse et Sports, l'ARS doit permettre l'émancipation de l'enfant, son autonomisation : “de l'enfant en tutelle à l'enfant qui s'émancipe” ;
- pour l'Éducation nationale, l'ARS doit favoriser les apprentissages scolaires : “de l'enfant à l'apprenant” ;
- pour les collectivités locales, l'ARS doit favoriser l'intégration sociale et la paix sociale : “de l'enfant sauvage à l'enfant social” ».

Ces philosophies différentes se retrouvent dans la définition des objectifs, affichés comme implicites :

« *objectifs affichés* :

- *autour de l'épanouissement de l'enfant : développement de l'offre d'activités sportives et culturelles ;*
- *autour de l'intégration sociale : réduction des conduites “violentes”, voire délinquantes ;*
- *autour de l'éducation : augmentation des performances scolaires, de la réussite scolaire »*

« *objectifs implicites :*

- *pour Jeunesse et Sports, créer des emplois dans le secteur de l'animation socioculturelle et sportive ;*
- *pour les municipalités, renforcer la présence municipale et améliorer l'image de marque de la collectivité ;*
- *pour l'Éducation nationale, réduire les effectifs/ classe, travailler sur les performances des élèves. »*

L'articulation entre les objectifs ou la mise en sens

Les approches présentées ci-dessus sont intéressantes car elles permettent une première appréhension du processus d'interprétation des objectifs généraux au niveau local et des facteurs qui peuvent influencer sur cette construction locale du sens. Cependant, elles tendent à renforcer le sentiment d'hétérogénéité.

L'analyse secondaire des évaluations locales réalisée par ANALISE (université de Paris VIII) participe d'une posture inverse en cherchant à « *donner une intelligibilité à la complexité mise à jour à travers la diversité des évaluations locales* ». Il convient, avant de présenter ce travail qui favorise la compréhension des différents modes d'articulation des objectifs au niveau local, de préciser que celui-ci s'inscrit dans une problématique théorique particulière : celle de la territorialisation de l'action éducative qui renvoie à celle de la démocratisation du système éducatif (démocratisation entendue « *comme le processus tendant à l'appropriation par tous de savoirs scolaires de haut niveau* »).

L'étude met d'abord en exergue cinq « logiques » construites à partir des objets d'évaluations locales, considérés alors comme reflets de ce qui fait sens au niveau du site.

-
- Dans la logique de démocratisation (*cf. supra*), l'ARS a pour objectifs de favoriser l'acquisition de connaissances et d'améliorer les performances scolaires.
 - La logique de socialisation renvoie au processus d'inculcation de valeurs et de comportements aux élèves.
 - La logique de construction d'un référent commun (ou d'une culture commune non scolaire) permet le développement des pratiques culturelles et sportives.
 - À travers la logique de développement local, sont visés le développement de la vie associative, la création d'emploi, l'aménagement d'infrastructures, etc.
 - La logique de service vise à satisfaire les demandes des différents acteurs.
-

Puis un second niveau d'analyse est réalisé, croisant ces logiques avec d'autres variables telles que la collaboration enseignants / intervenants, la nature des activités, le réinvestissement des compétences acquises... Il débouche sur les trois modèles suivants, qui soulignent les différentes conceptions de l'ARS.

Le modèle cohérent où le scolaire et le périscolaire sont pensés en liaison, le maître mot est celui de projet. Il existe deux variantes de ce modèle : la première où l'idée du développement local et d'un projet éducatif communal constitue l'axe fort, il y a par ailleurs investissement dans l'enjeu scolaire (importance de l'école et des apprentissages) et investissement dans le hors scolaire (péri et extra) dans une perspective de socialisation et de développement des pratiques sportives et culturelles (en d'autres termes il correspond à la combinaison des logiques de démocratisation, socialisation, construction d'un référent commun, développement local) ; la seconde où l'accent est mis uniquement sur la complémentarité scolaire / périscolaire sans référence à un projet éducatif local (combinaison des logiques de démocratisation, socialisation, construction d'un référent commun).

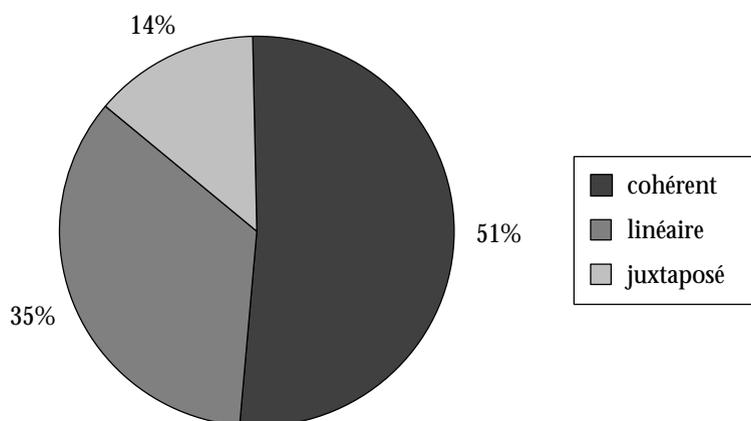
Le modèle linéaire où l'on a une manière de penser l'ARS selon le chaînage suivant : aménagement des rythmes → bien-être / épanouissement → meilleur rapport à l'école → réussite scolaire. C'est dans ce modèle que l'on observe le plus de « brouillage » concernant les différents temps d'une part et la définition du statut des activités d'autre part. On y trouve deux éléments récurrents : relation directe entre la diminution de la fatigue grâce aux aménagements et l'amélioration des performances scolaires ; relation directe entre la démocratisation de l'accès à des pratiques sportives et culturelles nouvelles et réussite scolaire (combinaison des logiques de démocratisation, socialisation, construction d'un référent commun).

Le modèle juxtaposé où il n'y a pas de lien établi avec l'école, l'accent est mis sur le temps et les activités « hors scolaire » ; la socialisation, la démocratisation des pratiques sont les finalités privilégiées. Les raisons de l'impensé de la « relation ARS / école » varient d'un site à l'autre (combinaison des logiques de socialisation, construction d'un référent commun, développement local).

Bien évidemment, comme toute typologie, celle-ci a aussi ses limites, les modèles peuvent prendre des configurations particulières selon les contextes locaux, les enjeux sociopolitiques notamment. Par ailleurs, un autre cadrage théorique de départ aboutirait sans doute à une autre typologie.

On peut en voir la distribution dans le graphique ci-dessous (analyse portant sur 70 sites, année scolaire 1996-1997).

Répartition des sites en fonction des modèles



* *
*

Nous sommes partis d'un constat simple, celui du flou des objectifs généraux pour aboutir à une approche plus complexe qui souligne la richesse du processus de mise en sens du dispositif au niveau local. Cette analyse est importante car elle renseigne sur les multiples variations des modes d'articulation des objectifs des projets locaux tout en offrant une catégorisation des manières de penser l'ARS par rapport à l'école. Ce faisant, nous avons fait un pas capital dans la compréhension des objectifs qui nous permet à présent de passer à une autre étape de l'évaluation.

Résultats et impacts de l'expérimentation

Nous abordons à présent une étape essentielle de ce rapport qui se situe au-delà des intentions pour appréhender les produits de l'expérimentation. Le registre d'analyse change donc de nature et devient principalement celui de l'efficacité.

Il est temps en effet de quitter le niveau des discours sur les objectifs généraux pour aller vers celui des résultats et des impacts produits. Pour ce faire, nous proposons de recourir à une démarche méthodique, analysant objectif par objectif, qui permettra de rendre compte de la manière la plus fine possible, des réalisations, des dynamiques, des questionnements.

Un meilleur respect des rythmes de l'enfant grâce à des aménagements du temps scolaire

Rappel des fondements de cet objectif

Ce rappel nous semble nécessaire car il constitue un des éléments essentiels de la toile de fond de l'expérimentation, il convient donc de l'avoir à l'esprit en vue de la discussion sur les acquis de l'ARS.

L'objectif visant à un meilleur respect des rythmes de l'enfant occupe une place importante dans la légitimation de l'expérimentation, ainsi que nous l'avons vu dans la première partie. La mise en avant de cette finalité n'est pas sans lien avec l'amplification des débats politiques et médiatiques sur l'école bien sûr, mais au-delà, sur la question du temps dans la société et la vie de l'individu. Jusqu'alors dans les diverses tentatives de modification du temps scolaire, et ainsi que l'indique l'université de Strasbourg (rapport intermédiaire, juillet 1997), « *pour schématiser, disons que seuls de vagues principes d'ouverture de l'école sur l'extérieur, de développement de l'enfant, de diversification des approches pédagogiques étaient invoqués, plutôt qu'une stricte application de résultats scientifiques* ».

Cette projection (au sens littéral) a surtout été rendue possible par les progrès de la connaissance enregistrés dans le cadre des deux disciplines concernées : la chronobiologie et la chronopsychologie¹, qui ont permis de constituer un savoir sur la rythmicité de l'activité humaine et de sa modulation sous l'influence des rythmes sociaux, et dont les recherches ont porté récemment de façon plus particulière sur les enfants.

L'objet de ce rapport n'est pas de présenter les apports essentiels de ces deux disciplines, nous n'y consacrerons donc qu'un bref développement.

Les apports de la chronobiologie et de la chronopsychologie

Les recherches en chronobiologie de l'enfant, ainsi que l'indique F. Testu², se développent autour de trois principaux axes : « *l'ontogenèse des rythmes de l'enfant, le rythme veille-sommeil, les fluctuations périodiques de certains variables comportementales et physiologiques* », celles en chronopsychologie portent sur

1 La chronobiologie a pour objet l'étude de l'organisation rythmique des processus biologiques chez les êtres vivants ; la chronopsychologie a pour objets l'étude des rythmicités des comportements et des performances intellectuelles. Pour en savoir plus cf. notamment Alain Reinberg, Les rythmes biologiques, PUF, Que sais-je n° 734 et René Leconte et Claire Leconte-Lambert, La chronopsychologie, PUF, Que sais-je n° 2549.

2 François Testu, Georges Fotinos, Aménager le temps scolaire, op. cit.

les variations périodiques des comportements de l'enfant et en particulier sur les fluctuations des activités intellectuelles de l'élève.

Les deux disciplines sont proches par le fait qu'il existe « un couplage » pour reprendre les termes d'A. Reinberg¹, entre les rythmes biologiques et en particulier, le rythme veilles-sommeil, et les performances intellectuelles².

L'encadré suivant présente les conclusions les plus importantes de ces travaux au regard des rythmes scolaires.

« 1) Le niveau de vigilance et les performances des élèves de tous âges sont faibles, ou relativement faibles au début de la matinée scolaire (entre 8 et 9 h 30, selon les études et variables mesurées), en même temps que les contraintes biologiques sont peu élevées ; 2) le niveau de vigilance et les performances intellectuelles augmentent globalement au cours de la matinée scolaire (à l'exception de l'indicateur des bâillements au cours des trente dernières minutes du cours préparatoire), en même temps que les contraintes biologiques (9 h 30 -11 h 30 -12 h) ; 3) dans la majorité des études, le niveau de vigilance et les performances sont faibles, ou relativement faibles, au début de l'après-midi, en même temps que les contraintes biologiques sont les plus fortes de la journée scolaire ("créneau" de 13 h 30 à 15 h, selon les études et les variables) ; 4) dans tous les cas, le niveau de vigilance et les performances augmentent au cours de l'après-midi, alors que les contraintes biologiques sont plus faibles qu'au tout début de l'après-midi (14 h 30-15 h à 16 h 30-17 h) ».

H. Montagner, F. Testu, « Les rythmicités biologiques, comportementales et intellectuelles de l'élève au cours de la journée scolaire », extrait du résumé de l'article cité en note 2.

L'article dont l'extrait présenté ci-dessus illustre la complémentarité entre les deux disciplines, conclut ainsi : « En conséquence, il paraît logique et nécessaire d'aménager la journée scolaire des enfants français (et européens puisque les données ne sont pas fondamentalement différentes), en prenant d'abord comme repères le rythme veilles-sommeil et les phénomènes de non-vigilance (ou de somnolence) observés vers 9 heures, qui paraissent traduire le rôle organisateur et / ou synchroniseur d'un rythme ultradien³ "ancré" dans la petite enfance, et en "organisant" la mi-journée, de la fin de la matinée au début de l'après-midi pour que les enfants puissent vivre "un temps-sujet", c'est-à-dire un temps qui leur permette de maîtriser, de gommer ou d'éviter les situations qui les mettent en difficulté comportementale, psychique et intellectuelle et en même temps de "dominer" les contraintes inhérentes à leurs rythmes biologiques (...) ».

1 Alain Reinberg, *Rythmes scolaires et rythmes biologiques de l'enfant*, Universalia, 1996.

2 Pour illustration d'une production commune entre les deux disciplines, on se référera à H. Montagner, F. Testu, « Rythmicités biologiques, comportementales et intellectuelles de l'élève au cours de la journée scolaire », *Pathologie Biologie*, 44, n° 6, juin 1996.

3 De quelques heures à une fraction de seconde.

Par ces résultats de recherche, dans un contexte où la place de l'expertise dans la décision publique devient de plus en plus importante, les chronobiologistes et les chronopsychologues ont apporté des éléments objectifs en faveur d'un aménagement du temps scolaire et donc une légitimité scientifique à un débat sociopolitique.

On touche là à un sujet difficile : celui de la relation entre science et politique, que nous n'aborderons pas¹. Cependant cette question est d'importance, elle est le fondement de nombreuses critiques émises à l'égard des chronobiologistes et des chronopsychologues.

Critiques de la chronobiologie et de la chronopsychologie

Ces critiques, qui relèvent pour beaucoup de débats épistémologiques, ainsi que d'une vive concurrence entre disciplines scientifiques, transparaissent dans plusieurs travaux d'évaluation (Paris VIII, université de Strasbourg, rapport du groupe « activités / apprentissages » notamment) ; il importe donc d'en rendre compte, sans prendre position à leur sujet. Elles sont exposées ci-dessous.

- Même si les recherches font valoir l'existence d'une équation temporelle propre à chaque individu et si elles soulignent les limites de toute connaissance scientifique, elles n'en induisent pas moins, lors de leur diffusion, une approche normative en termes d'emploi du temps scolaire (aménagement en fonction des pics et des creux de vigilance qui ponctuent la journée). En d'autres termes, se trouve ainsi posé le problème de « *la traduction d'un savoir scientifique en dispositifs d'aménagements du temps des enfants. Traduction qui devient trahison dès que revient en force tout le bouillonnement du monde qu'entend écarter la pureté d'une épreuve scientifique.* »²

Cette critique peut être rapprochée, de celle, bien que portant sur un registre différent, des chercheurs de Paris VIII (ANALISE, ESCOL) qui nous disent, citant Jean-Yves Rochex³, que les rythmes circadiens⁴ de nature endogène, « *ne prennent jamais place et ne se donnent donc jamais à voir, indépendamment des repères et des structures sociaux et culturels hors desquels ils sont profondément bouleversés, entravés, détournés* ». Ces chercheurs dénoncent alors la « naturalisation du social » qui en découlerait.

1 Voir sur cette question, Pascale Gamier, « Les rythmes de l'enfant, histoire et enjeux d'un débat », article cité.

2 Pascale Gamier, « L'aménagement des rythmes de vie des enfants et les mutations sociales : éléments de comparaison historique », in *Agora Débats Jeunesse* n° 14, L'Harmattan, 1998.

3 Jean-Yves Rochex, « Des rythmes au contrat ou la mystification du sujet » in *L'école et la Nation*, juillet 1989.

4 Dont la période est d'environ 24 heures.

- Les travaux des chronobiologistes et des chronopsychologues sont « attaqués » ensuite sur le terrain éducatif et pédagogique :
 - Les discours sur le respect des rythmes des enfants et l'aménagement du temps scolaire sont sous-tendus par « une conception maturative du développement » qui postule que l'apprentissage suit toujours le développement. Or, outre le fait que cette conception peut être discutée théoriquement ¹, elle aurait pour effet négatif « *d'enfermer les élèves dans leur différence de développement et d'acquisition au lieu de les combattre et les transformer* » (Paris VIII).
 - Ces recherches contribuent à renforcer une approche « productiviste » des apprentissages en distinguant des périodes de plus grande efficacité. Ce qui produit aussi des effets « pervers » :
 - « *la confusion entre épanouissement de l'enfant et efficacité dans l'utilisation du temps pour les apprentissages de l'enfant ; or l'enfant qui apprend ne s'épanouit pas forcément ; et l'enfant s'épanouit également autrement qu'en apprenant ;*
 - *le renforcement de la hiérarchie entre des disciplines scolaires et de la division du savoir scolaire : il y a des matières principales, elles seules sont susceptibles de produire les apprentissages essentiels ; ce sont ces matières qui sont placées aux "bons moments" ;*
 - *une marginalisation des activités sportives et culturelles du point de vue des apprentissages scolaires* » (université de Strasbourg).

Cette « rentabilisation du temps » est peu fondée pédagogiquement ; elle ne pose pas la question du sens de l'activité, et de la motivation ou de l'intérêt personnels. Par ailleurs, l'attention, la vigilance n'expliquent pas à elles seules la réussite d'un apprentissage. D'autres facteurs entrent en ligne de compte comme le niveau de l'élève, la pédagogie, la nature de la tâche à effectuer...

D'une certaine manière, ces critiques mettent en cause le modèle linéaire implicite existant entre bien-être, épanouissement de l'enfant, meilleur rapport à l'école et réussite scolaire, que nous avons présenté au point précédent.

Le groupe « activités / apprentissages » n'est pas resté insensible à ces discussions. Il estime « *qu'il y a eu sans doute un usage dévoyé des recommandations des scientifiques (chronobiologistes et chronopsychologues), une formulation simplificatrice de leurs travaux. Il s'agissait aussi à l'époque, sans doute, d'optimiser le fonctionnement du système scolaire, de le rendre encore plus efficace, en s'inspirant des expérimentations déjà tentées pour rationaliser la gestion du temps et renforcer la rentabilité du travail en entreprise* ».

¹ Voir les travaux de L.S. Vygotski, notamment *Pensée et langage*, Messidor / Éditions ouvrières, 1985.

Forts de ces informations, il convient désormais de revenir à l'analyse des résultats et impacts.

Ces données seront présentées avec un double souci : pouvoir apprécier l'efficacité de l'action par rapport à cet objectif et tenter de construire de l'intelligibilité sur les processus d'innovation à l'œuvre. Pour ce faire, nous croiserons des données factuelles et des opinions d'acteurs.

L'aménagement du temps scolaire et son corollaire, le développement du temps périscolaire sont possibles

Le meilleur respect des rythmes des enfants passe par des modifications de l'organisation temporelle de leur vie, en particulier du temps à l'école. On n'aménage donc pas les rythmes¹, mais le temps, de manière à produire une meilleure harmonie entre temps et rythmes. Le caractère impropre et l'ambiguïté de l'expression « rythmes scolaires » ont été soulignés par de nombreux observateurs². Le comité national a repris à son compte ces observations et a décidé, en conséquence, de modifier son appellation.

Tout aménagement du temps scolaire a des répercussions sur les autres temps de l'enfant. L'un des objectifs opérationnels de l'expérimentation était l'allègement du temps scolaire journalier et hebdomadaire, ce qui entraîne une répartition différente sur l'année. Qu'en a-t-il été ?

Des aménagements variés des temps scolaire et périscolaire

Les résultats recueillis démontrent la faisabilité des aménagements du temps scolaire, voire celle d'une pluralité de formes d'aménagements de ce temps. Cette diversité confirme la possibilité d'assouplir l'organisation du temps scolaire, opportunité déjà offerte par la législation et la réglementation³. Ce faisant, la « libération » du temps scolaire permet l'émergence de « temps périscolaire(s) ».

La réduction du volume de temps scolaire hebdomadaire

Elle constitue une des modalités essentielles d'aménagement des temps de l'enfant. L'un des objectifs poursuivis par l'expérimentation est d'alléger

1 La notion de rythme suppose la réapparition d'un même événement, identique à lui-même, en fonction d'une certaine cyclicité ; il renvoie à une certaine stabilité dans le temps et à une prévisibilité des changements ; on sait aujourd'hui que des facteurs externes (synchroniseurs) peuvent modifier la périodicité.

2 Voir notamment Georges Fotinos et François Testu, Aménager le temps scolaire, op. cit. ou Jacques Auboin, « Temps et éducation » in Aménager les temps des enfants, débats autour d'une expérience, op. cit., ou enfin Claire Leconte-Lambert, « Appel pour une chronopsychologie antigouou », in rapport du groupe « activités / apprentissages », CESAIE, 1998.

3 Article 27 de la loi du 22 juillet 1983, loi d'orientation sur l'éducation de 1989, décret du 22 avril 1991 et circulaire du 24 avril 1991 notamment.

la durée hebdomadaire de temps scolaire, ce qui permet aussi de réduire le volume journalier de temps scolaire et favorise un meilleur étalement de celui-ci sur la semaine et l'année.

Volume hebdomadaire de temps scolaire (tous établissements confondus) comparaison 1997/98

Durée hebdomadaire	1996/1997	1997/1998
- 24 heures	7 %	7 %
24 à 25 heures	17 %	25 %
25 à 26 heures	20 %	37 %
26 heures	55 %	28 %
+ 26 heures	1 %	3 %
Total	100 %	100 %

Volume hebdomadaire de temps scolaire (écoles élémentaires seules) comparaison 1997/98

Durée hebdomadaire	1996/1997	1997/1998
- 24 heures	7 %	8 %
24 à 25 heures	18 %	26 %
25 à 26 heures	19 %	36 %
26 heures	56 %	28 %
+ 26 heures	0 %	2 %
Total	100 %	100 %

Source : MJS

En 1997-1998, c'est un fait notable, une évolution sensible est repérable en ce qui concerne l'allègement du volume horaire hebdomadaire. Ce processus est à souligner par son ampleur, compte tenu du caractère polémique de cette question ; il montre l'intérêt d'une démarche expérimentale « où l'on avance en marchant ».

**La diversité des aménagements
selon les cycles d'enseignement**

Les aménagements ne se réduisent pas à la diminution du volume d'heures scolaires ; ils consistent également en des formes variées d'organisation du temps réparties sur un nombre modulable d'après-midi : après-midi entièrement « libéré », souvent appelé « après-midi sans cartable », donc entièrement en temps périscolaire, après-midi « mixte » combinant du temps

scolaire et périscolaire, après-midi « aménagé », c'est-à-dire en temps scolaire mais dédié aux enseignements de l'éducation physique et sportive et de l'éducation artistique. Ils peuvent inclure également des accueils du matin et du soir, c'est-à-dire un échelonnement des heures d'arrivée et de départ de l'école, un aménagement du temps de midi ainsi que des temps de repos et de collation au cours de la journée.

La réduction du volume hebdomadaire scolaire et la répartition différente du temps scolaire sur la semaine ont pour conséquence fréquente la diminution des congés scolaires, afin de respecter l'obligation de 936 heures d'enseignement scolaire sur l'année.

On voit apparaître des différences selon les cycles d'enseignement. Commençons par les écoles élémentaires qui sont majoritaires dans l'expérimentation.

- L'emploi du temps en école élémentaire

Compte tenu du poids de ces écoles dans l'expérimentation, une étude particulière lui a été consacrée. Une analyse approfondie¹ portant sur les données relatives aux emplois du temps et à l'organisation des activités dans les écoles élémentaires (n= 474) a permis de faire ressortir trois grands types d'aménagement² au cours de l'année scolaire 1996-1997, qui était pour de nombreux sites, la première année d'expérimentation :

- le premier qui concerne 22 % des écoles primaires expérimentales, se caractérise par une durée scolaire hebdomadaire de 24 heures (dont 5 à 6 heures d'activités sportives et culturelles en temps scolaire), deux après-midi « libérés » en moyenne (c'est-à-dire dégagés du temps scolaire et consacrés désormais aux activités non comptabilisées dans les heures d'enseignement obligatoire), couplés parfois avec 1 ou 2 après-midi mixtes (c'est-à-dire associant du temps scolaire et du temps périscolaire), des accueils du soir, une réduction de 4 à 12 jours de congés répartis essentiellement sur les petites et les grandes vacances ;
- le second groupe (37 %) n'a pas ou peu réduit la durée hebdomadaire (une heure au maximum). L'après-midi « aménagé » (après-midi en temps scolaire consacré aux activités culturelles et sportives) prédomine (2 par semaine en moyenne), il peut coexister parfois avec une paire d'après-midi mixtes. Les accueils du matin, du midi et du soir sont inexistantes, il n'y a peu récupération de jours de classe sur les vacances ;
- le dernier groupe d'écoles élémentaires (41 %) a maintenu également la durée hebdomadaire à 26 heures, l'après-midi « mixte » (comprenant une partie consacrée aux activités non comptabilisées dans les heures d'enseignement obligatoire et une partie en temps scolaire) constitue le mode

1 *Statilogie, analyse factorielle des aménagements des temps dans l'ARS, juin 1997.*

2 *À noter : cette typologie n'intègre pas le nombre de jours de classes, ni la question du report du samedi matin au mercredi.*

dominant d'aménagement (3 à 4 par semaine en moyenne), les accueils du matin, du midi, du soir sont organisés dans la très grande majorité des écoles, il n'y a pas de récupération de jours de vacances.

Pour l'année scolaire 1997-1998, l'analyse n'a pas été reproduite à l'identique mais les données disponibles au ministère de la Jeunesse et des Sports fournissent des éclairages intéressants.

Ainsi il se confirme que « l'après-midi libéré » est mis en œuvre essentiellement quand il y a une réduction nette du volume scolaire hebdomadaire (moins de 24 heures et dans une moindre mesure moins de 25 heures, le mode principal est alors de 2).

« L'après-midi aménagé » semble un peu moins pratiqué au cours de cette deuxième année d'observation (le mode principal est d'un après-midi) mais il reste la caractéristique des sites qui n'ont pas ou peu touché à la durée scolaire hebdomadaire (26 heures ou 25 heures).

« L'après-midi mixte » est organisé le plus souvent quand la durée scolaire hebdomadaire a été réduite modérément, le mode principal est alors de quatre après-midi. Or il convient de rappeler que la proportion des sites qui correspond à ce volume horaire s'est accru de façon conséquente en 1997-1998.

Les données disponibles ne permettent pas en revanche de connaître les combinaisons éventuelles entre ces types d'aménagement.

Un premier commentaire de ces résultats s'impose.

La modulation du volume horaire hebdomadaire et de la diminution corollaire des vacances a été fonction de la négociation locale ; manifestement certains sites n'ont pas voulu brusquer les choses et n'ont modifié que, légèrement dans un premier temps, l'emploi du temps scolaire ; d'autres sites ont choisi la démarche inverse en vue de réaliser d'emblée un aménagement conséquent du temps scolaire : on se trouve alors en présence de deux stratégies différentes, l'une qui choisit d'agir sur le volume et la répartition du temps scolaire journalier et hebdomadaire, l'autre qui privilégie la diversification des formes de temps périscolaire sans toucher de façon conséquente au volume de temps scolaire hebdomadaire.

En d'autres termes, l'une ou l'autre option aboutit à une évolution quantitative : une augmentation du temps « périscolaire » (soit globalement une fourchette de 4 à 6 heures par enfant et par semaine qui se traduisent en 328 140 heures d'activités en 1996-1997 et 454 896 en 1997-1998 : source : ministère de la Jeunesse et des Sports), et à une évolution qualitative : l'apparition de nouveaux temps périscolaires, à côté des temps d'accueil traditionnels du matin et du soir. Le temps de midi évolue et intègre de plus en plus une période avec activités ; apparaissent aussi des

temps de collation ou de repos dans la matinée, un temps d'activités de début de l'après-midi ou encore de fin d'après-midi. En 1997-1998, outre une évolution déjà soulignée de la réduction du temps scolaire, il convient de noter la progression des après-midi mixtes et la moindre importance des après-midi aménagés.

- Les emplois du temps en maternelle et au collège

Cette diversité est bien sûr pensée en fonction des cycles d'enseignement et de l'âge des enfants.

En maternelle, nous n'avons malheureusement pas la possibilité à travers le corpus de données recueillies, d'avoir une vue aussi précise. Toutefois selon, la base de données du ministère de la Jeunesse et des Sports, les tendances sont globalement les mêmes que celles observées en élémentaire, la différence consiste dans un nombre plus important d'après-midi concernés, quel que soit le type d'aménagement (le plus souvent 3 à 4). Par ailleurs, de nombreux exemples et les débats qui ont eu cours dans le cadre du groupe « activités / apprentissages » ont mis en évidence des formes particulières d'aménagement en maternelle comme un accueil échelonné le matin, un temps de sieste à maintenir, des séquences d'activité d'une durée adaptée à l'âge des enfants et enfin un aménagement des espaces.

Au collège, selon les investigations menées par le groupe « collèves » du CESARE¹ portant sur 26 des 31 collèges impliqués dans l'expérimentation au cours de l'année scolaire 1996-1997, la mise en place d'après-midi libérés est majoritaire (14 établissements sur 26), mais d'autres types d'aménagement sont repérés comme la modification du temps de midi avec reprise des cours à 15 heures, etc.

Selon les données du ministère pour 1997-1998, les types d'aménagement sont moins associés à une durée scolaire hebdomadaire : ainsi les après-midi libérés sont pratiqués autant dans une semaine à 24-25 heures que dans une à 26 heures, les après-midi aménagés (2) sont fréquents dans une semaine à 24 heures, enfin le nombre d'après-midi concernés est plus souvent de deux. L'ensemble de ces résultats laisse à penser que dans les collèges, on aurait plus souvent affaire à une combinaison d'aménagements.

Ces modifications ont concerné principalement les classes de sixième et de cinquième. D'autres formes de souplesse horaire peuvent être également déclinées, telles qu'elles découlent de la réglementation en vigueur (notamment les arrêtés du 29 mai 1996 et du 29 décembre 1996 relatifs à

1 Cf. le rapport du groupe « collèves » animé par Georges Fotinos, L'aménagement des rythmes scolaires au collège et au lycée, CESARE, 1997.

l'organisation des enseignements en sixième, cinquième, quatrième introduisant la possibilité d'horaires variables dans toutes les disciplines relevant des enseignements communs). Les travaux réalisés par le groupe « collèges » montrent que le recours à un emploi du temps souple et variable introduit une plus-value de qualité. « *Cette variabilité établie en fonction des rythmes chronopsychologiques des élèves, de leur niveau de connaissances et de compétences permet d'adapter le temps au projet pédagogique, d'utiliser pour ce faire des séquences d'enseignement à durées variées, d'ajuster le temps d'apprentissage et de l'individualiser* ».

L'annexe 3 fournit des exemples d'emploi du temps au collège.

Un exemple original

Le site de Sillery dans la Marne (commune rurale de 1 600 habitants) étudié par le cabinet VERES¹ mérite d'être mentionné à titre illustratif car il a, de façon délibérée, testé trois aménagements différents dans le cadre de quatre périodes distinctes au cours de l'année scolaire 1997-1998. Pourquoi cette variété de formules ? Ce site s'est mis en situation réellement expérimentale, car il a souhaité adapter le projet à la saisonnalité de la vie à la campagne, et pour renforcer le travail conjoint école/ commune. L'encadré ci-dessous donne la description de ces quatre périodes et de ces trois rythmes :

1 – De la rentrée à la Toussaint : *après-midi sans cartable*, de 13 h 30 à 16 h 30, un après-midi par classe et par semaine (le lundi et le jeudi).

Avec l'accent mis sur des activités de pleine nature et des activités à partir de projets à thème demandés aux intervenants. Exemples pour les CM : VTT, canoë, orientation, escalade mais aussi poterie avec travail de recherche sur l'histoire du village et réalisation d'une exposition, marionnettes (construction, spectacles...).

2 – De la Toussaint à février : *la coéducation*, de 13 h 30 à 15 h 30, puis classe jusqu'à 16 h 30. Avec *dédoucement* des classes, un enseignant et un intervenant, travaillant différemment sur le même thème choisis par les enseignants. Pourquoi cette formule ?

– pour répondre à un souci des enseignants de cohérence entre activités scolaires et activités avec intervenants ;

– et aussi pour réellement axer l'ARS sur la prévention de l'échec scolaire.

Exemples pour les classes de CP : musique (éveil), poterie et conte (création d'une œuvre à partir d'un conte avec un artisan potier et un conteur), expression corporelle (avec un BE danse), pâtisserie (avec l'instituteur)...

1 VERES Consultants, L'ARS et les actions éducatives locales, rapport de synthèse, juin 1998.

3 – De février à avril : formule appelée « *hors temps scolaire* », en début d'après-midi 13 h 30 -15 h 30, avec classe ensuite. Deux jours par semaine et sortie de classe plus tard (17 h 30).

Cette formule a été retenue pour expérimenter par rapport aux rythmes biologiques. Avec un accent mis sur les activités artistiques et culturelles et les activités à l'intérieur pour respecter les saisons.

Exemples pour les CP : du sport de salle (mini-basket, mini-hand, karaté), une activité d'art animalier, gastronomie, poterie, arts plastiques, musique, photo, etc.

4 – D'avril à juin : *après-midi sans cartable*, sur le même modèle que de septembre à la Toussaint.

- Les CATE sont maintenus de 16 h 30 à 17 h 30 (sauf les jours où il y a classe jusqu'à 17 h 30).

Extrait de *L'ARS et les actions éducatives locales*, rapport de synthèse, VERES Consultants, juin 1998.

Le rapport du cabinet VERES précise que le bilan dressé par les acteurs concernés sur cette expérimentation « complète » du temps est positive : « *la formule testée cette année permettant un meilleur rythme, à la fois pour les enfants et pour les adultes. (...) Le rythme saisonnier satisfait l'équipe éducative car il provoque une rupture de la monotonie et diminue la fatigue. Leurs analyses font apparaître un tout autre vécu du temps scolaire* ».

« *On sait qu'il y a deux ou trois choses qu'on modifiera peut-être mais pour nous, globalement c'est quand même un plus inestimable, et avec les enfants et dans notre propre travail, on a un confort de travail, un plaisir de venir au travail comme les enfants ! C'est le changement de rythme et aussi le fait de s'ouvrir parce que le jour où il y a quatre ou cinq animateurs qui sont là dans l'école en même temps que nous, c'est sûr qu'on ne fonctionne pas de la même façon* »

« *C'est une nouveauté importante, changer le rythme de la semaine et puis nous, on a même changé le rythme chaque trimestre et on a trouvé ça formidable, parce qu'on a l'impression de faire une rentrée scolaire à chaque fois : le rythme n'est pas le même et on repart, on a du sang neuf après chaque petite vacance ! (...) On a utilisé les saisons et le fait que l'on est à la campagne et ça nous a bien plu cette coupure de rythme, c'est la première fois cette année qu'on se trouve à la veille des vacances en ne disant pas "ah on est en vacances demain, tant mieux !" On arrive sur les vacances sans faire ouf!, ça change pour les enfants et ça change aussi pour nous, c'est sûr (...) Nous ça nous redonne une espèce d'entrain, on n'est pas du tout dans la routine d'une année scolaire* »

Les citations précédentes sont intéressantes à plusieurs titres :

- d'une part elles permettent, au passage, d'avoir un aperçu de l'impact positif sur le vécu du temps des enseignants (quand ils sont volontaires) ¹. Cette question de la qualité de vie des enseignants ne sera pas reprise ultérieurement car nous ne disposons pas de données d'ensemble sur cette question ou plus exactement si la plupart des questionnaires ont occulté cette dimension, ces données existent cependant au niveau de certains sites mais elles n'ont pas été communiquées au CESARE ;
- d'autre part parce qu'elles introduisent un autre type de questionnement relatif à la faisabilité des aménagements : ces aménagements sont-ils en cohérence avec les enseignements de la chronobiologie et de la chronopsychologie, le but recherché étant de mieux respecter les rythmes des enfants ?

Les critères de construction de l'emploi du temps

Il est en effet frappant de constater que, quel que soit le type d'aménagement retenu, on fait toujours référence aux travaux des chronobiologistes et des chronopsychologues à titre de justification. Cette légitimation intervient *a priori* (au moment du lancement de l'expérimentation) et *a posteriori* (lors du bilan annuel, notamment à l'occasion d'enquêtes de satisfaction). Pourtant il est patent que l'on ne respecte toujours pas les fluctuations temporelles des rythmes telles qu'elles ont été décrites précédemment, notamment en début de matinée et de la fin de la matinée, au début de l'après-midi, quand le temps scolaire est concentré le matin, quand des récréations ou des temps de repos sont supprimés, quand des activités sont proposées après le temps scolaire en milieu d'après-midi, etc.

Cette incantation au respect des rythmes, alors que la réalité n'en atteste pas, fait dire à certains observateurs, par exemple VERES (étude 1996-1997), que l'on aurait affaire à une justification alibi. Cette remarque est pertinente, l'emploi du temps de l'enfant n'est pas seulement fondé sur les rythmes de l'enfant. Les organisations retenues le sont souvent sur la base de critères qui ont peu à voir avec les rythmes des enfants, mais davantage avec les rythmes sociaux :

- aux contraintes liées à l'organisation des activités : à la disponibilité des salles ou des équipements, aux créneaux vacants de tel ou tel intervenant, à l'offre de transports, etc. ;

1 L'étude réalisée à Bourg-Saint-Maurice par l'association Participe présent confirme que les enseignants apprécient particulièrement le temps d'accueil le matin car il leur permet d'être plus disponibles pour écouter les enfants et le travail scolaire qui s'ensuit est plus efficace.

– aux impératifs liés au maintien d'un consensus social entre l'ensemble des acteurs concernés : élus, parents, intervenants... et particulièrement avec les enseignants.

Et sur ce point, comme l'a montré l'université de Strasbourg¹, l'ARS « se présente de plus en plus comme un aménagement du temps de travail des enseignants, dans toute l'acception de l'expression pour les salariés : pas seulement un simple changement de cadre annuel d'activité (ce qui constitue déjà une grande avancée pour les équipes qui finissent par s'y résoudre), mais aussi un changement de mode de travail. Car tout aménagement recouvre la recherche d'une plus forte productivité; celle-ci ne peut se réaliser dans le cadre de l'activité saisonnalisée de l'entreprise, que si les salariés cherchent simultanément à travailler autrement ». Le laboratoire CIVIIC de l'université de Rouen² partage ce même type d'analyse en faisant valoir une autre dimension : « Il semble que l'on ait voulu davantage inviter les enseignants à s'engager à un partage du temps entre animateurs et enseignants que dans une réflexion globale, motivée par des considérations exclusivement pédagogiques, sur le choix des objectifs d'enseignement et sur leur place dans l'emploi du temps » ;

– aux exigences du projet pédagogique, c'est-à-dire à la conception et à la mise en œuvre de cycles d'apprentissage, à l'articulation entre apprentissages « formels » et « informels », à la constitution d'équipes pédagogiques, à la gestion des décloisonnements, etc.

Ainsi comme l'affirme le cabinet VERES : « Si l'ARS permet une reconnaissance de la valeur du temps hors scolaire, celui-ci entre dans l'emploi du temps des enfants en contrebande (dans les pauses ou après le temps scolaire), il se confirme que toucher au temps de l'enfant, c'est bousculer une organisation sociale définie par l'adulte. En tout état de cause, aménager le temps scolaire ne peut se faire sans le soutien réel de l'Éducation nationale ».

Certains chronopsychologues semblent d'ailleurs partager au moins en partie l'analyse développée dans ce paragraphe : « Ainsi avons-nous tous montré que nous avons des moments de plus grande capacité attentionnelle et des moments plus difficiles. Mais cela suffit-il pour améliorer les emplois du temps ? À l'école peut-on être attentif dans l'absolu ? (...) C'est pourquoi il me paraît peu raisonnable de ne s'appuyer que sur des profils chronopsychologiques obtenus dans des situations particulières pour décréter quels sont les meilleurs moments pour apprendre sans prise en compte d'autres facteurs »³.

1 Laboratoire des sciences de l'éducation, université de Strasbourg, Rapport intermédiaire, juillet 1997.

2 Laboratoire CIVIIC, université de Rouen, Évaluation du dispositif d'aménagement des rythmes scolaires sur deux sites pilotes, janvier 1998.

3 Chaire Leconte-Lambert, « Appel pour une chronopsychologie antigouou », in rapport du groupe « activités / apprentissages », CESARE, 1998.

L'emploi du temps résulte donc d'un équilibre subtil entre le respect des rythmes des enfants, les exigences pédagogiques et les contraintes sociales. L'un des mérites de l'expérimentation est de le rappeler...

Décharge et surcharge : quelques autres limites constatées dans les choix d'organisation du temps

D'autres dérives ont aussi été remarquées qui concernent tant les enseignants que les enfants. Leur mention permet de souligner qu'il existe aussi des solutions pour y remédier.

- Certains aménagements aboutissent en effet, dès lors que l'école s'arrête plus tôt ou s'interrompt en partie en début d'après-midi, à la décharge d'activité des enseignants (pouvant aller jusqu'à huit heures par semaine), qui résulte « *d'un curieux consensus entre la municipalité et l'école* » comme le dit l'université de Rouen. Ce laboratoire propose de réfléchir à une utilisation pertinente de ces temps dégagés.

« Deux perspectives pédagogiques peuvent s'offrir aux enseignants : soit instaurer des groupes de besoin qui permettraient d'alterner des temps d'enseignement / leçon avec des temps d'enseignement / approfondissement, soit utiliser ces temps dégagés pour travailler (pour récupérer, pour réintégrer) avec ceux qui ne sont pas pris en charge ce jour là par les animateurs, les acquis (les compétences et / ou les savoirs) travaillés dans les temps ARS. Ces deux perspectives supposent une réelle ingénierie pédagogique qui associe les deux types d'intervenants (enseignants et animateurs) ».

- Il est permis de s'interroger aussi sur la surcharge de l'emploi du temps qui découle de l'addition d'un temps scolaire peu réduit et d'une course aux activités pratiquées dans certains cas, dans les temps libérés de l'enseignement :

– l'étude du CREDOC de 1997-1998 ¹ montre que les enfants en ARS ont un peu moins de temps libre au cours de leur journée d'école que les enfants hors ARS mais qu'ils n'en souffrent pas beaucoup. Ceci a une incidence positive selon cette même étude, au niveau de l'ennui : les enfants en ARS disent un peu moins s'ennuyer à l'école. Mais il peut y avoir aussi des influences négatives comme la disparition de « temps-sujet », de temps pour rêver, d'un temps pour se reposer ;

– bien évidemment, la question qui vient à l'esprit est aussi de savoir si cette somme de temps scolaire et de temps périscolaire ne contribue pas à accentuer la fatigue de l'enfant.

Nous allons y venir maintenant de façon approfondie.

¹ CREDOC, *Les aménagements des rythmes scolaires, deux années en site pilote, juillet 1998.*

Les aménagements proposés et leurs « effets »

Au-delà du premier type de résultats produit par l'expérimentation à travers la mise en place d'aménagements du temps scolaire et périscolaire, il est important de s'intéresser aux impacts générés.

Les impacts sur les enfants en termes de « bien-être », « d'équilibre »

En d'autres termes, nous nous plaçons en premier lieu du côté de l'intérêt de l'enfant pour commencer à apprécier les impacts des aménagements.

Cette question amène à s'interroger dans un second temps sur les avantages comparatifs de chaque type d'aménagement du point de vue du « bien-être » des enfants. L'état de bien-être est majoritairement appréhendé dans les évaluations réalisées dans le cadre de l'expérimentation, à travers plusieurs grands types d'indicateurs : la fatigue, l'activité intellectuelle, les comportements, la santé. Mais la fatigue semble être au cœur des préoccupations, certaines évaluations y consacrent une grande importance¹.

L'impact des aménagements

- Plusieurs types de travaux permettent d'apprécier l'influence des aménagements sur ces variables : les études les plus nombreuses dans l'expérimentation s'en tiennent à une analyse des opinions et représentations des acteurs ; elles ne prétendent pas mesurer la fatigue ou la santé, mais renseignent sur les perceptions de celles-ci, voire plus largement de l'état de bien-être, en particulier par les parents.

Le CREDOC a en effet interrogé les parents deux années successives sur ce thème au niveau national (n1=767) (n2=709)

- Concernant le sommeil, les questions posées en 1996-1997 et en 1997-1998 sont quelque peu différentes, elles ont été précisées lors de la deuxième enquête :

- en 1996-1997, il était constaté que majoritairement les enfants en site pilote se lèvent sans problème (57 %), 43 % des parents perçoivent des difficultés. Par ailleurs 73 % d'entre eux estimaient que les enfants n'ont pas de difficultés à s'endormir ;

- en 1997-1998, 68 % des parents estiment que les enfants n'ont pas de difficultés à se lever, et 72 % qu'ils s'endorment facilement.

¹ Isabelle Bouet-Rivoal, *Audit de l'aménagement du temps de l'enfant à Laxou : la fatigue de l'enfant, année scolaire 1995-1996.*

La plupart des enfants n'éprouvent pas de difficulté à s'endormir ou à se lever mais ces indicateurs n'indiquent pas à eux seuls une moins grande fatigue de l'enfant.

Les questions posées portaient aussi en 1997-1998 sur la régularité des heures de coucher : 89 % des enfants (de 8 à 10 ans dans l'échantillon) se couchent selon les parents, avant 21 heures quand il y a école, 68 % se couchent avant 22 heures lorsqu'il n'y a pas école.

Mais surtout les résultats de l'enquête indiquent que les enfants en ARS ont tendance à avoir des horaires de coucher **plus réguliers** que les enfants hors ARS et en particulier plus le nombre d'heures scolaires hebdomadaires est réduit. Les autres types d'aménagement comme l'existence d'accueil ou d'après-midi avec activités ne jouent pas sur cette régularité. Les parents d'enfants en ARS sont donc **plus attentifs aux heures de coucher**.

- Concernant les petites maladies, les résultats sont identiques en 1996-1997 et en 1997-1998 : au cours du premier trimestre, la moitié des enfants a dû s'absenter de l'école pour petites maladies ; pour les trois quarts la durée de cette absence est inférieure à trois jours ; enfin pour les deux tiers des parents l'absence pour petites maladies est identique à celle de l'an passé, pour le quart elle est moins importante.
- Un indicateur de la fatigue de l'enfant selon les perceptions des parents a été construit sur la base de ces variables et débouche sur une classification des enfants.

L'état de fatigue des enfants selon les parents en 1996/1997

	Effectif	%
Des enfants nettement fatigués, plus que l'année dernière	51	7
Des enfants plutôt fatigués, plutôt plus que l'année dernière	139	20
Des enfants ni plus ni moins fatigués que l'année dernière	142	20
Des enfants plutôt reposés, et plutôt plus que l'année dernière	64	9
Des enfants nettement reposés, et nettement plus que l'année dernière	267	38
État de fatigue indéterminé	35	5
Total	698	100

Source : CREDOC

Un peu plus du quart des parents considère l'enfant comme nettement ou plutôt fatigué et plus que l'an passé ; près de la moitié pense que l'enfant est nettement ou plutôt reposé et plus que l'an passé.

Qu'en est-il de l'influence des aménagements sur la fatigue ?

L'effet propre des aménagements étudié « toutes choses égales par ailleurs »¹ donne les résultats suivants :

- pour les parents, la fatigue (appréhendée à partir de l'indicateur) semblait en 1996-1997 moins importante lorsque l'on avait affaire soit à des après-midi mixtes et que le nombre de ceux-ci n'excédait pas deux, soit à un (ni plus ni moins) après-midi sans cartable. Le CREDOC fait le commentaire suivant : « *les parents semblent avoir été sensibles au constat que les débuts d'après-midi sont impropres aux apprentissages demandant une attention soutenue (...)* » ;
- par ailleurs dans les perceptions des parents, l'enfant est plus reposé quand il n'y a pas transfert du samedi matin au mercredi matin.

En 1997-1998, l'indicateur a été construit de façon légèrement différente et constitue selon nous, davantage un indicateur de « bien-être », cinq groupes d'enfants sont distingués :

-
- Premier groupe : des enfants non fatigués, de moins en moins fatigués, 92 enfants, 13 % des enfants interrogés en ARS.

Ces enfants n'ont en général pas de difficultés à se lever le matin ou à se coucher le soir, et en ont de moins en moins. Ils sont également nombreux à ne pas avoir été absents au premier trimestre, et à l'avoir été moins que l'année dernière.

- Deuxième groupe : des enfants non fatigués, sans changement depuis l'année dernière. 191 enfants ; 27 % des enfants interrogés en ARS.

Aucun de ces enfants n'a du mal à se lever le matin ou à se coucher le soir. Pour tous ces enfants, ils n'avaient pas non plus de difficultés l'année dernière pour se lever ou pour se coucher. Ils ont été absents entre 0 et 2 jours au premier trimestre, et n'avaient ni plus, ni moins été absents l'année dernière.

- Troisième groupe : des enfants un peu fatigués, sans changement depuis l'année dernière. 219 enfants, 31 % des enfants interrogés en ARS.

Ces enfants ont des difficultés à se lever le matin, ou bien à se coucher le soir, mais ni plus, ni moins que l'année dernière. En général, ils n'ont pas été absents au cours du premier trimestre.

1 La méthode de régression logistique permet d'analyser l'impact sur le comportement étudié (ici la fatigue) d'une variation d'une ou plusieurs variables (ici les différents modes d'aménagement), les autres restant inchangées

- Quatrième groupe : des enfants ayant beaucoup été absents au cours du premier trimestre. 139 enfants, 20 % des enfants interrogés en ARS.

Ces enfants n'ont pas de mal à se lever le matin ou à se coucher le soir, et n'avaient pas non plus de mal l'année dernière. Par contre, ils ont été absents pour maladie au cours du premier trimestre, au moins trois jours, et l'ont été plus que l'année dernière.

- Cinquième groupe : des enfants « énervés » et de plus en plus. 68 enfants, 10 % des enfants interrogés en ARS.

Ces enfants ont des difficultés à s'endormir le soir et à se lever le matin, et ont plus de mal que l'année dernière.

Source : CREDOC.

Selon les parents, 37 % des enfants ne sont pas fatigués, 31 % le sont un peu mais pas plus que l'an passé, 27 % sont plus « énervés » ou plus souvent absents pour petite maladie. Même si on ne peut comparer ces résultats terme à terme compte tenu de la constitution différente des groupes, on constate que la majorité des parents n'a pas perçu un accroissement de la fatigue au cours des deux années étudiées.

De façon générale, en 1997-1998, l'influence des aménagements est faible tant sur la constitution de ces groupes que sur la fatigue de l'enfant : dans le cas d'accueils du midi, du soir, ou lorsqu'on a affaire à des après-midi mixtes (3 ou 4) ou encore à une combinaison d'un ou deux après-midi mixtes et un ou deux après-midi libérés, aucune influence sur la fatigue n'est constatée dans les représentations des parents.

On voit apparaître une influence légère dans le cadre des modalités d'aménagement suivantes :

- quand il y a eu report du samedi matin au mercredi matin, les enfants en ARS relevant du groupe 3 voient leur fatigue diminuer par rapport aux enfants hors ARS du même groupe ;
- l'accueil du matin avec des activités a un effet très positif sur l'état de fatigue des enfants du groupe 1, l'accueil du soir un effet positif sur l'absence pour maladie pour les enfants du groupe 3 ;
- le mélange de un ou deux après-midi libérés et deux ou trois mixtes est négatif pour les enfants du groupe 1, il accroît leur fatigue ;
- l'existence de trois ou quatre après-midi libérés a un effet positif pour les enfants du groupe 1, et un effet négatif pour les enfants du groupe 2. L'effet est ici ambigu.

□ En Synthèse

Ces résultats semblent montrer d'une part une légère évolution dans la perception des parents concernant le transfert du samedi matin au mercredi matin qui n'agit pas ou peu sur la fatigue ou plus exactement le

sommeil, mais serait la cause d'un nombre d'absences un peu plus élevé ; d'autre part, ils paraissent confirmer la perception plus positive des parents, au regard du bien-être des enfants, concernant les après-midi mixtes par rapport aux après-midi « sans cartable » quand ceux-ci sont en nombre important.

- Un second type d'études « subjectives » permet de connaître les représentations des enfants.

Nous avons retenu pour son caractère exemplaire, l'évaluation réalisée par Nicole Delvolvé (IUFM de Toulouse) ¹ sur le site pilote du Haut-Couserans (09), qui permet de cerner le vécu temporel d'élèves de cycle 3 (CE2 au CM2) (n=109). L'aménagement proposé combine des après-midi mixtes à un après-midi libéré. L'étude fournit une photographie à un moment donné des opinions de ces derniers sur :

-
- Le moment de plus grande fatigue dans la semaine : le lundi est confirmé comme « un mauvais jour », ce qui confirme les résultats de précédentes recherches.
 - Le moment de la journée où ils se sentent le plus fatigués : les deux tranches horaires extrêmes, début de matinée et fin d'après-midi, sont désignées. Théoriquement leur disponibilité et efficacité devraient être maximales en fin d'après-midi.
 - Le moment de la journée où ils préféreraient se reposer : les mêmes résultats sont enregistrés, en toute cohérence.
 - Le moment de la journée où ils préféreraient travailler : les scores les plus importants concernent le début de matinée. La baisse de l'envie de travailler diminue au fur et à mesure de la journée. « *Théoriquement ce paramètre aurait dû évoluer en sens inverse et présenter un maximum en fin de journée* ».
 - La longueur subjective des différents moments d'une journée de classe : la fin de l'après-midi est encore une fois mentionnée et apparaît comme « un moment de contraintes fortes ».
-

Ainsi les réponses des élèves s'inscrivent en porte-à-faux par rapport aux enseignements de la chronopsychologie. Ils sont intéressants car ils illustrent l'existence d'un mal-être dans le vécu temporel et ils mettent en lumière l'existence d'une « *fatigue importée* » ². L'analyse développée ne

¹ Nicole Delvolvé, *Effets de l'aménagement des temps sur les élèves de cycle 3 dans les écoles du site pilote du Haut-Couserans (Ariège), centre de recherche sur la formation, IUFM de Toulouse, avril 1998.*

² Cf. Robert Debré, D. Douady, *La fatigue des écoliers français dans le système scolaire actuel, recherche de ses causes et des remèdes possibles, ministère de l'Éducation nationale, 1962.*

permet pas de comprendre, pour le moment, l'influence des aménagements sur ces opinions.

Bien évidemment, il convient d'être très prudent à ne pas généraliser ce type de résultats car d'une part ils ne portent que sur un site et d'autre part ils sont fortement contextualisés : « *l'opinion donnée semble être celle d'élèves dont les ressentis sont modulés fortement par des paramètres de contexte (...): distance école/ maison, moyen de déplacement école/ maison, heure du lever le matin, etc* ». L'exemple illustre aussi les précautions à prendre vis-à-vis d'approche subjective sur échantillon limité (en termes d'effectif).

- D'autres évaluations mettent en œuvre une méthodologie à dominante quantitative visant à mesurer la réalité objective de la fatigue et de l'attention.

C'est en particulier la méthode développée par la chronopsychologie qui croise une mesure précise du sommeil, les résultats de tests relatifs aux variations de l'activité intellectuelle et de l'analyse de l'observation des comportements; cette méthode est aussi expérimentale en ce qu'elle recourt à l'élaboration d'un échantillon témoin pour comparer les effets.

En l'absence d'évaluations de ce type dans le protocole national, nous avons choisi de mettre en exergue plusieurs évaluations locales : tout d'abord l'approche mise en œuvre par le professeur Testu (université de Tours) à Évry¹. Les résultats intermédiaires sont les suivants :

- *Concernant les CP tout d'abord,*

Les premiers résultats relatifs aux fluctuations journalières et hebdomadaires de la vigilance, de l'attention sélective et du raisonnement logique indiquent que les élèves des CP des écoles expérimentales avec après-midi mixte, et classe le samedi matin sont les plus performants. Leurs scores sont sensiblement les mêmes que ceux de l'autre école expérimentale (après-midi libéré après 15 heures, école les mercredi et samedi matin) ; en d'autres termes les aménagements expérimentaux ont peu d'influence sur les performances psychotechniques. Ils agissent surtout sur les variations journalières et hebdomadaires ; celles-ci sont classiques en école expérimentale, ce qui témoigne d'une bonne adéquation entre les emplois du temps scolaire et les rythmes des enfants, alors qu'elles fluctuent à l'école témoin tant en début d'après-midi chaque jour que le vendredi au niveau de l'attention sélective.

En outre les aménagements avec après-midi mixtes sont plus profitables au sommeil des enfants que celui avec l'après-midi libéré à 15 heures, cela

1 François Testu, *Étude des rythmes scolaires à Évry, phase expérimentale, 1996-1997.*

a pour conséquence des comportements plus agités en classe pour les enfants de cette école.

Si le facteur « aménagement du temps scolaire » permet de comprendre les différences entre l'école en après-midi libéré et les deux autres écoles expérimentales, le facteur « origine socioculturelle » expliquerait celles entre les deux écoles en après-midi mixtes en termes de performances et de comportements des enfants.

- *Concernant les enfants de CM1,*

Globalement les enfants de l'école avec les après-midi mixtes bénéficient également plus de l'aménagement du temps scolaire et périscolaire que ceux des autres écoles :

- ils sont plus vigilants et plus performants ;
- ils dorment davantage que ceux de l'école en après-midi libéré et sont moins fatigués ;
- ils s'adaptent mieux à la situation scolaire.

Comme précédemment l'influence des aménagements sur la rythmicité journalière est faible, les performances psychotechniques demeurent stables.

Les enfants de l'école en après-midi libéré à 15 heures en raison de l'absence de coupure du mercredi, d'un volume de sommeil inférieur, font preuve de plus de comportements inadaptés à la situation scolaire.

Pour l'équipe du professeur Testu, au CP comme CM1, les aménagements où l'on essaie de respecter au mieux la rythmicité journalière des enfants et où il existe une coupure le mercredi sont les plus bénéfiques aux enfants à Évry. Cependant ces bénéfices varieraient aussi en fonction du milieu d'origine des enfants.

Certaines approches développées par les chronobiologistes et les chronopsychologues accordent une place conséquente à l'étude des opinions.

Ainsi l'évaluation réalisée à Cassis par Bernard Wiaux, sous la direction scientifique du professeur Montagner (laboratoire de pédopsychiatrie, hôpital Sainte-Marguerite, Marseille), intègre des tests de capacité d'attention (dont certains analogues à ceux du professeur Testu), des observations comportementales issues de films réalisés en classe et en activité libre, une étude des performances scolaires au cours de la journée et de la semaine ainsi que des questionnaires soumis aux élèves (210 en CE2 et CM2), aux instituteurs (22), aux animateurs et aux parents (197). Les aménagements consistent en deux après-midi libérés, un échantillon témoin a été prévu.

Le rapport intermédiaire de juin 1998 fait apparaître les résultats suivants :

- il est noté de façon générale une influence positive sur le sommeil et sur l'attention des enfants en site pilote ; ils paraissent moins fatigués que ceux

de l'école témoin, ils ne le sont pas plus que l'an passé selon les instituteurs et les parents ;

- ils ont une bonne qualité de sommeil, dorment plus longtemps, s'endorment plus vite que les enfants témoins. Ceux-ci ont un sommeil de moindre qualité et donc une fatigue matinale ;

- la fatigue des enfants en site pilote est plutôt liée à la journée et à la semaine scolaire, elle serait plus élevée en fin de journée et en fin de semaine alors qu'elle est plus importante pour les enfants témoins en début de semaine du fait de la rupture de rythme consécutive au week-end. La fatigue de fin de journée et de fin de semaine semble être compensée par ce meilleur sommeil ;

- en outre, à ce stade plusieurs indices laissent à penser que la matinée de classe du mercredi matin (au lieu du samedi) aurait un rôle positif sur la vigilance, du fait de la continuité de la semaine scolaire.

Avant de conclure, nous mentionnerons rapidement deux autres facteurs de fatigue.

Fatigue et âge

La fatigue varie bien évidemment aussi en fonction de l'âge des enfants, plusieurs études locales confirment ce constat (Strasbourg, Grenoble, Bourg-Saint-Maurice...).

À quoi est rapportée cette fatigue des plus petits ?

L'approche psychopédagogique réalisée dans le cadre de l'étude VERES en 1996-1997¹ montre tout d'abord combien les enfants, et en particulier en école maternelle, apprécient la régularité des horaires et une programmation hebdomadaire car elle est source de sécurité.

« Tous les lundis, je fais de l'informatique, tous les mardis de la danse, tous les jeudis de l'anglais et les vendredis de la cuisine. Comme cela, je vois bien ma semaine et je m'y prépare ».

Cette analyse est corroborée dans l'évaluation du site pilote de Saint-Genis-Pouilly² qui relate qu'au cours de la première année de fonctionnement, *« les variations des horaires d'un jour à l'autre ont rapidement posé problème aux parents qui ne s'y retrouvaient plus. Les enseignants soulignent que c'était également une source d'angoisse pour les enfants, et de fatigue pour les petits de maternelle. Des modifications ont donc été apportées la deuxième année ».*

¹ Claudie Ramond, VERES Consultants, *Les enfants comme acteurs dans les dispositifs AIS de trois sites pilotes, juin 1997.*

² Association Ain Profession Sports, *Évaluation du contrat d'aménagement des rythmes scolaires de Saint-Genis-Pouilly, mars 1998.*

Le second facteur de fatigue mentionné est celui de la surcharge de matinée ou encore de la semaine en cas de non-coupe le mercredi matin : « *Le second phénomène concerne les horaires de classe et, en particulier, le fait que les élèves aient trois heures et demie à passer en classe le matin. Les parents ont l'impression que c'est demander trop d'efforts de suivi et de concentration aux enfants. C'est surtout pour les plus petits, toutefois que la matinée est jugée trop longue (...)* » (équipe DEACT, Laboratoire des sciences de l'éducation, Grenoble).

La fatigue dépend aussi de la nature des activités pratiquées. Le rapport intermédiaire d'évaluation de l'université de Strasbourg (juillet 1997) fait écho à une critique apportée aux ateliers périscolaires de début d'après-midi en raison « *d'activités très énergiques avant la reprise des cours, ce qui rend la fin d'après-midi difficile à cause de la fatigue et de l'excitation des élèves* ».

□ En synthèse

Ces résultats attestent globalement, quel que soit l'aménagement, des effets positifs et pour le moins non négatifs sur le bien-être : de façon générale, les enfants en site pilote dorment bien, voire mieux, de façon plus régulière ; leur état de santé ne s'est pas dégradé ; leur vigilance semble meilleure que celle d'élèves d'écoles témoins ; seule une minorité d'enfants semble faire preuve de comportements plus agités.

Ils soulignent aussi la complexité de l'analyse de la fatigue. Du fait de la non-comparabilité des concepts, des méthodes (fatigue vécue et fatigue perçue, approche objective et subjective, etc.), ils ne permettent pas de « trancher » de façon simple et définitive, entre les avantages des après-midi mixtes et ceux des après-midi libérés du point de vue de ce critère (le bien-être), ni sur les avantages de la matinée de classe le mercredi ou le samedi.

Aménagements et emplois du temps des parents

On se place alors d'un autre point de vue pour analyser les impacts des aménagements, celui de leurs répercussions sur les temps sociaux et, plus précisément, sur ceux des parents.

On peut traiter cette question de deux manières :

– soit en partant du fait que le temps de l'enfant est déterminé par l'organisation sociale, comme nous l'avons vu ; l'analyse est donc conduite en termes de faisabilité. La question posée est de savoir si les aménagements

du temps de l'enfant sont réalisables au vu des contraintes sociales liées aux emplois du temps de parents ;

– soit en essayant de cerner les effets des modifications des emplois du temps des enfants sur ceux des parents, c'est cette seconde voie que nous avons privilégiée car elle permet d'une part de dépasser l'analyse en termes « dominant / dominé », mais surtout d'autre part elle autorise une lecture en termes « d'innovation », celle des transformations des modes de vie. Il s'agit donc de savoir si les nouveaux aménagements ont modifié l'organisation de la vie familiale et professionnelle des parents.

Les enquêtes réalisées par le CREDOC au niveau national apportent un éclairage substantiel sur cette question. Les données produites renvoient tant aux comportements des parents qu'à leurs opinions et à la satisfaction vis-à-vis des aménagements. Pour faciliter la compréhension de ces informations, nous nous intéresserons successivement à chaque type d'aménagement proposé. Les questions posées en 1997 et en 1998 ne sont qu'en partie semblables, il n'est donc pas toujours possible d'apprécier les évolutions d'une année sur l'autre.

L'échelonnement des horaires : accueils du matin et du soir

- L'accueil du matin

Le début de la matinée avant 9 heures est selon les chronobiologistes une période de faible vigilance et de manque d'attention. L'accueil du matin présente l'intérêt pour l'enfant de pouvoir commencer progressivement sa journée, avant d'être confronté au travail scolaire. Il est souvent consacré à un temps calme et ludique, il permet d'organiser le cas échéant, un petit déjeuner varié.

Force est de constater comme l'indique le CREDOC ¹ que « *les parents ne semblent pas avoir compris les objectifs ayant conduit à la mise en place des accueils du matin* ». En effet, en premier lieu alors que cette possibilité était offerte dans la moitié des écoles interrogées, 17 % des parents concernés n'en connaissent pas l'existence d'une part ; d'autre part, 50 % n'ont pas recours à cette possibilité, seuls 27 % des parents l'utilisent.

Les raisons d'utilisation comme de non-utilisation de l'accueil du matin convergent ; elles mettent en avant les contraintes d'organisation des parents, soit que les parents n'ont pas d'autre choix, soit qu'ils peuvent au contraire garder l'enfant plus longtemps à la maison et emmener l'enfant à l'école à l'heure de la classe. « *L'accueil du matin est rarement perçu comme*

1 CREDOC, *Les aménagements des rythmes scolaires, deux années en site pilote, juillet 1998.*

une possibilité d'adapter les horaires de l'école aux rythmes de l'enfant, mais surtout comme une garderie, qu'ils évitent d'utiliser dans la mesure de leur possibilité» (CREDOC, 1998).

Sur ce point, il n'y a pas évolution des perceptions et des pratiques des parents. Il est délicat de juger s'il est judicieux de chercher à infléchir cette situation. Cependant on peut pointer peut-être un manque d'information en direction des parents, sachant que celle-ci est selon le CREDOC (1997) d'autant plus importante et précise que les modifications apportées au temps scolaire sont conséquentes.

- L'accueil du soir et l'organisation d'activités périscolaires dans l'après-midi

L'accueil du soir constitue *a priori* davantage une prestation d'accueil offerte aux familles.

La libération du temps scolaire en cours ou en fin d'après-midi permet l'organisation d'activités sportives et culturelles. Dans l'enquête du CREDOC, ces deux modalités d'aménagement n'ont malheureusement pas été distinguées. Elles sont largement pratiquées. Dans l'échantillon de l'enquête du CREDOC en 1998, elles existent dans quatre écoles sur cinq. Pourtant 25 % des parents concernés seulement disent avoir eu connaissance de leur caractère facultatif et en conséquence de la possibilité de choisir entre permettre à l'enfant de faire des activités ou de rentrer à la maison. Dans 35 % des écoles, ce choix n'a pas été offert aux parents, la participation aux activités de l'après-midi ou du soir était une « quasi-obligation ».

Lorsqu'il y a eu choix, la décision de profiter de cette prestation a été principalement motivée par l'intérêt pour les activités proposées ; le choix de rentrer plus tôt à la maison est d'abord dicté (selon les parents) par des contraintes de gestion du temps de l'enfant (pour se reposer, pour avoir plus de temps libre ou pour étudier). L'intérêt de l'enfant semble privilégié par rapport à l'organisation de l'emploi du temps des parents, à l'inverse de l'accueil du matin.

La modification des horaires quotidiens

L'existence d'aménagements du matin comme du soir entraîne souvent une modification des horaires quotidiens ; celle-ci peut intervenir aussi au niveau du temps scolaire *stricto sensu*

L'enquête du CREDOC de 1997 a montré que cette modification des horaires quotidiens concernait 52 % des enfants interrogés. La moitié de ces derniers a alors connu une journée « d'école » plus longue.

Les changements d'horaires entre cette année et l'année dernière

	%
NON	48
OUI	52
Allongement de la durée quotidienne	26
Diminution de la durée quotidienne	9
Part plus tôt et rentre plus tôt	13
Part plus tard et rentre plus tard	4
Total	100

Source : Crédoc , 1997

Les modifications d'horaires concernent autant le matin que le soir. Mais en ce qui concerne le matin en 1996-1997, 55 % des enfants partent plus tôt de chez eux alors que 18 % partent plus tard ; en revanche en ce qui concerne le soir autant d'enfants rentrent plus tôt (38 %) et plus tard (39 %).

Les modifications d'horaires constituent en 1997 comme en 1998 l'un des changements dont les parents sont les plus conscients.

Les changements remarquables par les parents depuis la mise en place des aménagements des rythmes scolaires – Comparaison 1997/1998

Changements remarquables	En 1997 %	En 1998 %
Les horaires, les jours d'école	69	46
– <i>dont les horaires</i>	65	37
– <i>dont les jours d'école</i>	40	27
Les activités	64	46
La répartition du temps scolaire quotidien	23	29
La durée des vacances	9	9
L'organisation du temps entre 12 et 14 heures	16	9
Les intervenants	2	5
L'accueil du soir	0,5	4
Le petit déjeuner ou le goûter	2	3
Plus de récréations, de temps libre	-	1
L'accueil du matin	0,5	0,5
Moins de récréation, de temps libre	-	0
Autres modifications	1	3
Total	168*	156*

Source : CREDOC, 1998

* Le total est supérieur à 100, les parents ayant pu donner plusieurs réponses

Bien qu'il ne soit pas possible de savoir s'il y a eu ou non des modifications au niveau de la journée entre 1996-1997 et 1997-1998, il ressort cependant de façon très nette que les horaires quotidiens posent de moins en moins de problèmes aux parents. La proportion de parents gênés par les nouveaux horaires passe de 28 % à 14 %. Il apparaît aussi que l'existence d'un accueil du soir contribue à faciliter leur organisation, le taux de parents ayant des problèmes étant alors à la baisse. On voit ici qu'une adaptation des horaires des parents aux horaires des enfants est possible, *a fortiori* si des modes d'accueil nouveaux sont mis en place.

La nature des problèmes rencontrés par cette minorité de parents varie un peu d'une année sur l'autre : si ceux provenant du décalage avec les frères et sœurs ou les problèmes de garde tendent à diminuer ; en revanche, en 1998, sont en hausse les difficultés liées au décalage avec les horaires des parents d'une part et les difficultés liées à l'aménagement du temps de midi ou du début de l'après-midi d'autre part. Ces derniers problèmes concernent des enfants qui ne déjeunent pas à la cantine et qui sont contraints à le faire plus rapidement, il s'ensuit un sentiment de précipitation. L'on va voir plus loin que ce point constitue d'ailleurs un facteur de diminution d'adhésion au dispositif des parents les plus satisfaits.

Les après-midi avec activités

Ici encore l'effet propre, « toutes choses égales par ailleurs », de ce type d'aménagement a été étudié, mais cette fois pour expliquer la satisfaction globale des parents. Les modalités d'aménagement constituent en effet l'une des principales variables explicatives de la satisfaction globale des parents avec les activités et l'influence sur les apprentissages fondamentaux. Il est donc nécessaire de s'intéresser préalablement à la satisfaction globale des parents pour bien comprendre la satisfaction liée aux aménagements des après-midi.

L'analyse des positions des parents réalisée par le CREDOC fait apparaître quatre groupes de parents au regard de la satisfaction globale :

- Des parents tout à fait satisfaits : 78 parents, 11 % de parents interrogés.

Ces parents considèrent que les aménagements ont une influence favorable sur les apprentissages fondamentaux. Ils sont tout à fait satisfaits des activités, qu'ils considèrent être en nombre suffisant. Ils n'ont pas d'opinion sur le nombre d'intervenants. Ils n'ont pas de problème d'organisation.

- Des parents satisfaits : 311 parents, 44 % des parents interrogés.

Pour ces parents, les intervenants sont en nombre suffisant. Ils sont assez satisfaits des activités, et pensent en général que les aménagements sont plutôt favorables aux apprentissages fondamentaux. Ils ne connaissent pas de problèmes d'organisation.

- Des parents assez satisfaits : 178 parents, 25 % des parents interrogés.

Ils considèrent que les intervenants sont en nombre suffisant. Ils ne trouvent pas d'avantages au dispositif. Ils sont assez satisfaits des activités, qu'ils jugent être en nombre suffisant. Ils pensent que les aménagements sont plutôt favorables aux apprentissages.

- Des parents peu satisfaits : 142 parents, 20 % des parents interrogés.

Ces parents connaissent des problèmes d'organisation et sont mécontents de la réduction des vacances. Ils considèrent que les aménagements sont défavorables aux apprentissages fondamentaux, et sont également peu satisfaits de l'organisation de la semaine.

Source : CREDOC, 1998.

Revenons aux aménagements :

« À situation familiale égale », les aménagements de l'après-midi influent positivement sur la satisfaction globale des parents très satisfaits (11 %), à condition que trois ou quatre après-midi soient consacrés aux activités, d'autant plus s'ils sont sans cartable, mais à condition aussi que la durée hebdomadaire de temps scolaire n'ait pas diminué.

Pour les parents satisfaits ou assez satisfaits (69 %), les aménagements de l'après-midi n'agissent pas sur leur satisfaction, sauf dans un cas : l'existence de trois ou quatre après-midi sans cartable qui réduit leur satisfaction.

Il en va de même pour les parents peu satisfaits (20 %), les aménagements de l'après-midi n'ont pas d'influence sur leur niveau de satisfaction, sauf s'il y a trois ou quatre après-midi avec activités dont une ou deux sans cartable, c'est-à-dire un mixage d'après-midi sans cartable et d'après-midi mixtes ; alors leur niveau de satisfaction est affecté négativement, sans doute à cause des problèmes d'organisation occasionnés par cette formule. Dans le même temps, la satisfaction de ce groupe de parents augmente quand la durée hebdomadaire scolaire est réduite.

La répartition des jours de classe dans la semaine

Il s'agit d'une dimension des nouveaux aménagements où les tendances se confirment fortement.

« Lors de l'étude menée en 1997, nous faisons le constat que d'une part les parents étaient nombreux à préférer la classe du mercredi matin à celle du samedi matin, d'autre part que ces préférences répondaient à deux logiques distinctes. Le choix du mercredi matin caractérisait surtout les parents les plus défavorisés et était dicté par des contraintes d'organisation des parents. Le choix du samedi matin était plus le

fait de parents cadres, qui mettaient en avant la notion de respect du rythme de l'enfant. En 1998, lorsque l'enfant a classe le mercredi matin, les parents cadres semblent avoir changé d'avis sur la pertinence de ce choix : ils sont ainsi de plus en plus nombreux à être satisfaits de cette organisation, et à considérer qu'elle est favorable au rythme de l'enfant. Au bout de deux années d'expérimentation, les parents, et notamment ceux appartenant à une "catégorie favorisée" semblent se satisfaire d'une répartition qui facilite leur organisation (et en particulier le départ en week-end), sans qu'ils aient remarqué les effets négatifs pour l'enfant qu'ils semblaient craindre en 1997. Le report de la classe du samedi matin au mercredi matin paraît faire socialement l'unanimité » (CREDOC, 1998).

À la différence de l'an passé, lorsque la classe du mercredi matin ne satisfait pas les parents, le choix se reporte principalement sur la semaine de quatre jours et non plus sur le retour au samedi matin. Cette dernière option semble prendre de l'importance dans les choix des parents : effet de la réduction du temps de travail ? Effet de la transformation des modes de vie ? Cette réalité ne peut être ignorée et traitée de façon normative.

La répartition des jours d'école sur la semaine, préférée par les parents selon l'organisation adoptée par l'école. 1997/1998

L'enfant va à l'école :	Le mercredi matin		Le samedi matin		Toute réponse	
	% 1997	% 1998	% 1997	% 1998	% 1997	% 1998
Les parents préfèrent :						
Le mercredi matin	58	69	30	28	42	54
Le samedi matin	18	6	40	42	31	20
Le mercredi et le samedi	4	2	1	3	3	2
Ni le mercredi ni le samedi	12	21	11	23	11	21
Sans préférence	8	3	17	4	13	3
Total	100	100	100	100	100	100

Source : CREDOC, 1998

Les raisons expliquant les préférences de parents en termes d'organisation hebdomadaire de la semaine

Organisation préférée des parents	% en 1997			% en 1998		
	Mer.	Sam.	4 j.	Mer.	Sam.	4 j.
Pour des raisons d'organisation	61	12	39	50	11	31
– garde de l'enfant	7	4	3	8	5	5
– départ en week-end des parents	44	3	30	38	0	22
– pour éviter les décalages avec la fratrie	12	3	5	5	4	6
– autres raisons d'organisation	5	3	4	3	2	2
Pour des raisons de rythme de l'enfant	43	91	82	54	86	82
– pour couper la semaine	8	77	44	17	73	41
– à cause de la fatigue de l'enfant	26	29	51	26	31	54
– compatibilité avec les activités	5	13	8	9	9	9
– pour que l'enfant ait son week-end libre	12	0	4	10	0	1
Pour avoir plus de temps avec l'enfant	9	2	8	11	4	4
– l'enfant aime l'école	0	1	0	1	0	0
– pour ne pas modifier ses habitudes	2	1	0	1	1	0
Total	115*	107*	129*	118*	102*	117*

Source : CREDOC, 1998

* Le total est supérieur à 100, les parents ayant pu donner plusieurs réponses

Si les raisons invoquées à la préférence pour le mercredi matin font davantage référence que l'an passé aux rythmes de l'enfant, en revanche les motifs fournis en faveur de la semaine de quatre jours restent identiques.

Parmi les parents qui préfèrent le samedi matin, les plus nombreux sont les pères, les parents qui appartiennent à une association de parents d'élèves (en même temps contre les quatre jours), ceux dont le chef de famille exerce une profession intermédiaire (en même temps pour les quatre jours).

La diminution de la durée des vacances

On enregistre également une évolution nette en faveur de la diminution des vacances en 1998. En 1997 en effet, la réduction des vacances était jugée favorablement par 45 % des parents alors qu'en 1998, 56 % affichent une telle opinion. La fréquence des opinions défavorables tend cependant à

s'accroître en fonction de l'augmentation de cette diminution des congés, mais ce sont les parents sans opinion qui transforment alors celle-ci en appréciation négative.

Les parents favorables estiment qu'il s'agit là d'une compensation normale à l'allègement de la semaine scolaire, que c'est un moyen d'éviter l'ennui des enfants quand les vacances sont trop longues, mais aussi que cette réduction allège les contraintes d'organisation liées à la garde des enfants durant les vacances. Les parents défavorables minoritaires évoquent comme raisons principales des questions d'organisation (décalage avec la fratrie notamment), mais également la fatigue de l'enfant.

Globalement les justifications des parents ne se sont pas modifiées. Par contre, la liaison entre milieu social et opinion favorable ou défavorable n'existe plus : en 1997 les parents de milieu populaire préféraient les vacances plus courtes, les parents cadres les vacances plus longues.

En 1998, ce sont ces derniers qui sont les plus nombreux à avoir changé d'avis positivement : ils se sont rangés aux arguments en faveur d'une réduction des congés et ont adapté leurs modes de vie en conséquence. En revanche, se dessine un nouveau clivage : les urbains étant favorables aux vacances plus courtes, les familles nombreuses aux vacances plus longues.

Au-delà de cette contribution capitale du CREDOC, certaines évaluations locales soulignent l'évolution des comportements des parents au regard de l'organisation temporelle.

À Paris (école Houdon), 60 % des parents estiment que, même s'il implique des modifications dans l'organisation de la vie familiale et professionnelle, le nouvel emploi du temps des enfants leur permet de passer plus de temps avec eux et que cela enrichit les relations familiales.

□ En synthèse

On voit donc, à travers l'analyse de ces impacts, que le temps des enfants agit autant qu'il n'est agi, sur le temps de parents. Sur plusieurs points, l'accueil du soir, les horaires quotidiens, la répartition des jours d'école dans la semaine, les vacances, les parents ont davantage pris conscience de l'intérêt de l'enfant, et ont su modifier leurs habitudes de vie, tout en marquant plus fortement leur adhésion vis-à-vis du dispositif. Le vécu de l'expérimentation sur plusieurs années permet une évolution positive des opinions. L'intérêt de l'enfant est d'autant mieux pris en considération que des modalités d'accompagnement de ces transformations des usages du temps sont prévues et se développent.

Rythmes et temps en débats : positions du CESARE

L'emploi du temps scolaire : vers plus de flexibilité..

Les résultats exposés précédemment rendent compte d'une meilleure acceptation générale, en 1998, de la modification de l'organisation de la journée, de la réduction de la durée hebdomadaire de temps scolaire et de son corollaire, la diminution des vacances.

En 1996-1997 ces transformations n'allaient pas de soi ; elles se heurtaient à des résistances de certains acteurs ou à des contingences matérielles. L'étude menée par l'université de Rouen a souligné les réticences de certains personnels administratifs et pédagogiques de l'Éducation nationale. Parmi les premiers, il n'est pas rare de considérer que toute réduction du temps scolaire¹ constitue une atteinte aux tâches fondamentales assignées à l'école et en particulier, à l'enseignement primaire (lire, écrire, compter) et un gaspillage du temps scolaire² ; il importe donc de préserver le temps scolaire, ressource rare, et de développer toutes les actions nouvelles hors du temps scolaire. Chez les seconds, la réduction du temps scolaire est parfois regardée comme un accroissement des contraintes relatives à l'aménagement du temps des enseignants, contraintes d'organisation, de productivité, de partage du temps avec d'autres, perte des avantages liés aux vacances... Les enquêtes réalisées par le CREDOC ont montré également la sensibilité des parents aux répercussions des aménagements du temps scolaire sur leur propre organisation.

Il n'est donc pas surprenant de constater qu'au cours de la première année d'expérimentation, la majorité des sites n'aient procédé qu'à des aménagements mineurs (répartition différente des apprentissages par exemple) et n'aient pas (ou peu) réduit la durée scolaire hebdomadaire ni les vacances.

L'expérimentation a démontré cependant ses vertus heuristiques ; des évolutions allant dans le sens des objectifs attendus sont visibles au bout de deux ans : les deux tiers des sites ont allégé la journée et la semaine scolaire de l'enfant ; des aménagements ont été mis en place qui favorisent majoritairement un meilleur respect des rythmes de l'enfant et qui sont bénéfiques sur le plan du bien-être ; une mise en cohérence des temps quotidien, hebdomadaire et annuel a été recherchée et s'est traduite par une amorce de rééquilibrage de l'année grâce une réduction, pour l'heure assez modérée des congés scolaires. Des améliorations peuvent être apportées à ce processus, mais il n'en reste pas moins que la démarche

1 Sur la journée ou sur la semaine, car le volume horaire scolaire sur l'année n'est pas diminué et demeure à 936 heures.

2 Plusieurs rapports de l'Inspection générale de l'Éducation nationale vont dans ce sens, voir par exemple Les actions engagées dans les écoles et les objectifs de l'enseignement primaire, Inspection générale de l'Éducation nationale, décembre 1993.

expérimentale a souvent permis de dépasser, sur le terrain, les oppositions à caractère idéologique et de faire la preuve que le changement est possible par l'action.

Les recommandations du Comité visent globalement à poursuivre et à amplifier la démarche initiée à travers l'expérimentation des aménagements des rythmes scolaires. Cette continuation et cette extension sont d'autant plus à encourager, qu'elles bénéficient d'une prise de conscience et d'une adhésion croissantes de la part d'une grande majorité de parents, ceux-ci adaptant leurs modes de vie en conséquence.

Le CESARE insiste sur le danger des mouvements de balancier qui amèneraient les décideurs à abandonner la problématique de l'aménagement du temps de l'enfant. La seule prise en compte des activités, sans réflexion sur le temps et les rythmes de l'enfant, risque d'aboutir à des attitudes consuméristes et de nuire à l'efficacité des apprentissages et des projets éducatifs qui les sous-tendent. Dans cette perspective, afin d'assurer un réel équilibre des temps et rythmes de vie des enfants, il importe de prendre en compte les enseignements de la chronobiologie et de la chronopsychologie, même si ceux-ci nécessitent d'être explicités et relativisés.

Ces recommandations consistent donc, sur ce point précis des aménagements du temps de l'enfant, en d'autres termes de « l'enveloppe de temps » (le contenant), dans :

- La préconisation d'une réduction du temps scolaire (prioritairement de la journée, mais aussi de la semaine) qui est la condition première d'un véritable aménagement du temps de l'enfant ; car elle permet l'introduction d'autres temps d'apprentissages, de temps de détente, de temps de repos au cours de la journée de l'enfant, car elle favorise un allègement et une meilleure répartition du temps scolaire hebdomadaire. Cette réduction nécessite une implication forte, une volonté de l'école à réformer ses propres horaires. Cette approche quantitative est déterminante même si elle résout pas, loin de là, toutes les questions posées par l'aménagement du temps de l'enfant ¹.
- L'incitation à poursuivre les recherches et évaluations de manière à approfondir l'analyse des effets des différentes modalités d'aménagement sur le bien-être des enfants.

Sur la base des connaissances développées dans le cadre de cette évaluation et existantes par ailleurs, il convient d'éviter de statuer de façon normative

1 Le rapport d'évaluation de l'ARVEJ de 1994 distingue trois conceptions de l'aménagement des rythmes scolaires : quantitative, qualitative, différentielle.

sur les bénéfices de tel ou tel type d'aménagement de la journée, ou sur la rythmicité hebdomadaire (ou plus précisément sur la répartition des jours d'école)¹.

Toutefois, bien que la question de la semaine de quatre jours n'ait pas été étudiée en tant que telle dans cette expérimentation, car écartée de principe par ses initiateurs, il est important d'indiquer qu'elle est apparue dans les débats du Comité à la fois comme très révélatrice des esquives et évitements trouvés pour contourner la problématique de la réforme des horaires scolaires, au nom même d'un bon aménagement du temps, et comme reflétant une aspiration sociale réelle, ne pouvant être ignorée. De la même manière, bien que non évalué, le calendrier 7 / 2 a fait l'objet d'une large adhésion dans les groupes de travail du CESARE, comme d'ailleurs dans les auditions réalisées en 1996-1997.

- De façon corollaire, et dans un souci de souplesse et de pragmatisme, l'invitation à prendre en considération, dans l'élaboration de l'emploi du temps scolaire et dans le choix des modalités d'aménagement du temps de l'enfant, de nombreux autres facteurs en sus des données chronobiologiques, de la vigilance, de l'attention, comme : l'âge des enfants, les cycles, rythmes, contenus, méthodes d'apprentissage, les espaces, les transports, les caractéristiques du contexte local, etc.

Cette recommandation vise à éviter les dérives constatées dans l'utilisation mécaniste de la chronobiologie et de la chronopsychologie et par-là même, à enrichir une conception purement quantitative de l'aménagement du temps.

- La nécessaire mise en cohérence de l'aménagement des temps avec l'aménagement des espaces, en particulier scolaires, et donc le développement de diverses modalités d'actions dans cette direction.

La transformation du temps périscolaire : une innovation à reconnaître ?

Force est de constater à travers l'expérimentation, l'émergence d'un temps nouveau, « *qui a à voir avec le temps scolaire sans être obligatoire, qui est réglementairement de même nature que le périscolaire sans être organisé de la même façon, qui s'adresse comme le périscolaire classique à des individus, mais en organisation collective et parfois en groupe-classe* » (A. Milon, Forum des sites pilotes, juin 1997), qui vient donc s'ajouter au temps scolaire et au temps

¹ Guy Berger, professeur en sciences de l'éducation à l'université de Paris VIII, rappelle justement dans le n° 367 de la Revue de la jeunesse au plein air : « Les temps de l'enfant, remettre les pendules à la bonne heure », décembre 1997-janvier 1998, en citant Henri Poincaré que la science ne reste la science qu'à la condition de ne jamais transformer un indicatif en impératif.

périscolaire « classique » qui encadre l'école, mais aussi au temps extrascolaire, des loisirs et au temps familial.

Ce temps éducatif est proche de l'école : il n'existe que du fait de la réduction du temps scolaire ; il doit être pensé en complémentarité avec celui de l'école, du point de vue des apprentissages. Ce temps éducatif est aussi proche du temps familial : il prend de plus en plus en compte les modes de vie et les rythmes familiaux, il favorise la concertation avec les familles et leur implication dans l'école. Il participe ainsi du processus de rapprochement entre l'école et la famille, dans leurs missions éducatives respectives. Il est proche du temps de loisirs mais s'en différencie par son inscription plus marquée dans la sphère publique et par une visée d'apprentissage plus que de détente.

Mais ce temps est aussi un temps social car il permet aux enfants, à travers la pratique d'activités, de mieux s'intégrer dans une communauté, de construire leur identité personnelle et sociale dans un environnement donné, de découvrir le patrimoine et les ressources au niveau local. Il se déroule souvent dans des équipements municipaux ou privés, en dehors de l'école. Il est d'ailleurs à l'initiative des collectivités territoriales qui affirment ainsi leurs responsabilités éducatives ; en témoignent les appellations « temps communal, temps de la ville » repérées dans nombre d'évaluations locales. Il permet enfin la découverte de la vie associative locale.

Ce temps s'avère de plus en plus conjonctif dans les rapports école/famille/cité, – c'est un temps favorisant l'intégration et la cohésion sociale –, comme dans les rapports école/travail : dans une société en pleine mutation, dans laquelle les savoirs évoluent sans cesse, obligeant les individus à s'adapter, à changer éventuellement plusieurs fois de métier et de territoire, il offre la possibilité de tester ses talents, de découvrir une multitude d'expériences et renforce ainsi l'ouverture d'esprit, l'aptitude au changement ; il prépare à ne pas subir la flexibilité du monde socio-économique.

Ce temps n'est pas résiduel, il n'est pas seulement complémentaire, comme peut l'être le temps périscolaire « classique » qui se définit strictement par rapport à l'école, dans son prolongement et son enrichissement, il se situe aussi au-delà de l'enjeu de l'ouverture de l'école.

C'est un temps à part entière, emblématique de l'émergence de temps polychronique (plurifonctionnel, intégrant l'enchevêtrement des temps sociaux). C'est aussi un temps durant lequel peuvent s'aggraver ou se réduire les inégalités culturelles, économiques et sociales, il appelle donc une intervention publique.

Les recommandations du CESARE visent à faciliter la reconnaissance de ce nouveau temps, à lui donner une pleine légitimité. Il convient donc :

- D'inciter à un travail de définition de ce temps nouveau, qui permette l'affirmation de sa propre identité, de ses propres vertus éducatives et sociales. Cependant compte tenu de l'attachement des Français à leur école, il sera sans doute nécessaire de penser progressivement une affirmation autonome de ce temps par rapport à l'école (ce qui n'empêche pas la recherche d'articulation avec cette dernière). Dans un premier temps, une remise à plat des définitions des temps scolaire, périscolaire, extrascolaire, telles qu'elles étaient formulées par l'instance d'évaluation de la politique publique d'aménagement des rythmes de vie des enfants en 1993¹, est préconisée ; elle permettrait d'intégrer le fait par exemple que le temps périscolaire comprend des périodes qui ne se limitent pas « *au temps passé dans l'école ou non, qui encadre le temps scolaire proprement dit (c'est-à-dire le temps d'accueil le matin, d'interclasse le midi, de fin de journée après la classe)* ».
- De développer sous diverses formes (supports d'information, formations, organisation de manifestations, etc.), des actions de communication permettant de mieux faire comprendre les finalités et les caractéristiques spécifiques de ce temps (*cf. supra*). La constitution et la mobilisation d'un réseau des acteurs concernés par ce « tiers temps éducatif et social » favoriseront la prise de conscience de son originalité et de son importance pour la cohésion sociale.
- De mieux faire connaître les expériences étrangères où ce temps d'éducation informelle et de cohésion sociale est reconnu à part entière.
- De réfléchir aux modalités de son inscription dans le cadre du service public compte tenu des besoins d'intérêt général auxquels il répond et des finalités poursuivies, de penser de nouveaux cadres juridiques adaptés à ses caractéristiques et de clarifier à cette occasion les rôles des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ce temps (État, mais aussi collectivités territoriales au premier chef, associations, parents, etc.).

Il conviendra ce faisant, de définir des instruments souples, évitant une réglementation excessive de ce temps qui doit préserver la détente, le jeu, le repos, le rêve, la liberté..

- De mettre en place, de façon complémentaire aux aménagements de ce temps, des modes d'action qui allègent les contraintes d'organisation des familles et qui favorisent leur implication.

* *
*

1 L'aménagement des rythmes de vie des enfants, rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, op. cit.

En conclusion par rapport à ce premier objectif, le temps n'est pas qu'une question secondaire ; il n'est pas qu'une simple question organisationnelle, mais une dimension fondamentale de la vie en société. Il s'agit bien d'instituer un nouveau rapport au temps dans un contexte de profondes mutations sociales, qui touchent entre autres, au travail, au « vivre ensemble », à la démocratie.. La politique d'aménagement du temps participe d'une approche éducative globale destinée à préparer les futurs adultes et citoyens du troisième millénaire, à tenter de définir le projet d'une société moins compartimentée, du point de vue des âges, des temps sociaux, des espaces, des activités humaines... Une société plus démocratique où chacun pourrait exercer un pouvoir sur les temps et les espaces de vie.

***Un développement équilibré de chaque enfant
ou adolescent grâce à l'accès effectif pour tous
aux pratiques culturelles, artistiques et sportives***

L'aménagement du temps de l'enfant, en tant qu'approche globale, vise le développement harmonieux de l'enfant dans toutes ses dimensions. Avec ce second objectif général, nous quittons le registre scientifique mettant l'accent sur les volets biologique et psychologique du développement de l'enfant pour appréhender les aspects « socio-politico-pédagogiques » autour de l'éducation et de la socialisation.

Nous abandonnons aussi la problématique du temps, comme enveloppe, comme contenant, pour étudier les contenus de ce temps qui contribuent à l'émancipation de l'enfant, à la construction de sa personnalité, au développement de son autonomie, à son intégration sociale et donc qui donnent un sens au temps. Ce faisant, nous nous intéressons à l'acquisition et à la construction de ressources affectives, cognitives, physiques, sociales, relationnelles... dans la durée, celle du parcours de l'enfant.

Ce développement équilibré de l'enfant, individuel et collectif, passe, selon les initiateurs de cette politique, par l'introduction d'activités culturelles, sportives, scientifiques et techniques, propices à l'ouverture de l'enfant sur le monde, à la découverte de formes variées d'expression, à l'élargissement de ses potentialités, à la prise de conscience de ses talents, au vécu d'expériences collectives, à l'apprentissage des relations sociales... Ces activités doivent permettre le développement entier de l'individu et l'aider à prendre sa place dans la société.

La notion d'épanouissement a fait l'objet de plusieurs critiques, ainsi que nous l'avons vu, du fait de sa non-définition voire de son caractère « démagogique ». Cependant, elle exprime outre l'accès à la plénitude, une intensité liée à la présence du plaisir. Cette dimension est importante dans une éducation humaniste, donc épicurienne. Elle constitue selon nous un des critères d'évaluation des impacts de ce temps d'activités.

Par ailleurs, le temps des activités est aussi un temps d'expérimentation où l'on peut tester ses capacités, éprouver la réussite, ou l'échec mais sans menace de sanction, explorer son devenir, apprendre à prendre ou à reprendre goût à l'apprentissage des savoirs, apprendre à vivre ensemble, etc. L'analyse évaluative se doit aussi de considérer cette caractéristique.

Mais préalablement, revenons aux conditions d'effectivité. Atteindre cet objectif du développement équilibré, harmonieux de l'enfant suppose d'abord que l'offre d'activités soit amplifiée et que l'accès aux pratiques culturelles, sportives soit facilité.

Ce souci de démocratisation de l'accès à la culture et au sport se fonde essentiellement sur le constat de l'existence d'inégalités sociales et sur le déficit que connaissent les enfants de milieux « défavorisés » (populaires, ruraux, etc.), comme le montrent les chercheurs de Paris VIII (ANALISE, ESCOL) ¹.

L'ARS est dans cette perspective pensé comme un moyen de remédier à ces inégalités et d'accéder à des ressources culturelles. En d'autres termes, la constitution « *d'une culture commune* » (non scolaire) est un pas vers l'égalité des chances.

Mais l'égalité des chances peut être aussi appréhendée de façon plus individualiste. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'offrir les mêmes activités à tous, mais d'aider chacun à accéder à des activités qui lui permettent de développer ses talents et d'être mieux armé, mieux préparé à sa future vie sociale et professionnelle.

S'affirment donc deux conceptions de l'égalité des chances : l'une fondée sur une égalité de moyens, l'autre sur une égalité de résultats à travers l'émulation des singularités. Dans le premier cas, la recherche d'un socle commun « la même culture pour tous » ; dans l'autre, la logique de l'appariement « à chacun des activités qui lui permettent de développer ses potentiels ».

Cette tension est pour l'heure relativement occultée dans les débats liés aux aménagements du temps de l'enfant, mais il importe d'en déceler les signes et les formalisations pour que cette question soit ouvertement discutée à l'avenir dans l'espace public.

Une autre condition d'atteinte de cet objectif doit aussi être étudiée. Elle a trait aux rôles respectifs des différents acteurs de la communauté éducative en vue de cette éducation globale de l'enfant. Le développement harmonieux de l'enfant est-il rendu possible par la coopération de l'ensemble des éducateurs ? Les enseignants et les animateurs articulent-ils leurs pratiques ? Les parents sont-ils associés dans cette démarche ? Quels sont les liens entre le projet d'école et le projet éducatif local ? Autant de questions relatives à la problématique de l'ouverture de l'école, à l'apparition de nouvelles relations entre l'école, les enseignants et les acteurs de l'environnement, questions qui sont déjà débattues depuis un certain nombre d'années. Mais cette problématique débouche aussi sur de nouveaux aspects et notamment ceux relatifs au statut des différents savoirs et apprentissages.

¹ « Un point de vue sur l'ARS : les dispositifs et l'école ; Évaluation secondaire des dispositifs d'aménagement des rythmes scolaires », ANALISE, Paris VIII, rapport cité.

Nous étudierons tout d'abord ces deux conditions opérationnelles du développement de l'enfant avant d'appréhender les impacts en termes d'apprentissages.

« Les objectifs de développement équilibré semblent avoir été intégrés par les parents, c'est d'ailleurs pour eux une cause de satisfaction. Les parents sont séduits par ce changement des approches éducatives qui considèrent l'enfant dans sa globalité et non comme un simple apprenant » (CREDOC). À quoi est due cette satisfaction ? En 1997 comme en 1998, elle provient autant des changements d'horaires, ainsi que nous l'avons déjà vu, que des activités. Ces dernières constituent l'un des apports les plus concrets et les plus visibles de l'expérimentation.

Le socle d'accord : aménager le temps scolaire permet d'introduire des activités culturelles, sportives

« Instaurer un meilleur équilibre dans l'emploi du temps journalier et hebdomadaire de l'enfant, lui permettre la découverte de ses aptitudes physiques, manuelles, artistiques à travers un choix d'activités sportives et culturelles dont l'accès lui est facilité » (extrait d'une monographie réalisée par le CEREQ).

Cet exemple d'objectif local traduit la tendance générale : à l'analyse d'un bon nombre d'évaluations locales, la mise en place d'activités favorisant le développement de l'enfant suscite bien un large consensus.

Le résultat le plus net de ces deux années d'expérimentation est sans conteste, celui d'une satisfaction importante¹ des enfants et des parents liée à la mise en place d'activités culturelles, sportives, scientifiques, manuelles... Ce constat est vérifié tant au niveau national, à travers les études conduites par le CREDOC auprès d'enfants et leurs parents, que dans les investigations locales.

Il importe d'analyser les déterminants de cette satisfaction vis-à-vis des activités.

- En 1997 comme en 1998, les enfants manifestent, selon le CREDOC, une grande satisfaction vis-à-vis des activités (plus de 90 %). Toutes les activités ne leur plaisent pas de façon égale cependant. Les enfants établissent ainsi une hiérarchie dans les activités qu'ils pratiquent :
 - celle-ci est principalement fonction de la nature de l'activité : les activités sportives, notamment les sports collectifs et les activités de plein air sont les plus fortement appréciées, mais les activités culturelles et artistiques telles le théâtre, les arts plastiques, la danse, la musique et le chant figurent

¹ Cf. *supra*, les résultats relatifs à la satisfaction globale des parents.

en bonne place dans leur « hit-parade », de même que les activités scientifiques et techniques comme l'informatique, l'audiovisuel, la technologie, les activités manuelles ;

- le caractère nouveau de l'activité et les découvertes ou les apprentissages qu'elle permet est la seconde raison à ces préférences ;
- viennent ensuite le fait d'être valorisé, le fait d'être avec des copains de manière beaucoup moins importante.

Ces motifs interagissent entre eux. Ainsi les enfants qui préfèrent les activités sportives font référence un peu plus que les autres aux copains ; les enfants qui préfèrent les activités culturelles mettent plus en avant la nature des activités, les découvertes engendrées, mais aussi le fait de se sentir valorisé, de réussir ; les enfants qui préfèrent les activités manuelles soulignent la nouveauté et les apprentissages. En tout état de cause, les opinions des enfants dépendent peu de l'intervenant, de ses relations avec les enfants ou de ses compétences dans l'encadrement des activités.

Cette grande satisfaction est affirmée de façon homogène à travers les réponses à une batterie de questions. On peut en avoir confirmation par le fait par exemple, qu'en 1997 comme en 1998, les trois quarts des enfants interrogés préfèrent faire des activités et rentrer plus tard à la maison, que de ne pas faire d'activités et rentrer plus tôt. Par ailleurs, s'agissant des changements souhaités par rapport aux activités, ils consistent surtout en une demande d'intensification du dispositif : à en avoir plus ou à ce qu'elles durent plus longtemps.

- Après deux ans d'expérimentation, la satisfaction des parents est en progression : 90 % des parents interrogés disent être tout à fait ou assez satisfaits. Les tout à fait satisfaits passent de 37 % à 47 %, les assez satisfaits de 52 % à 43 %, les peu ou pas du tout satisfaits de 8 à 6 %.

**La satisfaction des parents par rapport aux activités –
Évolution 1997/1998**

	% en 1997	% en 1998
Tout à fait satisfaits	37	47
Assez satisfaits	52	43
Peu satisfaits	7	5
Pas du tout satisfaits	1	1
Sans opinion	3	4
Total	100	100

Source : CREDOC, 1998

Les critiques formulées par la minorité de parents peu ou pas du tout satisfaits ont peu évolué au cours des deux années : elles sont liées d'abord à un manque de choix ou de diversité (28 %) ; puis à la nature de l'activité (21 %) ; à des raisons liées à l'encadrement (14 %) (essentiellement un manque de compétences ou de professionnalisme) « *cela manque de sérieux, ils ont par exemple oublié un enfant dans le car une fois* » ; enfin des problèmes liés à l'organisation (8 %), sur ce dernier volet, on note une forte évolution à la baisse car les questions d'organisation figuraient au premier rang des motifs d'insatisfaction l'an passé (33 %).

Mais ce sont surtout les raisons de satisfaction qui changent le plus :

**Principales raisons de satisfaction liées aux activités –
Comparaison 1997/1998**

	% en 1997	% en 1998
La découverte de nouvelles activités	44	18
L'avis de l'enfant	28	39
La nature des activités	20	7
Les intervenants	11	8
L'influence sur l'enfant	8	26

Source : CREDOC, 1998

Si cette adhésion massive était motivée en 1996-1997 pour les parents par la découverte de ces pratiques et donc la nouveauté, en 1997-1998, elle l'est davantage par le plaisir procuré à l'enfant et l'influence positive sur son comportement.

« S'il est logique de constater qu'après deux années d'activités, la nouveauté n'est plus le caractère essentiel des aménagements, la prise en compte croissante de l'avis de l'enfant et des modifications de son comportement indique là encore l'importance du dialogue parents-enfants. Elle est également le signe d'une meilleure compréhension pour les parents des objectifs des aménagements des rythmes scolaires » (CREDOC, 1998).

Comme pour les enfants, cette attitude très favorable des parents est confirmée à travers d'autres indicateurs.

Les avantages du dispositif cités par les parents confirment l'importance accordée à la mise en place d'activités, non seulement à cause des découvertes qu'elles permettent à l'enfant, mais aussi car les parents sont

sensibles au fait que le dispositif offre aux enfants la possibilité de faire des activités auxquelles ils n'auraient pas eu accès (« *tous les enfants de tous les niveaux sociaux pratiquent les mêmes activités* », « *ils font des activités qu'ils n'auraient pas faites sans ça, qui n'existent pas dans le secteur* »). Enfin, pour les parents, les activités favorisent l'épanouissement de l'enfant, l'acquisition d'une ouverture d'esprit « *les enfants ayant des difficultés peuvent s'épanouir, car ils ont l'impression d'être bons, ils ont plus confiance* ».

Les résultats d'un grand nombre d'évaluations locales vont dans le même sens, l'analyse de la satisfaction étant, nous l'avons vu dans la première partie, réalisée dans la plupart des sites. On peut en citer quelques-uns à titre d'illustration.

□ En synthèse

Après la satisfaction accordée aux aménagements du temps, ces résultats confirment bien l'importante adhésion des enfants et des parents en ce qui concerne les activités. L'importance accordée à de nouveaux types d'apprentissages et au plaisir qu'ils procurent à l'enfant est significative de l'évolution des regards des adultes vis-à-vis d'une approche éducative moins contraignante, plus ouverte et plus entière, peut-être plus respectueuse de l'individu.

Il est permis de faire l'hypothèse que ces possibilités qui s'ouvrent, qui sont vécues dans le plaisir et qui permettent la révélation des potentialités et la formation des identités, bénéficient d'une forte légitimation auprès des enfants et des parents « *car elles permettent une distanciation par rapport aux déterminations familiales et socioculturelles. Elles assurent une fonction d'émancipation symbolique et pratique. Elles engendrent en retour un processus déterminant dans le rapport aux apprentissages et à l'autonomie : l'autorisation accordée à chaque génération à vivre sa propre histoire. La continuité entre générations s'instaure à travers l'hétérogénéité, reconnue comme légitime, des références culturelles de chacune* »¹.

Nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement sur les impacts relatifs au rapport au savoir. Il importe à présent d'étudier la question de la démocratisation de l'accès aux pratiques culturelles et sportives, qui est un objectif explicitement affiché de cette politique expérimentale.

¹ *Marine Zecca, La politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes, au péril de l'esprit du temps, rapport pour le ministère de la Jeunesse et des Sports, non publié.*

Un large éventail d'activités, d'accès facilité,
constitutif d'une « culture commune »
ou « d'une émulation des différences » ?

La satisfaction vis-à-vis des activités est, sans nul doute, un indice fort d'un processus de démocratisation ; mais celui-ci est cependant insuffisant car il ne permet de juger ni de la diversification de l'offre d'activités, ni de l'optimisation de l'accès aux pratiques culturelles et sportives, ni du sens de celle-ci. Nous aborderons toutes ces questions successivement.

Une palette large d'activités

Nous n'avons jusqu'à présent qu'une idée imprécise de la réalité des activités proposées aux enfants dans le cadre de l'expérimentation. Il importe de combler cette lacune.

Quelques données de cadrage relatives aux activités

Selon le ministère de la Jeunesse et des Sports, d'après les informations fournies par les sites pilotes, l'expérimentation a permis l'organisation d'un volume important d'activités : près de 455 000 heures en 1997-1998 et 328 140 heures en 1996-1997 (sur la base de 36 semaines). Cette progression est normale, elle s'explique par la labellisation de 77 sites nouveaux pour cette dernière année scolaire. Le tableau suivant permet d'en connaître la répartition par semaine, en fonction de la nature du temps scolaire ou périscolaire.

Répartition des activités en fonction des temps scolaire et périscolaire – Comparaison 1996/97 et 1997/98

	Temps scolaire		Temps périscolaire		Total par semaine
	Nb. d'heures cumulées d'activités culturelles et sportives sans intervenant	Nb. d'heures cumulées d'activités culturelles et sportives avec intervenant	Nb. d'heures d'activités en temps libéré de l'école (« périscolaire nouveau »)	Nb. d'heures d'activités en temps « périscolaire traditionnel »	
1996/1997	1 955	1 890	5 270	-	9 115
1997/1998	2 895	2 133	4 158	3 450	12 636

Source : MJS

En 1996-1997 comme en 1997-1998, les activités proposées durant le temps scolaire, dans le cadre d'après-midi aménagés, représentent 40 % du volume d'heures total d'activités.

Près de 5 000 intervenants extérieurs ont encadré ces activités, leur nombre n'a pas évolué entre 1996-1997 et 1997-1998. Ce point sera précisé ultérieurement.

Nous ne disposons pas de données précises relatives aux lieux où se réalisent ces activités. L'étude commanditée par le CESARE au cabinet Jérôme Dupuis¹ et relative aux coûts mentionne une optimisation de l'utilisation des locaux scolaires ainsi que des équipements locaux, municipaux ou associatifs.

Néanmoins selon le CREDOC, 71 % des enfants disent parfois sortir de l'école pour les activités, 29 % jamais. La grande majorité des enfants sortant de l'école pour les activités en 1997-1998 disent l'apprécier, ce qui n'était pas le cas en 1996-1997 pour des raisons d'organisation et particulièrement de transports.

Intéressons-nous à présent à la nature de ces activités.

Les enquêtes réalisées auprès des intervenants par le ministère de la Jeunesse et des Sports permettent d'en avoir une vue quasi exhaustive.

Une offre constitutive d'une culture plurielle

Une palette de près de 300 activités a pu être répertoriée, activités qui ont été classifiées dans une nomenclature².

Répartition des activités par type - Comparaison 1996/97 et 1997/1998

	% en 1996/1997	% en 1997/1998
Activités scientifiques et techniques	13	15
Activités culturelles et artistiques	35	36
Activités ludiques	7	8
Activités citoyennes	3	2
Activités sportives	36	34
Activités mal définies	6	5
Total	100	100

Source : MJS

1 Jérôme Dupuis Consultants, *Évaluation du dispositif d'aménagement des rythmes scolaires, mai 1998.*

2 Cf. ministère de la Jeunesse et des Sports, *Enquête sur les intervenants, 1996-1997.*

Ces données montrent en premier lieu l'équilibre existant entre les deux grands types d'activités que sont les activités culturelles d'une part et les activités sportives d'autre part, en second lieu la permanence de la répartition de ces grandes catégories d'activités d'une année sur l'autre. Elles sont corroborées par l'étude menée par le CREDOC en 1998, ainsi que le montre le tableau suivant.

La nature des activités pratiquées par les enfants dans les temps scolaire et périscolaire

	%		%
Sports	69	Activités manuelles	22
– sports individuels	26	Informatique	19
– sports duels	29	Jeux	16
– sports collectifs	29	Technologie	6
– sports de plein air	22	Patrimoine culturel	5
– autres sports	9	Nature et environnement	3
Activités culturelles et artistiques	68	Vie quotidienne	3
– arts plastiques	32	Langues	2
– musique et chant	29	Sciences	1
– théâtre	21	Soutien scolaire	1
– danse	10	Communication	1
– lecture, écriture	8	Pas d'activité, temps libre	3
– audiovisuel	6		
– cirque	3		
Total		216*	

Source : CREDOC, 1998

* Le total est supérieur à 100, les enfants ayant pu donner plusieurs réponses

Une illustration concrète de la gamme des activités offertes dans un site pilote¹ complète la démonstration de la diversité des ateliers mis en place.

1 Woippy, Bilan des deux premières années, projet de troisième année d'aménagement du temps de l'enfant, juin 1998.

Ateliers proposés pour l'année scolaire 1997-1998 (site de Woippy (57))

Ateliers sportifs

Ping-pong
Football
Basket-Ball
Gymnastique rythmique sportive
Lutte
Sports collectifs
Tennis
Patinoire
Boxe éducative
Modern Jazz
Pétanque
VTT
Judo
Gymnastique

Ateliers culturels et autres

Théâtre
Contes
Musique
Échecs
Informatique
Cuisine
Magie
Cirque
Couture
Pâte à sel
Arts plastiques
Calligraphie
LPO
Ludothèque
Roman photo, BD Photo

La démocratisation en marche

La richesse de l'offre d'activités ne constitue pas en soi une démonstration d'une amélioration de l'accès aux pratiques, même si elle joue vraisemblablement un rôle en ce sens. Pour pouvoir mesurer la démocratisation, il faut pouvoir comparer les pratiques des mêmes enfants dans les temps scolaire et périscolaire d'une part, et dans le temps extrascolaire d'autre part. Cette étude comparative réalisée par le CREDOC montre que l'objectif est atteint.

Dans le cadre de l'expérimentation, la fréquence des pratiques est plus élevée et les activités sont plus nombreuses

3 % des enfants en écoles expérimentales ne pratiquent pas d'activités pendant les temps scolaire et périscolaire, 12 % en pratiquent une seule, 85 % pratiquent entre deux et sept activités. Le nombre moyen d'activités pratiquées par ces enfants est de 3,5. En outre ces activités sont plus variées dans leur nature : les trois quarts des enfants pratiquent entre deux et dix activités différentes¹. Le nombre moyen d'activités différentes en temps scolaire et périscolaire est de 2,2.

40 % de ces enfants ne pratiquent pas d'activités pendant le temps extrascolaire, 45 % en pratiquent une seule, 13 % seulement en pratiquent

1 Par exemple, activité sportive et activité culturelle. Deux sports sont considérés comme des activités de même nature.

deux, 2 % plus de deux. Entre autre, 29 % pratiquent entre deux et cinq activités différentes.

Les pratiques sont également plus diversifiées

Un certain nombre d'activités ne sont jamais ou peu pratiquées pendant le temps extrascolaire comme le théâtre, l'audiovisuel, les arts plastiques, la lecture, l'informatique, la technologie, etc. « *Par le nombre et la nature des activités proposées, les aménagements des rythmes scolaires offrent effectivement à l'enfant la possibilité de s'initier à des activités nouvelles et variées* » (CREDOC).

La nature des activités pratiquées par les enfants – Comparaison entre les temps scolaire et périscolaire et le temps extrascolaire

	Temps scolaire et périscolaire (%)	Temps extrascolaire (%)
Sports	69	48
– sports individuels	26	19
– sports duels	29	14
– sports collectifs	29	18
– sports de plein air	22	7
– autres sports	9	2
Activités culturelles et artistiques	68	20
– arts plastiques	32	2
– musique et chant	29	10
– théâtre	21	2
– danse	10	7
– lecture, écriture	8	0
– audiovisuel	6	0,5
– cirque	3	0,5
Activités manuelles	22	2
Informatique	19	1
Jeux	16	2
Technologie	6	0
Patrimoine culturel	5	1
Nature et environnement	3	0
Vie quotidienne	3	0
Langues	2	1
Sciences	1	0
Soutien scolaire	1	0
Communication	1	0
Pas d'activité, temps libre	3	40
Total	216*	115*

Source : CREDOC, 1998

* Le total est supérieur à 100, les enfants ayant pu donner plusieurs réponses

Les enfants issus de milieux populaires bénéficient le plus de cette offre proposée dans le cadre de l'ARS

Selon le CREDOC, les trois quarts des enfants interrogés ne pratiquent pas pendant le temps extrascolaire, les activités qu'ils pratiquent dans le cadre de l'expérimentation. Ce résultat est déjà concluant en ce qui concerne le renforcement de l'accessibilité aux pratiques. Il est encore plus probant en ce qui concerne les enfants de milieux modestes. Ce sont eux qui ont le moins accès aux activités dans un cadre extrascolaire. L'ARS leur permet donc de s'initier à des activités, qu'ils n'ont jamais pratiquées par ailleurs.

Proportion des enfants ne pratiquant pas durant le temps extrascolaire des activités qu'ils pratiquent dans l'ARS, selon les caractéristiques sociodémographiques

	%
Catégorie sociale	
– cadre	67
– employé	77
– ouvrier	81
Lieu de vie	
– centre-ville	77
– pavillon	73
– cité	84
– rural	73
Taille de la famille	
– 1 ou 2 enfants	75
– 3 ou 4 enfants	75
– 5 enfants ou plus	91

Source : CREDOC, 1998

Quelques résultats d'évaluations locales

L'évaluation réalisée à Paris avec le concours du CNAM, confirme les résultats de cette étude nationale, à partir d'autres indicateurs : l'équilibre entre différents types d'activités, sportives et culturelles, est plus important en ce qui concerne les enfants d'origine sociale « défavorisée » : 62,5 % répartition équilibrée, 37,5 % répartition déséquilibrée. Ces proportions s'inversent pour les enfants d'origine sociale aisée qui ont la possibilité de pratiquer d'autres activités en dehors de l'école à l'inverse des

premiers. Pour les enfants d'origine sociale modeste, il y aurait ainsi dès la première année une amorce de processus de rattrapage des inégalités.

De la même manière, l'université de Toulouse-Le Mirail (CREFI) constate qu'en Haut-Couserans, l'ARS permet bien d'offrir aux enfants de cantons plutôt déshérités (69 % des revenus de moins de 10 000 francs, dont un quart de moins de 5 000 francs), de pratiquer des activités sportives et culturelles auxquelles ils n'auraient pu accéder hors du cadre scolaire.

La gratuité et la liberté, corollaires de la démocratisation

En donnant la possibilité à tous les enfants des écoles expérimentales de pratiquer des activités, l'ARS contribue à renforcer l'égalité d'accès à la culture et au sport. Mais ces résultats sont obtenus en raison, principalement, de la gratuité ou de la quasi-gratuité des activités.

Les recommandations fournies dans la circulaire du 31 octobre 1995 semblent bien avoir été respectées : il importait de conserver aux activités se déroulant durant le temps périscolaire un caractère gratuit ; celles ayant lieu dans un cadre périscolaire devant « *tendre vers la gratuité* ».

Cette question de la gratuité renvoie à un débat idéologique qui émerge dans certaines évaluations locales et dans les groupes du CESARE. Au fond, il s'agit bien de définir à la fois les contours de l'égalité d'accès et le statut des activités développées dans le temps périscolaire.

- Un premier type de discussion tourne autour du service public et des prestations fournies : pour le plus grand nombre des membres des groupes de travail du CESARE, les activités concernant des enfants scolarisés ; elles sont mises en place dans un temps libéré du temps scolaire ; ce temps est quasi obligatoire et cette action publique éducative relève du service public ; la gratuité s'impose donc. Ce à quoi, d'aucuns rétorquent qu'il faut peut-être distinguer en fonction des types d'aménagement périscolaires ; certains de ceux-ci, notamment les accueils, ont un caractère à la fois facultatif et social plus affiché ; il serait normal que cette prestation fasse l'objet d'une cotisation des parents, modulable en fonction des revenus (cf. réunion des groupes de travail du CESARE le 9 juillet 1998).
- Un deuxième objet de débat est posé autour de l'équité et de la justice sociale : « *La gratuité est-elle juste quand des familles ont les moyens financiers de payer ces activités ? Ne faudrait-il pas que le CARVEJ (contrat support de l'ARS) prenne une orientation plus résolument sociale en s'adressant plus particulièrement aux familles défavorisées ?* » (site de Saint-Genis-Pouilly, 01)... D'autant que l'ARS « *n'empêche pas les enfants des milieux plus aisés de continuer à suivre des cours de piano, des enseignements artistiques* »...

- Un troisième type d'interrogation se pose moins sur le plan des principes que sur le plan opérationnel ; il consiste à évaluer un montant acceptable de la participation financière des familles. « *Il semble important de ne pas imposer un prix trop élevé afin de permettre au plus grand nombre d'enfants, et de familles, d'y accéder* »¹.

« Dans un centre aéré prenant les enfants en charge de 7 h 45 à 18 h, le tarif journalier – lorsque c'est un plein tarif, c'est-à-dire sans aucune aide – est de 80 francs. Donc avec un coût annuel de 450 francs par enfant pour les activités proposées à La Rouquette, les familles n'accèdent même pas à six jours de loisirs dans un autre organisme (...) En bref, d'une part les structures d'accueil sont rares dans le secteur, d'autre part elles sont onéreuses pour les familles. À La Rouquette, au vu de toutes les possibilités de services proposés, le prix annuel est dérisoire, et à la portée de chacun. » (Site de La Rouquette, 12).

Dans les deux cas précédents, on remarquera au passage que les activités sont appréhendées comme ressortissant du champ des loisirs.

- Enfin, disent les derniers, se référant à Pierre Bourdieu, « *la pratique culturelle n'est pas directement liée au capital économique des familles* »², mais aussi aux inégalités de capital culturel. Pour faire face à ces inégalités culturelles et faire en sorte qu'un maximum d'enfants participent à l'ARS, les évaluateurs de Saint-Genis-Pouilly (01) estiment que « *tant que le CARVEJ (l'ARS) sera compris par les parents dans sa relation avec l'école, l'effet du rapport différencié à la culture des classes sociales sera moins déterminant* ».

Ces positions montrent également que la gratuité n'a pas le même sens pour les différentes catégories d'acteurs ; ce constat rejoint celui de l'université de Strasbourg (rapport intermédiaire de décembre 1996) : elle peut être vue comme un moyen d'action sociale, surtout par les enseignants, alors qu'elle peut apparaître comme un indice de qualité médiocre pour certains parents...

La gratuité est donc une condition importante de l'accès, mais elle n'est pas suffisante.

En poussant plus loin ce raisonnement, on trouve également trace dans les évaluations d'une autre condition d'accès aux activités qui est celle du choix. *Égalité versus liberté...* : on n'accède réellement que si on a la possibilité de choisir. Qu'en est-il dans l'expérimentation ?

¹ *Véronique Barbot, évaluation du projet « Les enfants d'abord », l'aménagement du temps des enfants sur la commune de La Rouquette, mai 1998.*

² *Association Ain Profession Sports, Évaluation du contrat d'aménagement des rythmes scolaires de Saint-Genis-Pouilly, mars 1998.*

Les résultats des études convergent tant au niveau national qu'au niveau local : le choix a généralement bien été laissé aux enfants.

Les résultats recueillis par le CREDOC indiquent que :

- le choix des activités n'a pas été laissé à 26 % des enfants interrogés ;
- le choix pour certaines activités et pas pour d'autres a été permis pour 10 % des enfants ;
- le choix a été autorisé aux enfants pour toutes les activités : 64 % ;
- les parents ont participé au choix des enfants une fois sur deux (49 %) ;
- lorsque les enfants ont eu le choix, celles-ci ont été décrites en général auparavant.

Le choix des enfants selon les directeurs d'écoles expérimentales

	Nombre d'écoles	Pourcentage d'élèves
Les enfants n'ont pas eu le choix	8	26
Les enfants ont eu le choix, les activités n'ont pas été décrites	3	9
Les enfants ont eu le choix, les activités ont été décrites	23	65
- pendant la classe	13	38
- pendant une réunion regroupant plusieurs classes	3	9
- à un autre moment	7	17
- par l'instituteur	8	20
- par l'intervenant	15	45
- les parents ont participé	17	49
Total	34	100

Source : CREDOC, 1998

Les conditions de choix ne sont pourtant pas optimales, elles n'offrent pas l'opportunité d'une réelle éducation au choix ; nous aborderons prochainement cette question. Le choix n'est par ailleurs pas sans poser des problèmes d'organisation, sur lesquels nous aurons aussi l'occasion de revenir.

Cette volonté de donner la liberté aux enfants n'en est pas moins révélatrice des projections des adultes qui désirent offrir le maximum de possibilités et de chances à leurs enfants, au risque de certaines dérives ?

La consommation, mythe ou réalité ?

Plusieurs évaluations réalisées au niveaux national et local font en effet mention d'une « dérive consumériste », d'une « logique occupationnelle », d'un « système catalogue », d'une « logique de service » qui sous-entend l'existence d'un marché... Ces dérives avaient déjà été pointées en 1993 dans l'évaluation de la politique publique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant. La réalité de ce processus peut certes être observée ici et là ; elle apparaît très hétérogène et on peut se demander si elle n'est pas plus importante dans les représentations que dans les faits ?

Consommation, quand tu nous guettes...

Les « dérives consuméristes » sont appréhendées dans plusieurs rapports d'évaluation ; elles peuvent être générées par des attentes des parents et des enfants, et / ou par la structure de l'offre.

- Consumérisme = passivité ?

Une logique « consumériste » est pointée par l'étude du laboratoire CIVIIC de l'université de Rouen ¹. Elle est rendue possible par l'accroissement de l'offre d'activités qui occasionne à la fois une perte de leur sens et des attitudes passives de la part des enfants. « *Quand je disais qu'il n'y avait pas réellement une conception de projet, c'était de cet ordre-là. On avait une accumulation d'activités qui n'avaient plus rien à voir avec un projet de classe. Donc les enfants avaient l'impression, j'ai une activité maintenant, j'y vais pour l'année.* ». « *Cette année, j'ai eu l'impression qu'à travers tous les ateliers, les enfants étaient consommateurs* ».

Elle serait également renforcée par les pratiques des animateurs qui privilégient la dimension ludique et par les acteurs locaux qui attribuent au dispositif une finalité occupationnelle. Mais il convient de constater que ces critiques sont émises par certains enseignants et directeurs d'école (et non l'ensemble du corps enseignant) et qu'elles mettent en jeu des représentations de l'éducation, des conceptions de la nature des savoirs à transmettre et des méthodes pédagogiques. Ainsi pour les auteurs de ce type de reproche, il semble que « Qui dit jeu, dit plaisir, dit loisirs », une activité donc suspecte, éloignée de l'apprentissage, qui, lui est sérieux : comme le souligne le laboratoire CIVIIC, pour ces acteurs « *le jeu n'a pas sa place dans une activité d'enseignement* ».

De façon générale, la dérive consumériste ne semble pas majoritairement établie dans les attentes des enfants et des parents, si on se réfère à l'étude

¹ *Évaluation du dispositif d'aménagement des rythmes scolaires dans deux sites pilotes, Laboratoire CIVIIC, université de Rouen, janvier 1998.*

du CREDOC (1998), qui en étudiant les pratiques extrascolaires des enfants en ARS, montre que celles-ci ne sont pas renforcées par les différents types d'aménagements journaliers et que seule l'absence de report du samedi au mercredi encourage le développement des pratiques extrascolaires (sans doute plus par nécessité d'accueil, si possible éducatif, que pour consommer toujours plus) ; en outre et surtout, les enfants en ARS sont moins passifs durant leurs loisirs : ils s'ennuient moins, regardent moins la télévision, ce qui témoigne d'attitudes actives et non de comportements d'individus passifs et de consommateurs.

Une seule exception existe : la capacité des enfants en ARS à gérer leur temps libre diminuerait quand les aménagements sont très importants : plus de huit heures de réduction du temps scolaire hebdomadaire ou trois à quatre après-midi libérés. Les attitudes passives n'apparaissent donc qu'au-delà d'un certain seuil.

La logique « consumériste » serait davantage portée par la structure de l'offre.

- **Consumérisme = électoralisme ?**

L'université de Paris VIII (ANALISE) décèle une « logique de service » *« quand la municipalité instrumentalise le dispositif dans une optique électorale pour s'attirer la sympathie (et les voix) du plus grand nombre de personnes possible ».*

- **Consumérisme = logique libérale ?**

Mais la logique de service est aussi invoquée quand le nombre d'activités proposées aux enfants est très important, quand la rotation des cycles et donc le changement d'activités est trop rapide, quand l'école est conçue *« sur le modèle d'une société de services chargée de satisfaire la demande des "consommateurs d'école" que sont les parents d'élèves ».* Cette logique de service ne se repère cependant que dans 10 % des sites.

« Moi j'appelle ça du zapping : dès qu'ils en ont marre de quelque chose, ils changent. C'est directement lié aux rythmes scolaires. Ils ont beaucoup de mal à être fixés longtemps sur quelque chose, c'est dû aux activités trop nombreuses » (extrait de l'évaluation locale de Crest (26)).

Ces différents indicateurs témoignent alors selon les évaluateurs de Paris VIII, *« d'une conception libérale de l'école »*, où l'offre est conçue non seulement pour répondre aux attentes des catégories favorisées, mais aussi pour développer la capacité d'adaptation, qui *« est une forme politiquement correcte pour prôner la flexibilité »*. En découlent des démarches occupationnelles plus qu'éducatives et des attitudes de « zapping », de survol superficiel devant un hyperchoix d'activités. Force est de constater, là encore,

l'irruption de considérations idéologiques dans l'appréciation de l'existence dans certains cas d'une logique de consommation.

De façon complémentaire à ce type d'analyse, on peut tout simplement souligner le fait que l'offre d'activités obéit à des considérations économiques autant qu'éducatives. L'étude réalisée par le cabinet Jérôme Dupuis Consultants indique que les activités sont certes définies en fonction des demandes des enfants et de leurs familles, mais aussi en fonction des ressources locales : « *disponibilités en termes d'équipements locaux et en termes d'animateurs qualifiés* », « *coûts entraînés par la mise en place de ces activités* », « *richesse du tissu associatif, sportif et culturel local* »...

Le rapport final du CEREQ sur le volet emploi du dispositif ¹ va dans le même sens : il met en exergue la prise en compte du dispositif pour favoriser l'insertion sur le marché du travail ou pour consolider des situations d'emploi précaires, finalité qui ressortit d'une logique sociale et économique qui va influencer sur l'offre d'activités ; il souligne en particulier le lien entre recrutement et liste des activités proposées.

Des remèdes pour soigner le « mal »...

Quoi qu'il en soit, cette dérive consumériste suscite de nombreuses réactions : « *Sur les trois sites étudiés, on constate une obsession de la diversité et l'on peut s'interroger sur les raisons : pense-t-on que les enfants manquent de tout ? Cherche-t-on à dynamiser l'ensemble des structures sportives et culturelles d'un territoire donné ? Répond-on à une demande émanant des enfants, des familles, des écoles ? Dans le même temps, sur tous les sites, les responsables indiquent que la suractivité n'est pas bonne pour les enfants, que le nombre élevé d'activités pose d'immenses problèmes logistiques et organisationnels, que la variété empêche tout travail sérieux d'articulation des contenus...* » (VERES, 1997). Le même rapport préconise donc « *de s'orienter vers une sélection plus limitée mais plus étudiée, qui permettrait un meilleur travail transversal sur les contenus ? Cela permettrait aussi, lorsque la demande est forte, de débouler les activités* ».

Le rapport d'évaluation de VERES en 1998 complète ces premières pistes et suggère :

- « - des actions simples mais qui ont du sens pour les enfants et débouchent sur une socialisation ;
- des projets qui peuvent nourrir des démarches pédagogiques diversifiées ;
- à l'opposé du loisir-consommation, des activités orientées sur le long terme ;
- des actions permettant aux jeunes de mieux faire la distinction entre le réel et le virtuel ;

¹ CEREQ, « *De nouveaux intervenants à l'école : nouveau service, nouvel emploi ?* », *L'expérience de l'aménagement des rythmes scolaires, Évaluation du dispositif expérimental d'aménagement des rythmes scolaires, volet emploi, rapport final, juin 1998.*

– des activités favorisant la communication entre pairs plutôt que le dialogue solitaire enfant / machine.»

Le rapport d'évaluation du site de Bourg-Saint-Maurice est celui qui va le plus loin dans des préconisations visant à éviter le consumérisme.

« Imaginer un système moins "catalogue" ou "supermarché", qui renforce les tendances passives et consuméristes des enfants. Pour cela on peut imaginer des modalités de participation des enfants à l'élaboration des contenus, ce qui leur donnerait l'occasion de faire l'apprentissage de l'autonomie et de capacités très utiles dans la vie et pas encore assez présentes à l'école, à savoir : monter un projet collectif, apprendre à opérer des choix, convaincre, argumenter, organiser, etc. On pourrait par exemple plus travailler sur l'idée de groupes de projet que sur des activités toutes ficelées. Un des ateliers sur la semaine pourrait consister à réunir un groupe, sur une durée un peu longue, pour réaliser un projet (de nature diverse, lié ou pas à l'école), avec l'aide d'un adulte.

« Proposer des activités qui sortent de la seule configuration "atelier". Aller faire une enquête sur un métier, se promener, dessiner. Par exemple, offrir un "espace d'activités" avec un référent au service de l'enfant et pas seulement un animateur qui propose et organise l'activité. Bien sûr, certains contenus se prêtent mieux à cette approche que d'autres. Mais l'idée est que les temps d'atelier peuvent prendre des formes très différentes.

« Diversifier les offres en tenant compte des événements, des saisons, et surtout en privilégiant celles qui sont peu développées sur la commune comme des activités plus culturelles, artistiques ou qui se fondent sur l'observation et la découverte : découverte nature, sorties botaniques, écoute de musique, découverte de la peinture, de la lecture d'images, découverte de métiers, de lieux de production, etc. Sans oublier la dimension technologique (comment ça marche?) souvent oubliée et pourtant si importante dans nos sociétés. Les parents ont émis des foules d'idées.

« Repenser la notion de ludique. Notre vision de ce qui est ludique ou travail (scolaire) n'est-elle pas une vision d'adulte? Les enfants apprennent en permanence et sans forcément s'en rendre compte. Par ailleurs, on peut découvrir sans se torturer les méninges. On peut ainsi beaucoup s'amuser en découvrant l'anglais. Tout tient dans les finalités et les façons de faire. S'il n'y a pas de pressions liées à des obligations de résultats ou à des mesures des acquisitions, les conditions sont fort différentes. C'est pourquoi nous pensons que plus que l'activité elle-même, c'est le climat de détente dans laquelle elle s'inscrit qui est déterminant pour dire si c'est ludique ou "laborieux".

« Pour continuer dans ce sens, il faudrait prévoir un minimum d'évolution et de progression dans les activités. Cela ne signifie pas forcément un apprentissage précis, qui de toute façon ne sera pas mesuré et évalué, mais il faut tenir compte du fait que quand on découvre et pratique une activité, même pour le plaisir, les savoir-faire et les désirs évoluent. Sinon ce n'est plus de la découverte, ni du plaisir.»

□ En synthèse

Les différents éclairages apportés ci-dessus à la question de la démocratisation permettent d'en repérer l'avancée. L'offre d'activités se développe quantitativement et se diversifie, le caractère quasi obligatoire et quasi gratuit des activités rend possible, dans le cadre périscolaire, l'accès à des pratiques sportives et culturelles à tous les enfants et donc en particulier aux enfants de milieux populaires, qui sans cette opportunité, ne pourraient être initiés à ces activités.

Retour sur l'égalité des chances et position du CESARE

L'égalité des chances paraît *a priori* en progression : certains rapports insistent sur la formation d'un socle de références culturelles commun à tous les enfants, sur la constitution d'une culture commune par l'élargissement des possibilités d'expériences, notamment pour les plus « démunis » ou encore sur la mixité sociale renforcée.

Mais l'analyse reste limitée, cette finalité légitime est-elle réellement atteinte? Si l'on peut, comme le propose le rapport du laboratoire CIVIIC de l'université de Rouen, à la suite d'Antoine Prost ¹, parler de « démocratisation de l'obligation et de la fréquentation » périscolaire, on sait en revanche peu de choses sur les activités pratiquées respectivement par les enfants d'origine aisée et les enfants d'origine modeste, ou encore sur les moyens mis à disposition par les communes riches en comparaison des communes pauvres, ou encore sur d'autres facteurs susceptibles d'entretenir voire d'amplifier les inégalités. On a vu par ailleurs que le dispositif ne fait pas disparaître les différences de pratiques dans le cadre extrascolaire.

La finalité légitime d'accès aux pratiques pour tous, qui s'inscrit « *dans le droit fil de l'éducation populaire* » (VERES 1997), est nécessaire mais pas suffisante pour réaliser une véritable égalité des chances. Ainsi si l'on reste dans une conception de l'égalité de moyens, peut-être faut-il donner plus à ceux qui ont le moins, ou s'assurer que les enfants de milieux modestes ont bien accès aux mêmes prestations que ceux des milieux plus aisés.

Peut-être faut-il dépasser une approche quantitative de l'égalité et introduire des considérations plus qualitatives : la question ici posée est celle de permettre à chaque enfant de valoriser ses talents. L'approche est différente : elle s'intéresse à la promotion individuelle et elle valorise les dimensions positives de chaque être humain plutôt que de partir de l'analyse d'un déterminisme social et de compensations à apporter aux inégalités ; elle considère que préparer les enfants à la société du XXI^e siècle,

1 Antoine Prost, *Éducation, société et politiques, une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, 1992.

c'est leur permettre de tester leurs compétences, de découvrir leurs atouts mais aussi d'élargir leur horizon culturel, de renforcer leur ouverture d'esprit, capacités qui leur permettront de mieux s'adapter à un monde où l'incertitude est grande.

La diversité des activités est alors regardée comme une chance donnée aux enfants d'acquérir concrètement, de façon moins académique, une multitude de savoirs, de savoir-faire, de savoir-être, de se projeter eux-mêmes, de vivre des expériences collectives et individuelles renforçant leur autonomie. Les chercheurs de Paris VIII qualifient cette approche de la démocratisation de « *logique moderniste* ».

Ainsi pour reprendre l'intitulé de ce développement consacré à la démocratisation, plutôt que d'opposer culture commune et émulation des différences, sans doute conviendrait-il de penser l'un et l'autre simultanément...

Sur ces bases, le CESARE se félicite tout d'abord de l'adhésion massive des enfants et des parents au dispositif, c'est le signe de l'aspiration à une approche plus globale de l'éducation qui offre à chacun le maximum d'atouts pour la vie, au-delà d'un ensemble de savoirs abstraits. La prise de conscience accrue des parents de l'influence positive de nouveaux apprentissages favorisant l'émancipation, la construction des individus et la vie en société est extrêmement positive ; il convient de mettre en œuvre les méthodes de communication appropriées pour amplifier ce processus.

Concernant la démocratisation, il importe de pousser plus loin les recherches et analyses à ce jour limitées, pour en saisir toutes les dimensions.

Les activités éducatives proposées par l'ARS relèvent d'une mission de service public. Pour garantir l'égalité des chances, il importe de tendre vers leur gratuité (certaines prestations à finalité sociale comme les accueils pourraient cependant faire l'objet d'une cotisation modulable) et leur fréquentation par tous (qui n'exclut pas la liberté de choix). Ne pas reconnaître cette mission comme un service public serait laisser la porte ouverte à l'émergence d'un marché qui existe déjà à travers les prestations intégrées de sociétés privées aux collectivités locales et donc favoriser le maintien ou le renforcement d'inégalités.

L'égalité des chances ne se limite pas à l'égalité des droits, même si celle-ci est primordiale. Elle doit aussi permettre de faire émerger chez chaque enfant les potentialités existantes, puis de tout mettre en œuvre pour les valoriser. Des méthodes et une organisation spécifiques sont à inventer pour ce faire.

Le CESARE privilégie une conception d'une éducation « active » héritée du courant pédagogique de l'éducation nouvelle ; l'activité est alors la possibilité de créer, de s'exprimer, d'agir sur le monde, elle requiert la

liberté. La mise en place des activités doit favoriser la réussite, permettre la compréhension de ce que l'on fait, de comprendre l'intérêt de l'acte d'apprendre, faciliter le partage des expériences individuelles et collectives.

L'existence d'une palette d'activités diversifiée sans être nécessairement importante quantitativement, apparaît d'un grand intérêt pour le développement des enfants et leur préparation au monde de demain. Pour éviter les dérives consuméristes ou occupationnelles, il importe d'agir à plusieurs niveaux : penser conjointement dans le cadre d'un projet, l'organisation du temps, les rythmes d'apprentissage et les activités (contenus), « le temps et le faire », pour éviter la juxtaposition, sans cohérence d'ensemble des ateliers ; éviter de survoler de façon superficielle ces activités par l'introduction de méthodes et une durée d'apprentissage facilitant l'acquisition d'une vraie capacité d'analyse et de recul.

Une organisation par modules et même par cycles favorisant une progression dans le développement des talents et adaptée aux âges de enfants permettrait de répondre à cette préoccupation. Ces propositions invitent à la mise en œuvre d'une ingénierie pédagogique, propre aux spécificités des activités « périscolaires », définie en tant que telle et non plus par comparaison et opposition aux secteurs scolaire ou de l'animation socioculturelle ou sportive.

Activités et ouverture de l'école

La question de la démocratisation des activités soulevée précédemment débouche sur celle de la cohérence des apprentissages, des pédagogies, de l'articulation entre le scolaire et le périscolaire, et de leur corollaire, le partenariat éducatif ; en d'autres termes, sur le thème de l'ouverture de l'école sur son environnement. Celle-ci est à la fois une condition du développement équilibré de l'enfant ainsi qu'une modalité de démocratisation, au sens cette fois d'introduction du débat sur et dans le système éducatif.

Cette ouverture de l'école ne va pas de soi ; ainsi que l'indique fort justement le cabinet VERES (1997) « *historiquement l'école a fonctionné dans son rapport au temps et à l'espace sur une double exclusion :*

– avec, du point de vue du temps, la distinction du temps scolaire, temps "noble" consacré aux apprentissages, et hors du temps scolaire, temps "en creux", consacré au repos, au loisir, à la vie familiale ;

– avec, du point de vue de l'espace, le territoire endos de l'école, lieu protégé de la culture à l'abri des influences potentiellement néfastes et distractives de l'environnement, et l'espace du dehors au-delà des murs de l'établissement scolaire ».

L'école sanctuaire est une tradition française bien ancrée dans la République, qui réapparaît régulièrement dans le débat public. Pourtant depuis la fin des années soixante-dix, l'ouverture de l'école ne cesse d'être discutée, questionnée, évaluée ; cette expérimentation n'y échappe pas. L'ouverture de l'école est un postulat de départ de cette action. Cet objectif implicite est-il atteint ?

Encore convient-il de préciser ce que signifie cet objectif... Michel Gevrey, rapporteur de l'évaluation interministérielle de la politique d'aménagement des rythmes de l'enfant en 1993 indique que cette formule « ouverture de l'école » désigne à la fois :

- « – *l'ouverture de l'école sur l'extérieur ;*
- *le renforcement du partenariat pédagogique interne et externe ;*
- *l'ouverture vers les partenaires locaux ;*
- *l'intégration des parents à la vie de l'école ;*
- *en secteur rural, le moyen de rupture du confinement, de la mise en liaison avec l'extérieur ».*

La liste pourrait sans doute être complétée car le processus est complexe : transformation du fonctionnement de l'institution, introduction de pratiques pédagogiques hétérogènes, développement du travail collectif, etc.

Les matériaux disponibles sur cette question dans les évaluations nationales et locales dans le cadre de l'expérimentation ARS sont nombreux et riches. Nous avons choisi de faire le point sur ces données à travers deux grands axes : le partenariat éducatif, la coopération entre les différents éducateurs que sont les enseignants, les intervenants, les parents d'une part, et la cohérence des politiques éducatives d'autre part, c'est-à-dire l'articulation entre le projet pédagogique de l'ARS, le projet d'école et le projet éducatif territorial.

Le partenariat éducatif : un diagnostic en demi-teinte

Le partenariat éducatif ne s'impose pas d'emblée ; il est rendu nécessaire du fait de la volonté de rendre les activités périscolaires complémentaires de celles de l'école dans la perspective d'une éducation globale. Cette recherche de cohérence et d'articulation des apprentissages entraîne le recours à des intervenants extérieurs, sollicite le concours des familles, et *in fine*, modifie le fonctionnement de l'école tant au niveau institutionnel que dans les relations entre les personnes (entre les enseignants eux-mêmes, avec les élèves, etc.)

L'analyse du partenariat éducatif fait apparaître, au moins pour la première année d'expérimentation, un bilan mitigé. Il est difficile de mesurer la réalité quantitative des difficultés rencontrées en la matière. Les évaluations

nationales ou locales conduites principalement au cours de l'année scolaire 1996-1997 et portant sur le sujet, mettent l'accent sur l'existence de problèmes liés à l'articulation entre le périscolaire et le scolaire mais ne concernent au plus qu'une vingtaine de sites. Tandis que l'analyse secondaire des évaluations locales réalisée par l'université de Paris VIII (ANALISE) indique que le modèle cohérent (voir *supra*), c'est-à-dire la volonté affichée de mise en cohérence du scolaire et du périscolaire voire de l'extrascolaire, tant à travers les objectifs du dispositif au plan local qu'à partir des objets d'évaluation (réinvestissement des apprentissages d'un domaine à l'autre, partenariat éducatif), est présente dans la moitié des sites étudiés (70).

Y a-t-il un fossé entre les intentions et la réalité? Si cela est le cas, peut-on envisager des solutions pour remédier à aux dysfonctionnements repérés? D'autant que, par ailleurs, il semble, à travers quelques rapports, que la situation se soit améliorée dans les relations enseignants / intervenants en 1997-1998.

Faisons preuve d'optimisme ; la bouteille est à moitié pleine.

Osons l'affirmer : l'articulation scolaire / périscolaire est possible, même si elle n'est pas simple.
Dans quelles conditions se réalise-t-elle ?

La détermination des activités et l'articulation périscolaire / scolaire se font essentiellement en amont lors de l'élaboration du projet par les enseignants et les autorités académiques. Deux exemples illustrent des tentatives de recherche de complémentarité des apprentissages au niveau de la conception (cf. monographies du CEREQ) :

« Au niveau des grandes sections de maternelle et des classes élémentaires, on se donne comme objectif opérationnel de proposer aux enfants chaque semaine et durant un trimestre une activité "d'expression" (requérant un certain effort intellectuel et de réflexion), une activité de "manipulation" ou de "dépatouillage" et une activité sportive ».

« De nombreux apprentissages généraux, complémentaires aux apprentissages scolaires, sont recherchés tout en reposant sur des modes pédagogiques différenciés susceptibles de répondre aux aptitudes et aux besoins spécifiques de chaque enfant :

- le temps et le rythme (musique, danse, film d'animation...);
- le goût (cuisine);
- la mémoire (théâtre, échecs);
- l'utilisation d'outils et la fabrication d'objets (cuisine, objets volants...);
- la résolution de problèmes et la recherche de méthodes (échecs);
- les règles de la vie sociale (respect des règles du jeu propres aux activités, affirmation d'un choix d'activités, intégration dans un groupe d'enfants...), etc »

Durant l'activité ou en aval de celle-ci, cette articulation est en revanche plus rare ; la plupart des évaluations nationales, mais aussi un certain nombre d'évaluations locales (1996-1997) attestent du fait que les enseignants sont souvent absents des ateliers et rencontrent peu les intervenants.

« Rares sont les enseignants qui vont assister au déroulement d'une activité ; l'un l'a fait parce qu'il y avait un problème qu'il a effectivement identifié comme étant d'ordre pédagogique. Il y a, bien sûr, ceux qui ne se sentent pas du tout concernés par le hors temps scolaire, ou qui attendent le feu vert de leur hiérarchie pour s'autoriser à regarder les contenus. Plusieurs aussi disent craindre de passer pour "inquisiteurs" aux yeux des intervenants, ou bien d'être perçus comme inféodés à la municipalité. Enfin existe également la crainte que les enfants se sentent moins à l'aise sous le regard de leur maître » (VERES 1997).

« En règle générale, dès que le temps périscolaire commence, les enseignants quittent l'établissement ; réciproquement, les intervenants le fréquentent seulement pendant le temps périscolaire »... « De manière générale, enseignants et intervenants restent distants par rapport à leurs activités respectives. Bien que les enseignants aient le plus souvent participé au choix des activités périscolaires, ils connaissent mal ou très peu leur contenu pédagogique et les intervenants qui les exercent » (CEREQ, rapport final).

VERES (1997) donne cependant des exemples de pratiques éducatives complémentaires en aval :

« Des pratiques spontanées et informelles existent :

– sur deux des sites, des enseignants réorganisent leur journée et leurs séquences de classe en fonction des activités et du nouveau rythme. L'un par exemple, s'est rendu compte qu'il faisait trop de mathématiques et de français et qu'il devait mieux cibler le contenu de ses séquences ;

– sur deux des sites également, on voit des enseignants demander à leurs élèves ce qu'ils ont fait "en activités". Certains reprennent des éléments en classe, par exemple, l'activité musée est reprise en histoire. D'autres se limitent à les faire parler et à leur demander comment ils se sont comportés, "pour leur montrer qu'on suit un peu ce qu'ils font..." ;

– enfin, et c'est très important, certains aident leurs élèves à faire le lien entre ce qu'ils font en classe et ce qu'ils font à l'extérieur. »

« Dans le cas d'une école, est né un travail un peu plus construit, visant une articulation plus opérationnelle. Ceci s'est passé dans le cadre du conseil d'école et a été affiné par un travail en commun au cours des heures de concertation de l'équipe éducative. Il y a eu approfondissement des contenus, recherche de complémentarités, échanges d'informations et conseils donnés par les enseignants aux intervenants, en particulier à propos du comportement des enfants ».

En 1997-1998, d'après le cabinet VERES, la situation évolue positivement. Ce processus de rapprochement peut être imputé, d'une part, à une

dynamique de coopération qui s'installe progressivement dans le temps et qui est bien sûr facilitée là où existe un partenariat de longue date entre la municipalité et les écoles. « *Il s'ensuit ultérieurement un moindre divage entre les enseignants et les intervenants et des pratiques proches de la coéducation* » ; d'autre part à l'action des coordonnateurs qui prennent progressivement leurs marques et impulsent des méthodes améliorant l'articulation entre enseignants et intervenants. Cette dynamique amène même certains enseignants à demander leur mutation dans ces sites...

Témoignages d'acteurs

« Ici on ne fait plus la distinction entre les activités scolaires et périscolaires, ça fait un tout maintenant, il n'y a pas un temps l'école et un temps l'ARS, on ne dissocie pas vraiment. À part peut-être les disciplines fondamentales, le français et les mathématiques, où chacun reste chez soi dans sa classe, avec l'emploi du temps qu'il s'est fixé. Tout le reste, il y a une entraide, par exemple, si on veut faire quelque chose en sciences, on dira au responsable de l'animation à la municipalité "qu'est-ce que tu peux nous prêter, est-ce que tu peux nous aider, est-ce que quelqu'un peut venir une demi-heure", on ne fait pas vraiment de frontière (...). Par exemple, si on fait un conseil des maîtres, il nous paraît évident d'inviter les intervenants qui ont eu les enfants pour en parler, on ne fait pas de différence entre un intervenant et un enseignant ». (Directrice d'école).

« L'an dernier, c'était dans l'implicite, cette année, pour chaque action menée, l'enseignant remplit une fiche conjointement avec l'intervenant, donc il faut négocier du temps en commun, on échange sur les objectifs et les compétences escomptées ». (Coordonnatrice).

Cette coopération induit des modifications des pratiques des enseignants. Trois exemples tirés d'évaluations locales peuvent être présentés.

Comme le note le groupe de recherche et d'études Trajectoires dans son rapport d'évaluation¹ sur le site de Crest (26), « *Avec la réduction de la journée scolaire et l'introduction d'intervenants sur certaines disciplines, l'instituteur a dû organiser de manière différente le temps scolaire. Il a dû remettre en question sa propre pratique en matière d'emploi du temps, il a dû apprendre à travailler plus sur l'année et moins sur la journée, il a dû se glisser dans une organisation moins souple. Avec l'intervenant extérieur, l'enseignant a été plus ou moins obligé de s'inscrire dans un cadre horaire plus strict. Pour certains, il leur a semblé perdre une partie de liberté. D'une certaine manière, ce dispositif a peut-être contribué à rééquilibrer le poids entre les différentes disciplines scolaires.* »

¹ Groupe de recherche et d'études Trajectoires-Réflex, Évaluation du dispositif d'aménagement des rythmes scolaires de Crest, mai 1998.

L'adaptation n'a pas été simple, d'autant qu'il a fallu aussi apprendre à collaborer avec les intervenants. « *Il a fallu apprendre à travailler avec les intervenants, apprendre à déléguer... C'est difficile de partager le travail* ». (Un instituteur).

Le rapport de Trajectoires sur le site de Crest souligne que les avantages retirés sont importants : « *l'intervenant apporte une technicité et un savoir-faire que ne maîtrise pas toujours l'instituteur* ». Par ailleurs, « *cette organisation favorise également un apprentissage en ateliers qui fonctionnent par petit nombre d'élèves. Ces activités sont donc pour les instituteurs des moments privilégiés où se développent des rapports plus intimes avec les enfants* ». Il s'ensuit également au niveau interne à l'école un renforcement de la cohésion de l'équipe éducative. « *on travaille beaucoup plus en commun, on se parle plus qu'avant* ». Cette coopération est assez aisée en temps scolaire, elle l'est moins, soulignent les évaluateurs de Crest, en temps périscolaire, en l'absence d'un cadre organisationnel favorisant la collaboration.

À Rochefort, le rapport réalisé conjointement par l'Inspection académique et la direction départementale de la Jeunesse et des Sports, note que la majorité des enseignants reconnaissent des incidences de l'ARS sur leurs pratiques : au niveau de la journée, les enseignants ont surtout modifié les répartitions disciplinaires des temps journaliers avec dans une moindre mesure, une réflexion sur l'utilisation de certains types d'activités. Par ailleurs 68 % reconnaissent un impact positif de l'ARS en termes d'enrichissement des relations et de l'investissement personnel au sein de l'équipe pédagogique compte tenu des enjeux.

L'évaluation réalisée par le laboratoire CREFI de l'université de Toulouse II-Le Mirail ¹, sur le site pilote du Haut-Couserans (cantons d'Oust et de Massat), où l'ouverture de l'école est reconnue par tous les acteurs locaux, indique aussi que la mise en œuvre du site pilote a modifié les pratiques pédagogiques des enseignants. Sont particulièrement soulignés le travail en équipe, l'approche multidisciplinaire, la nécessité de s'informer et le besoin de se former (concernant cette dernière modalité, 47 % des enseignants). La quasi-totalité des enseignants déclare que la planification et la progression des activités du site pilote ont été arrêtées en concertation avec les intervenants extérieurs alors qu'auparavant, en ce qui concerne la préparation de la classe, plus de la moitié d'entre eux indiquait ne pas prendre en compte ces mêmes intervenants.

Cette nouvelle donne ne concerne pas seulement les enseignants, elle concerne aussi les professionnels du sport et de la culture. « *Ce qui est nouveau, c'est pour une même personne d'avoir à intervenir dans des contextes*

¹ Centre de recherche en éducation et en insertion (CREFI), université de Toulouse II - Le Mirail, Le site pilote du Haut Couserans, mise en place d'outils d'investigation pour étudier son fonctionnement, directeur scientifique : professeur Marc Bru, coordonnateur : Joël Claret, mai 1998.

différents. Ainsi des intervenants sportifs doivent passer d'un enseignement technique à une approche plus éducative» (VERES 1997).

Témoignages d'acteurs

« Entre enseignants et intervenants, des habitudes se prennent, qui vont nous permettre, peut-être, un meilleur travail en cycle » (Administration de l'Éducation nationale).

« Sur le périscolaire, nous avons déjà développé énormément d'activités et l'ARS pour nous, d'accord il fallait création d'activités nouvelles, mais c'était surtout dans la méthode que les activités devaient être nouvelles et pour nombre d'entre elles, elles sont passées du périscolaire entre guillemets au scolaire entre guillemets en acquérant une forte connotation pédagogique (...) Pour nous, il y a eu transformation d'approche plus qu'une création nouvelle (...) ». (Un élu).

« C'est une cohabitation indispensable : chacun apporte ses compétences : l'intervenant sa technicité, l'instituteur sa pédagogie ». (Un instituteur).

« Nous, dans notre fonctionnement d'enseignants, on prend peu les stages en arts plastiques, en musique, en éducation physique et sportive et, avec les intervenants, on trouve des partenaires qui peuvent nous former dans le concret ». (Un enseignant).

« Des instituteurs disaient : on n'a pas besoin d'intervenants, on sait faire, on est polyvalent, et par la suite, ils ont appris à apprécier les demi-groupes, la coformation, la coanimation ». (Une coordonnatrice).

« C'est super d'être deux adultes et de pouvoir diminuer le nombre d'enfants par adulte. C'est bien, pour avoir plus de relations avec les enfants, de pouvoir mieux prendre en compte leur personne ». (Un instituteur).

« Il ya une insti qui m'a interpellé, un jour à midi, pour me demander si elle pouvait continuer l'activité en classe, parce qu'elle trouvait que ses élèves avaient fait des choses extraordinaires, elle ne pensait pas qu'ils aient autant d'imagination... » (Une intervenante).

« Ce que l'on nous a demandé, c'est de trouver un peu une position hybride entre le milieu scolaire et l'animation. Parce qu'on ne fait pas du scolaire, on ne fait pas non plus de l'animation. Il y a comme ça une espèce de milieu à trouver entre essayer de leur apporter un certain savoir, certains acquis, tout en faisant ça quand même dans un atelier ». (Un intervenant).

Ces citations fournissent l'illustration de la possibilité de dépassement de la césure scolaire / périscolaire, de l'apparition d'une troisième voie porteuse d'innovation pédagogique...

Il est important de mentionner pour finir que des évolutions se font jour, quand il y a recherche de cohérence, en ce qui concerne le rôle et la place des parents.

Si comme le note le cabinet VERES, beaucoup reste à faire pour que les parents soient réellement acteurs et partenaires du dispositif, des évolutions sont sensibles néanmoins :

- les parents s'impliquent davantage et deviennent accompagnateurs ou intervenants ;
- leur relation avec l'école se transforme : ils s'intéressent davantage à la vie de l'école, ils rencontrent plus facilement le directeur ;
- ils participent à l'évaluation des effets du dispositif ;
- ils expriment une demande de liens plus directs avec les intervenants.

« Dans l'ensemble aujourd'hui, ça se passe bien avec tous les partenaires, chacun s'exprime, on réfléchit, on discute, on essaie d'avancer. C'est un partenariat total et global, cette année plus que l'année dernière, où c'étaient les grandes instances qui amenaient leurs idées. Avant les parents étaient plus là pour entendre, maintenant ils ont l'historique en place, ils sont plus au même niveau d'information, aujourd'hui on est plus homogène ». (Un parent, membre de comité de pilotage).

Cependant soyons réaliste ; la bouteille est à moitié vide...
 « Il ne faut pas mélanger le temps scolaire et le temps hors scolaire »

On constate encore effectivement l'existence de certaines hiérarchies qui engendrent une juxtaposition du périscolaire et du scolaire plutôt que leur harmonisation et mise en cohérence. Au niveau des évaluations nationales, nombreux sont les résultats et les analyses qui attestent de cette situation.

Les chercheurs de l'université de Paris VIII ont mis en évidence, nous l'avons vu, l'existence d'un modèle juxtaposé où sont pensés comme deux domaines distincts l'école et les activités périscolaires. « *L'ARS n'est pas pensée en liaison avec l'école en tant que lieu de construction et d'appropriation des savoirs* ».

La juxtaposition n'est pas qu'un résultat, elle existe en amont du dispositif. La juxtaposition peut être conjoncturelle car liée aux modalités de conduite du dispositif (maturation encore insuffisante) ou encore structurelle, soit en raison des caractéristiques propres aux sites (sites ruraux isolés en particulier, d'après Paris VIII), soit en raison des représentations portées par les acteurs locaux qui opèrent une distinction entre « *l'école qui instruit et la communauté et la famille qui éduquent* ». Ces acteurs ne sont pas exclusivement des élus locaux, des parents, des associations, mais aussi des enseignants qui se sentent extérieurs au dispositif d'aménagement.

Le laboratoire CIVIIC de l'université de Rouen pour sa part, estime que le postulat d'intégration des temps scolaire et périscolaire est « *l'un des paradoxes du dispositif d'aménagement du temps de l'enfant. En effet, comment considérer un dispositif qui veut construire d'autres temps pour l'enfant et qui*

produit, par les conceptions et les pratiques qu'il génère, deux espaces temps juxtaposés, où l'enfant est tour à tour élève et enfant ?».

Pour les chercheurs de ce laboratoire, ce paradoxe s'explique par la prégnance du modèle scolaire : le poids de l'institution scolaire, l'école comme unique lieu d'apprentissage, l'identité « élève » de l'enfant. L'aménagement du temps de l'enfant, c'est « l'après école ». *« C'est un peu comme le système allemand, avec des temps d'activité après l'école.. »*

Le clivage opéré révèle des hiérarchies implicites :

- le temps scolaire comme temps noble d'apprentissage, le temps périscolaire comme temps « ludique », « libre », « sans contraintes » ;
- les « apprentissages fondamentaux » concentrés le matin dans les meilleurs moments de vigilance, les « activités d'éveil » l'après-midi dans les moments de moindre attention intellectuelle ;
- le temps des enseignants « *considérés comme les dépositaires légitimes de la pédagogie* » et de l'autre des professionnels, « *dont la multiplicité des appellations témoigne de la moindre légitimité : animateurs, formateurs, éducateurs et, terme plus neutre encore et plus utilisé aujourd'hui, intervenants externes, dont les compétences sont souvent suspectées face à celles des premiers* » (VERES 1997).

« L'impensé » de l'articulation entre scolaire et périscolaire se répercute dans la mise en œuvre du dispositif.

- L'université de Rouen souligne l'absence de temps d'interface, « *d'intermède de décompression* », entre les temps de classe et les temps d'ateliers, ainsi que le manque de coordination entre les différentes activités « *Il est arrivé que les enfants passent d'une activité "sport" à une séquence d'éducation physique et sportive, conduite par l'instituteur* »...
- VERES (1997) identifie des dérives liées à l'absence ou la faiblesse de l'articulation :
 - « *des effets de substitution des activités aux contenus scolaires* » : si certains maîtres tiennent à maintenir leur polyvalence, d'autres auraient tendance à se replier sur les « matières fondamentales » ;
 - « *des doublonnages et des redites* » qui concerneraient avant tout les activités sportives ainsi que les activités mises en place en école maternelle. (Le CEREQ souligne aussi le cas spécifique du cycle 1 où une partie des activités périscolaires se recoupe avec les activités d'éveil pratiquées dans la classe. Il indique que « *la complémentarité ici ne consiste pas à faire des activités qui ne sort pas "au programme", mais à faire dans de meilleures conditions des activités d'éveil difficiles à gérer en classe entière.* ») ;
 - « *du doïsonnement et de la décontextualisation* » en particulier chez les plus jeunes : « *Nombre d'acteurs semblent considérer que l'enfant spontanément "fait des passerelles" entre les différents types d'activités ou sait éviter la confusion entre deux activités identiques offertes à l'école et hors de l'école. Les études menées*

montrent que rien n'est moins sûr et en tout cas aucune observation de ces passerelles n'a pu être repérée chez les enfants » ;

– « des contradictions et des discontinuités dans l'approche pédagogique » (cf. supra).

- Toutes les évaluations nationales et plusieurs analyses locales convergent sur le déficit de relations enseignants / intervenants. *« Le projet semble s'installer dans une relative extériorité par rapport à l'école.. Rares sont les enseignants qui développent des attitudes de coopération (à l'exception des directeurs d'école qui jouent un rôle social de plus en plus fort), la plupart s'installe dans une "dichotomisation tranquille", quelques irréductibles développent des attitudes hostiles plus manifestes. La concertation entre enseignants et intervenants bute au-delà des prétextes organisationnels sur des conceptions éducatives et pédagogiques différentes »* (université de Strasbourg).

Le CEREQ en particulier, dans son rapport final, analyse de façon approfondie cette situation.

Celle-ci tient pour une part aux modes d'organisation des temps scolaire et périscolaire découlant d'une conception juxtaposée : *« La mise en place des activités périscolaires au cours de demi-journées ou parties d'après-midi "libérées" restreint les possibilités de rencontres.. Du coup, enseignants et intervenants se succèdent sans se rencontrer et sans avoir en conséquence des occasions d'élaborer des projets en commun ou même simplement d'échanger sur leurs pratiques ».*

Par ailleurs les coordonnateurs qui pourraient jouer un rôle clé dans cette médiation (cf. *infra* le développement sur l'emploi et les compétences), n'ont souvent pas la légitimité et les moyens de leur action. *« La coordination est réduite le plus souvent à sa plus simple expression : transmission d'informations diverses, règlement de problèmes matériels et organisationnels, comme l'utilisation des salles de classe, etc »* (CEREQ, rapport final).

Quand des temps et espaces d'échanges entre équipes éducatives sont prévus, il s'agit le plus souvent de quelques heures de réunion de concertation sur l'année ou d'une réunion par trimestre. Cette fréquence limitée, les modalités (grand groupe), la non-reconnaissance de la légitimité de ces réunions que traduit l'absence courante de rémunération, ne sont pas propices à une dynamique d'échanges sur le fond ; les préoccupations organisationnelles l'emportent. *« Par ailleurs, elles ne vont généralement pas très loin en termes de contenus. Si elles s'avèrent souvent utiles pour avancer dans la résolution de certains problèmes, comme, par exemple, le fait d'échanger sur les enfants difficiles, elles ne permettent pas (ou exceptionnellement) d'engager une concertation sur le fond : l'apport éducatif éventuel des activités périscolaires. La plupart du temps, les participants évitent d'ailleurs d'aborder la question de l'articulation à opérer entre enseignement classique et activités de l'ARS. En revanche, ils traitent volontiers du thème le plus légitimé par les enseignants, à*

savoir les effets de l'ARS sur le bien-être et les résultats scolaires des enfants.» (CEREQ, rapport final).

Dans les situations extrêmes, des rapports conflictuels éclatent et se cristallisent sur des éléments symboliques comme l'usage des salles de classe, sur des principes éducatifs comme la « sacro-sainte » discipline, sur des mises en cause de la professionnalité des intervenants. L'université de Rouen évoque l'éclatement de l'identité de certains établissements et une rupture de la cohésion interne de l'équipe des enseignants qui amène certains à demander leur départ.

L'attitude des enseignants, et dans une moindre mesure des intervenants, est questionnée dans tous les rapports.

De façon unanime, les analyses mettent en exergue les perturbations et donc les craintes que suscite l'ARS pour les enseignants.

Le premier trouble survient selon l'université de Rouen, avec la non-reconnaissance des expériences capitalisées par les établissements. D'importants savoir-faire ont été constitués précédemment, qui n'ont pas été réinvestis dans l'ARS (souvent du fait de la précipitation du départ) ; ces compétences sont de plusieurs ordres pour les chercheurs de Rouen :

- en ingénierie de formation : connaissance du réseau des partenaires susceptibles d'être mobilisés, capacités relationnelles, capacités de négociation, capacités à travailler en équipe, notamment avec d'autres partenaires ;
- en ingénierie pédagogique : réflexions relatives à de nouvelles démarches pédagogiques, établissement d'un climat de confiance, d'écoute et de respect mutuel, etc.

Mais surtout l'ARS est porteur de menaces pour les enseignants. Celle-ci est triple selon les chercheurs de Rouen ; mais les analyses du CEREQ vont dans le même sens :

- menace sur leurs compétences : « *Si les pouvoirs publics ont souhaité solliciter des intervenants extérieurs dans l'école, c'est d'une certaine manière pour reconnaître et entériner implicitement l'existence de dysfonctionnements internes dans l'école ou d'incompétences professionnelles de ses membres... Dès lors le dispositif est souvent critiqué dans sa capacité à réduire les temps d'apprentissage des savoirs fondamentaux* », mission première de l'école (CIVIC, Rouen).

« La plupart des intervenants résiste par ailleurs à l'idée que les intervenants pourraient eux aussi participer valablement à l'éducation des enfants avec leurs activités d'éveil et de découverte. L'admettre pour les enseignants n'est jamais simple. C'est au mieux accepter une diminution de leurs prérogatives dans le champ éducatif et au pire se dire qu'ils ont failli à leur mission. Spontanément bon nombre d'enseignants continuent donc à estimer que tout ce qui est d'ordre pédagogique relève toujours strictement de leur compétence et à nier le moindre rôle aux intervenants en ce domaine. Ce problème est d'autant plus prononcé en maternelle,

là où activités scolaires et activités périscolaires peuvent apparaître très proches dans leur contenu» (CEREQ) ;

– menaces sur l'identité professionnelle : on touche là à la question du pouvoir des enseignants. *« Jusqu'alors seuls "maîtres de l'acte éducatif", ils perçoivent avec difficultés et réticences le partage de ce pouvoir qui constitue pour eux le fondement intrinsèque de leur métier et de leur professionnalité. En outre, le dispositif ARS pouvait inclure, dans certaines écoles, un partage de l'acte d'éduquer entre animateurs et enseignants. Cette perspective a pu soulever des réticences chez les enseignants, menacés de changer de fonction, voire de statut, et de rôle.» (CIVIIC, Rouen).*

« N'oublions pas que l'école est construite sur le principe "une classe, un instituteur", et que cette dimension identitaire est très forte parmi les enseignants. Même s'ils en acceptent le principe lors du montage de projets, l'irruption d'intervenants dans leur classe (au double sens d'un groupe d'enfants et / ou des locaux), hors de leur contrôle, peut susciter de la retenue, voire une hostilité parmi eux» (CEREQ) ;

– menace sur la relation éducative entre les enseignants et les élèves : cette menace s'exprime de deux manières. L'évaluation conduite par l'université de Rouen met l'accent sur *« la perte d'intensité et de qualité dans la relation enseignant / enseigné », le risque « d'une perte d'amour et de gratifications ». « C'est vrai, on a une tendance à une possession des enfants. C'est une année, c'est nos enfants, même si on le dit pas, on le pense ». (Un enseignant).*

Même si les chercheurs de Rouen le rappellent à juste titre, à l'instar de Jacques Ardoino, que *« l'acte d'éduquer conduit à la disparition progressive mais inéluctable de l'éducateur »...*

Mais la menace tient aussi dans l'image de l'autorité que véhicule l'enseignant. L'évaluation menée sur le site de Saint-Genis-Pouilly indique que les enseignants craignent que *« l'image révolue du maître "père fouettard" refasse son apparition ».*

Comment analyser ces comportements ? Les interprétations divergent : pour l'université de Rouen, ils sont le reflet de modèles de référence de l'école et de l'élève, de conceptions de l'éducation : le temps des activités est extrascolaire, les finalités sont ludiques ; pour le CEREQ, la distance des enseignants, plus ou moins prononcée, serait la *« manifestation plus ou moins patente d'un certain réflexe corporatiste ».*

Elle génère également un sentiment de malaise chez les intervenants, qui sont regardés essentiellement sinon comme des « victimes », du moins comme les « parents pauvres » du dispositif, dans la plupart des études. Ils ont tout d'abord du mal à identifier leur fonction en l'absence de prescriptions claires à l'embauche. Sont-ils animateurs ? Sont-ils éducateurs ? Sont-ils dans une fonction *« d'entre-deux »* ? Ce dilemme est d'autant plus fort que cette double fonction ne fait pas l'objet d'une reconnaissance statutaire. Mais c'est surtout dans leur légitimité que les intervenants sont atteints.

« *Les animateurs et les instituteurs, c'est deux mondes séparés. C'est comme les classes vertes, on est là que pour le quotidien. C'est comme les aides-soignantes par rapport aux infirmières* ». (Un intervenant) (CIVIIC, Rouen).

Les animateurs se vivent comme mis en marge ou « *au bas du dispositif scolaire* » par les enseignants. « *De leur point de vue, les enseignants leur renvoient une image d'intervenants chargés simplement de sensibiliser les enfants à des activités ou de les occuper, ce qui est restrictif par rapport au positionnement plus ou moins "éducatif" qu'ils cherchent à faire reconnaître* » (CEREQ).

Ce déficit de légitimité peut déboucher sur le sentiment d'inutilité et la démotivation conduire à sortir du dispositif. Dans une moindre mesure, chez les intervenants engagés antérieurement ou en parallèle dans des CATE, la déception prévaut, selon le CEREQ.

Les critiques portent alors plus sur les modalités du dispositif et la difficulté de travailler en équipe avec les enseignants : « *Ce projet est différent des CATE : c'était plutôt des interventions intrascolaires avec un travail en équipe avec les instituteurs. Le fait de travailler en temps scolaire, c'est beaucoup plus intéressant. En extrascolaire, quand "l'instit" a fini son vrai travail, on met les enfants en intervenants, tandis qu'en intrascolaire, c'est plutôt un instit en plus d'un instit.* » (Un intervenant).

Ils se sentent isolés, mal informés, ils regrettent de ne pas avoir de retour sur leur travail.

Cette absence de reconnaissance ne provient pas seulement des enseignants comme le montrent le CEREQ et le CREDOC, mais aussi des parents. Curieusement les intervenants en sont conscients, - 61 % des intervenants en font un des points majeurs d'amélioration de leurs conditions de travail¹ -, mais semblent y être moins sensibles. L'attitude enthousiaste et positive des enfants à l'égard des activités périscolaires contribue à cette perception.

L'indifférence des parents est visible à plusieurs niveaux ; selon le CREDOC, d'une part les parents font rarement des prestations des intervenants une source de satisfaction (8 %), ce serait plutôt l'inverse : quand les parents sont insatisfaits, dans 14 % des cas, des raisons de compétence ou de « bonne moralité » des intervenants sont invoquées.

En outre, seuls 4 % des parents engagent réellement une démarche active pour rencontrer les intervenants, 48 % d'entre eux les ont rencontrés effectivement, d'ailleurs principalement de façon informelle, ce qui est peu, estime le CREDOC.

1 CEREQ, *Les intervenants de l'aménagement des rythmes scolaires, au-delà de l'image d'Épinal*, janvier 1998.

Citant les données d'une étude réalisée pour l'École des parents et des éducateurs, il apparaît que 90 % des parents rencontrent au moins une fois au cours de l'année l'instituteur de l'enfant et 85 % rencontrent l'animateur de loisirs extrascolaires, quand l'enfant a des activités dans ce cadre.

Cette attitude des parents a sans doute à voir avec celle des enfants. « *Les enfants semblent accepter facilement l'apparition de multiples acteurs dans leur vie scolaire, mais surtout y attachent finalement peu d'importance et notamment moins qu'à la nature des activités pratiquées avec ces personnes* » (CREDOC, 1998).

Enfin, pour le CEREQ, les parents sont aussi porteurs d'une approche juxtaposée et sont encore bien loin de considérer les intervenants au même titre que les enseignants. « *Pour les parents, ce sont les enseignants qui incarnent pleinement l'autorité socio-éducative, y compris pendant le temps périscolaire, qui n'est plus a priori celui de l'Éducation nationale... D'ailleurs, comme la plupart des enseignants, ils ont tendance à voir la fonction des intervenants comme une fonction de pure sensibilisation, voire de pure récréation ou détente, privée de toute vocation éducative "sérieuse"* ».

L'université de Rouen s'interroge sur les attitudes des animateurs, elles font écho au retrait des enseignants en survalorisant le partenariat. Le partenariat agit selon les chercheurs de Rouen, comme une quête de reconnaissance : il « *constitue une occasion de révéler aux autres leurs compétences et au-delà, d'insister sur leur existence* », il traduit la recherche d'une reconnaissance statutaire, essentielle pour disposer d'une légitimité sociale et professionnelle.

En tout état de cause, ces comportements des enseignants comme des animateurs aboutissent à la faiblesse voire à l'absence de réflexion sur les pratiques pédagogiques et donc, à la non-transformation de celles-ci.

Les pratiques pédagogiques sont interrogées mais se transforment peu.

La mise en place de L'ARS génère un questionnement de « *la relation pédagogique scolaire* ». Pour le laboratoire des sciences de l'éducation de l'université de Strasbourg (rapport intermédiaire juillet 1997), ce questionnement s'élabore selon quatre axes :

- « - l'évaluation... le processus d'évaluation/ sanction/ orientation qui structure les pratiques scolaires ;
- le devenir du modèle « disciplinaire » entre les spécialisations en ARS et les hiérarchies implicites du cadre pluridisciplinaire à l'école ;
- l'opposition entre l'obligation scolaire et le caractère très consumériste du fonctionnement des activités ARS ;
- enfin les conditions matérielles qui s'appliquent respectivement aux deux types d'activités ; ici ce n'est pas l'horaire en lui-même qui importe, mais la taille des groupes d'enfants, le calendrier de l'activité, les moyens financiers et matériels... ».

L'évaluation du site de Saint-Genis-Pouilly va dans le même sens. Les enseignants comparent le dispositif ARS avec ce qui se fait à l'école.

« Cette critique se construit par un système d'oppositions de type : école / CARVEJ = positif / négatif. On trouve alors une série d'adjectifs pour qualifier l'école et le CARVEJ : "discipline" / "foire", "besoin" / "luxe", "formation" / "pas forcément qualifiés", "acquisition de compétences" / "récréatif", etc. Parfois le jeu des oppositions s'inversent pour reconnaître aux activités extrascolaires des avantages que l'institution scolaire ne peut apporter : la dualité école/CARVEJ, c'est aussi "l'obligation" / "le choix", "l'évaluation" / "la valorisation in-terre", etc. ».

Elle ravive l'opposition entre des conceptions différentes de l'éducation et conduit même à des replis.

Les enseignants¹, selon l'université de Rouen, continuent à concevoir l'enfant comme apprenant et l'acte d'éduquer sous l'angle de la transmission / réception ; la mission de l'école est d'apprendre à lire, écrire et compter ; selon eux le dispositif ne modifie pas leurs pratiques pédagogiques mais les déstabilisent. Sont mis en avant les retards dans les apprentissages, les problèmes de discipline, les attitudes consuméristes. Certains d'entre eux reconnaissent cependant des bienfaits au dispositif en termes d'acquisition des compétences transversales.

L'évaluation de Saint-Genis-Pouilly approfondit cette analyse.

Le « sens pratique », la « manière de faire » des enseignants se caractérise selon les évaluateurs tout d'abord, par certaines modalités de construction de l'action pédagogique : analyse des besoins, élaboration d'un projet, l'inscription dans le temps, entre autres. *« Nous en tant qu'enseignants, on a des façons de réfléchir et de poser des actions en faisant des projets, c'est-à-dire en mûrissant ce que l'on va faire ».*

L'institution des règles est une autre manière de faire professionnelle. Les règles doivent être identiques dans les temps scolaire et périscolaire. La séparation des lieux peut induire cependant d'autres règles.

1 Pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, il importe de rappeler qu'il ne s'agit pas de tous les enseignants, mais de ceux qui manifestent un retrait relatif du dispositif dans un contexte de nonarticulation du scolaire et du périscolaire.

« *La référence à la loi, aux règles, à des comportements caractéristiques du bon élève, discipliné, sage, peu bruyant, attentif et intéressé est explicitement contenue dans ces différents propos* » (Rouen).

Ce modèle « traditionnel » est d'autant plus invoqué que les enseignants ont perçu que l'ARS était porteur d'une pédagogie « nouvelle » liée à une conception de l'enfant qui s'émancipe, qui s'autonomise.

Les pratiques pédagogiques des animateurs s'analysent pour l'université de Rouen à travers trois dimensions : « *La première dimension renvoie à la distinction qui est faite par les animateurs entre l'animation d'une part, et l'éducation d'autre part* ». La pratique de l'animation se définit par une triple fonction : « *faire découvrir et redonner l'envie de découvrir, socialiser, initier à certaines notions, au travers du plaisir de faire* ». L'éducation a trait pour eux à la transmission de savoirs. « *La seconde dimension touche à la question des contenus dispensés dans les séquences ARS. La dernière dimension concerne les modèles pédagogiques de référence sollicités par les animateurs* ».

Elles font comme précédemment apparaître un clivage entre les experts, les techniciens spécialistes d'une discipline : leur modèle pédagogique est celui de la transmission, l'activité n'est pas une occupation, un prétexte, c'est l'apprentissage de savoir-faire ; et les animateurs « généralistes » pour qui comptent la dimension relationnelle de l'apprentissage, le contexte de la relation pédagogique, les modalités d'appropriation des savoirs, la construction de l'enfant vers l'adulte.

Quel que soit le profil des animateurs, ceux-ci ne sont pas enclins, selon l'université de Rouen, à modifier leurs pratiques dans un tel contexte juxtaposé : s'agissant des experts, le *statu quo* leur permet « *ainsi de confirmer leurs champs de savoir et donc leurs territoires, leurs zones d'influence, leurs domaines réservés* » ; pour les généralistes la professionnalité n'est pas constituée de maîtrise de savoirs et de techniques mais de compétences relationnelles acquises au fil du temps, et ne facilite pas la collaboration avec les enseignants, les « maîtres ».

Ce tableau sombre pose question. La cohérence des activités périscolaires avec celles dispensées en temps scolaire, prescrite dans les textes réglementaires, reste encore souvent un vœu pieux ; est-il possible de remédier à ces dysfonctionnements ?

La nécessité de définir le « statut pédagogique » des activités périscolaires

Ce constat est présent dans plusieurs rapports d'évaluation de façon plus ou moins explicite. L'université de Rouen propose des pistes de travail en formulant les conditions de réussite d'une innovation en éducation.

Le dispositif ARS pose clairement la question de la conception d'une innovation pédagogique, et de ses conditions de mise en œuvre.

- La nature des effets pédagogiques attendus : si l'on souhaite en effet obtenir des transformations chez les élèves, encore faut-il pouvoir identifier au préalable les compétences maîtrisées et les nouvelles compétences obtenues chez ces derniers. La référence aux nouveaux programmes de l'école primaire pourrait servir d'outil pertinent pour la réflexion, à la condition qu'ils soient travaillés en équipe, avec l'appui continu d'un expert.
- L'organisation interne de l'établissement : il apparaît que le dispositif ARS a fait l'objet d'une appropriation plus pertinente lorsque il était mis en œuvre dans des écoles « à taille humaine » : peu d'enseignants, peu d'élèves. L'histoire collective de l'école a joué également un rôle amplificateur et incitateur, lorsque celle-ci était prise en compte par les responsables institutionnels et par l'équipe enseignante elle-même.
- L'analyse des pratiques professionnelles : la réussite d'une innovation suppose que les praticiens engagent une réflexion sur leurs pratiques, qu'ils en débattent, afin de concevoir, choisir et mettre en œuvre les pédagogies susceptibles d'atteindre les objectifs initiaux. Cette démarche suppose de disposer de temps, d'appuis d'experts (d'autres enseignants, les IEN) qui soient davantage des accompagnateurs évaluateurs que des agents de contrôle.
- Le partage de l'acte d'éduquer : l'innovation en pédagogie pose très souvent la question du rôle et du statut de l'éducateur. L'enseignant, jusqu'alors seul responsable de l'acte d'éduquer, doit accepter d'impliquer davantage d'autres intervenants tout en conservant sa fonction d'ultime décideur de l'acte pédagogique.
- Une nouvelle définition de l'acte d'apprendre : l'innovation en pédagogie, et c'est particulièrement présent dans ce dispositif, conduit les différents intervenants à redéfinir l'acte d'apprendre, à la fois autour des savoirs et des compétences à construire, mais aussi autour des conditions de cette construction. Deux aspects de l'acte d'apprendre doivent être travaillés : le « temps » d'une part, et le « faire » d'autre part. Il convient sans doute de réinstaller cette question du temps non pas autour d'un choix entre activités scolaires et activités extrascolaires, mais au cœur des activités d'apprentissages. La journée à l'école doit se réorganiser autour de cet unique objectif, y compris dans les temps du midi. La question du « faire » invite à mettre en question le modèle de la transmission-réception, qui ne semble pas correspondre à certaines finalités du dispositif. Les objectifs de l'ARS, notamment, « socialisation, émancipation de l'enfant » semblent incompatibles avec certaines pratiques pédagogiques, correspondant en particulier au modèle de la transmission-réception.

Extrait du rapport de l'université de Rouen, Laboratoire CIVIIC.

Dans les autres rapports, l'intérêt de la définition d'un statut pédagogique des activités « périscolaires » est souligné. Son utilité serait :

- De préciser les objectifs, les contenus et les méthodes pédagogiques

Quels sont les objectifs assignés aux activités « périscolaires » ? Sont-elles des activités de sensibilisation ? d'initiation ? Ni académiques, ni récréatives, ni techniques, comment les définir ? Comment s'articulent-elles avec les enseignements fondamentaux ? Quelles sont les compétences à développer ? Quelle progression est attendue dans les apprentissages ? Quelle doit être la durée des cycles, des séquences ? Quelle est la place du jeu dans la démarche pédagogique ? Autant de réponses et bien d'autres encore, qui s'imposent pour l'avenir et doivent trouver leur place dans un projet pédagogique.

- De définir les prestations attendues des intervenants et ainsi de faciliter le recrutement et de favoriser l'adaptation des compétences.

Le CEREQ a identifié, dans son rapport final, quatre grands types d'identité professionnelle parmi les intervenants, dont il convient de faciliter l'adaptation, la mutation pour répondre aux besoins spécifiques de l'ARS : « *avoir un positionnement éducatif dépassant la dimension purement disciplinaire et se définissant à partir d'enfants qui évoluent dans des groupes hétérogènes sous contrainte relative* » :

- l'enseignement : les « enseignants » spécialisés dans une discipline spécifique. Il importe de les aider à surmonter les difficultés qu'ils rencontrent dans l'ARS compte tenu de leur profil : être confronté à des enfants qui n'ont pas choisi par passion leur activité, avoir affaire à des groupes hétérogènes par l'âge ou le degré de développement, ne pas aller aussi loin au plan technique qu'en club, introduire une dimension ludique, ne pas seulement transmettre mais permettre aux enfants d'être acteur dans l'apprentissage, intégrer une dimension socialisatrice ;
- le développement personnel : ces intervenants se centrent sur le développement, l'épanouissement de l'enfant en tant qu'individu, tout en s'appuyant sur une discipline. Pour s'adapter à l'ARS, ils devront prendre en considération la nature scolaire du public, la taille des groupes, structurer davantage leur démarche pédagogique de nature très spontanée ;
- l'animation : ces intervenants qui sont sur le registre du loisir et du plaisir d'être ensemble doivent acquérir des compétences pédagogiques, introduire une dimension éducative essentiellement, mais aussi s'adapter au public scolaire ;
- l'éducation « socio-affective » : ces intervenants caractérisés par des compétences relationnelles acquises dans les sphères domestiques ou du bénévolat sont confrontés aux problèmes de discipline en même temps qu'à des besoins d'affection immenses... Polarisés sur la socialisation, ils

ont à acquérir des compétences en psychologie enfantine ainsi qu'en gestion de groupes.

Nous verrons au point suivant le rôle de la formation en la matière.

Préciser ainsi les profils et les compétences attendues des intervenants eu égard au projet mis en œuvre faciliterait grandement le recrutement. Les intervenants recrutés sont certes qualifiés mais pas nécessairement compétents eu égard aux spécificités des projets. Par ailleurs, actuellement le recrutement s'opère de façon très empirique à partir d'une liste d'activités, ou encore de la proximité des ressources humaines (le vivier local). On pourrait envisager un appel d'offres plus formalisé, une procédure « mutualisée » au niveau d'un territoire, etc.

- De permettre la reconnaissance des différentes légitimités et de favoriser la coéducation.

Il ne s'agit pas seulement de disposer de « bons » professionnels ; mais d'explicitier le nouveau positionnement professionnel dont le dispositif est porteur.

Pour le CEREQ, un effort de management s'impose dans cette perspective. Il propose deux types de régulation.

- Mettre en place des régulations entre partenaires et en particulier entre enseignants et intervenants qui permettront de :
 - « *aborder et traiter collectivement la question du sens des activités périscolaires et des compétences qu'elles requièrent, alors que cette question demeure encore en suspens dans les sites ;*
 - *rassurer les partenaires sur la pertinence et l'originalité effective de la professionnalité portée par les intervenants, tout en aidant ces derniers à s'affirmer singulièrement dans le champ éducatif, donc en intersection directe avec les enseignants ;*
 - *déboucher sur une situation dans laquelle les intervenants et leurs partenaires aspirent réellement à travailler ensemble, autour d'une vision commune de l'intérêt et des besoins socio-éducatifs des enfants. »*

Garantir suffisamment de réunions est la première condition, en prenant soin de distinguer les réunions entre intervenants et éducateurs, plus restreintes, plus régulières, moins formelles, de celles des instances locales de pilotage et d'évaluation. Ces réunions doivent être prévues dans le plan de travail et donner lieu à rémunération.

Aborder les débats de fond sur les finalités et les objectifs opérationnels des activités, sur les compétences attendues des intervenants, définir les modalités d'évaluation de leur travail : telle est la seconde condition.

La dernière consiste dans l'initiative et la marge de manœuvre laissée aux responsables de site et/ou coordonnateurs qui ont un rôle essentiel dans la dynamique partenariale, notamment comme « médiateur-facilitateur ».

Dans ce partenariat, la place des parents est à renforcer ; certains rapports indiquent qu'ils veulent être mieux informés et pouvoir davantage s'impliquer ; cette implication peut se faire dans l'action à travers l'accompagnement des enfants par exemple, mais aussi dans la réflexion et le débat dans le cadre de groupes de travail thématiques et surtout dans les instances locales de pilotage ; là encore les parents ne marqueront leur intérêt que si les discussions dépassent les questions techniques et organisationnelles. Mais il importe aussi de combattre « *la persistance de stéréotypes négatifs* » (VERES, 1998), à l'encontre des parents : « *Ils seraient toujours prêts à se décharger de leurs missions éducatives, auraient massivement démissionné et se montreraient particulièrement exigeants, toujours prêts à "demander des comptes" aux membres de la communauté scolaire* »

- Un deuxième type de régulation est proposé par le CEREQ : encourager une régulation « autonome » des intervenants, à leur initiative. L'enjeu est triple :
 - « - *donner plus de visibilité et de sens au nouveau positionnement expérimenté par les intervenants dans l'ARS ;*
 - *démontrer aux autres acteurs (en particulier aux enseignants) la pertinence et l'utilité de ce positionnement ;*
 - *garantir son appropriation par tous les intervenants, en organisant un contrôle et un accompagnement de leur action* ».

Cette régulation se traduit par la constitution d'une équipe, d'un collectif d'intervenants qui leur permettra d'être moins isolé, d'avancer dans la clarification de leurs compétences, de favoriser l'échange de savoirs et d'expériences et l'entraide, d'élaborer un langage commun. Ces réunions d'équipe, reconnues statutairement, doivent être impulsées par le responsable de site et conçues de telle manière à permettre l'apprentissage collectif.

Elle prend la forme également de la mise en place d'un suivi pédagogique auprès de chaque intervenant, afin non pas uniquement de contrôler leur action mais aussi de les accompagner, de les aider à construire leur projet pédagogique, de les conseiller en présence de difficultés, de les orienter vers des formations, vers des personnes-ressources, d'être en quelque sorte leur tuteur.

La formation est enfin un levier important pour renforcer la clarification des statuts professionnels, l'interpénétration des cultures différentes, pour la mise en place du partenariat. Les besoins de formation sont hétérogènes, nous y reviendrons ultérieurement.

Au-delà du partenariat éducatif, la question de l'articulation scolaire / périscolaire peut être appréhendée également à travers le projet. Les différentes réflexions et propositions présentées ci-dessus sont d'autant mieux applicables qu'elles s'intègrent dans un projet.

« L'ARS, c'est intéressant s'il y a projet, sinon ça ne sert à rien. (...) S'il n'y a pas de projet sur le temps donné aux enfants, ça veut dire qu'il n'y a pas de résultats, je ne parle pas uniquement des résultats intellectuels, et, s'il n'y a pas de résultats, ça ne sert strictement à rien ». (Un élu).

Celui-ci offre ainsi un cadre de références communes, un horizon de sens pour l'ensemble des partenaires ; il ne constitue pas un instrument figé mais peut évoluer en fonction des évaluations réalisées par les partenaires.

Mais le projet pédagogique de l'ARS ne tombe jamais en terrain vierge ; il a au minimum à s'articuler avec le(s) projet(s) d'école. La circulaire interministérielle du 31 octobre 1995 impose le respect de ce principe. Par ailleurs, il existe souvent au niveau local d'autres actions éducatives en direction des enfants. Sont-elles cohérentes entre elles ou cohabitent-elles de façon indépendante ? Est ainsi posée la question du projet éducatif local, ou en d'autres termes de la politique territoriale de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse. Où en sont les sites pilotes ARS sur cette question, sachant que pour la plupart d'entre eux, l'ARS s'inscrit dans l'histoire de l'action éducative d'une collectivité territoriale ? Le CESARE a souhaité pouvoir faire le point sur ce sujet.

Du projet pédagogique au projet éducatif local

Nous ne disposons pas cependant d'une vue complète sur cette question. L'étude menée par le cabinet VERES porte sur un nombre limité de cas ; quelques évaluations locales apportent des éclairages complémentaires. La démarche se veut avant tout compréhensive. Trois axes ont été retenus pour traiter cette problématique.

L'ARS et le projet d'école

De façon générale, à la lecture des évaluations locales, cette articulation semble être largement réalisée. Cela semble notamment le cas là où il existait précédemment des CATE. L'articulation s'inscrit ainsi en continuité avec l'existant et s'appuie sur des acquis du projet d'école comme le fait de recourir à des intervenants extérieurs en temps scolaire, l'habitude de décroïsonner, de travailler en demi-classes, de pratiquer une pédagogie de groupe, etc. *« L'ARS c'était déjà presque notre projet d'école »* (Directrice d'école).

Toutefois la mise en cohérence avec le projet d'école procède parfois de démarche différente : ici elle se construit progressivement dans le temps sous l'impulsion de la municipalité et d'une politique globale ; là elle s'intègre dans une approche globale dans le cadre dans la zone d'éducation prioritaire (ZEP) qui parfois est alors rebaptisée « zone d'excellence pédagogique »... et l'Éducation nationale joue un rôle moteur.

Tantôt le projet pédagogique lié à l'ARS est soumis au projet d'école et s'y adapte ; tantôt c'est l'inverse : l'ARS modifie le projet d'école comme c'est le cas, aux dires des enseignants à Montmorillon (86).

VERES (1998) donne un exemple concret de cette articulation : « *Cette année on a même réussi au sein des projets ARS, par rapport au projet d'école à avoir un même cœur. Finalement on a réussi, même si ces trois projets peuvent paraître différents, à regrouper quand même beaucoup de choses :*

- *pour une partie des élèves du cycle 3, c'est un projet de spectacle, qui porte sur le thème de la peur, de la relation des enfants avec les monstres, la peur du quotidien... ;*
- *pour l'autre partie du cycle 3, ils travaillent sur la création d'une comédie musicale sur la citoyenneté et ils écrivent des petites saynètes sur le positif et le négatif quand on prend les transports, dans la rue, avec des chansons sur des rythmes Rap et des danses Hip-Hop... ;*
- *pour le cycle 2, le projet c'est l'interculturel et c'est travailler sur l'Afrique, ils travaillent sur les danses africaines, sur l'habillement, sur la nourriture, le comportement en Afrique, la scolarité en Afrique et ainsi de suite (...) C'est cohérent avec le projet d'école».*

Les directeurs d'école jouent un rôle essentiel dans la définition de cette articulation : à la fois comme le souligne l'université de Strasbourg dans son premier rapport intermédiaire (1996), ils sont les « *garants d'un lieu symbolique : l'école* » ; ils jouent aussi un rôle majeur dans la médiation entre les enseignants et les intervenants.

Cette articulation semble avoir eu plus d'effets positifs par rapport aux expériences antérieures. VERES signale que les débats pédagogiques sont ravivés dans les sites qu'il a étudiés :

« *Les CATE, ça ronronnait, il y avait peu de réunions, elles étaient très formelles, l'ARS a dynamisé quelque chose qui ne vivait plus».*

« *Cela a été l'occasion d'une réflexion globale sur la pédagogie, sur qu'est-ce qu'un enfant, qu'est-ce qu'apprendre, comment construire un citoyen, comment déscolariser l'école, comment donner du sens par le projet de construction de soi».* (Éducation nationale).

« *Enfin on a parlé des questions pédagogiques de fond dans les conseils d'école».* (Un responsable académique de l'Éducation nationale).

De ces débats, sont nées de nouvelles dimensions comme l'éducation au choix, l'accent mis sur l'expression de soi, sont expérimentées de nouvelles

approches pédagogiques pour répondre au nouveau contexte qui n'est « *ni le centre de loisirs, ni le travail scolaire* », avec un volume horaire plus long, des réalisations plus élaborées, des intervenants plus qualifiés, etc. Le processus d'innovation est vécu comme une référence et comme une valeur : c'est une démarche de recherche pragmatique où l'erreur est possible, le réajustement permanent, l'apprentissage collectif.

Mais il existe aussi d'autres actions éducatives ; un effort est-il fait pour les intégrer au même titre de l'ARS dans un projet global ? des interactions systémiques sont-elles envisagées ?

La mise en cohérence des actions éducatives

Les études de terrain montrent que cette mise en cohérence n'est pas encore très fréquente car elle est difficile. Les politiques sectorielles nationales en direction des jeunes ont développé depuis de début des années quatre-vingt, une multitude de programmes socio-éducatifs, les collectivités renforcées dans leurs pouvoirs par la décentralisation ont pris de nombreuses initiatives, les politiques contractuelles entre l'État et les collectivités ont renforcé cette situation. Le cloisonnement entre les institutions est prégnant et la compétence latente entre dispositifs.

Ces difficultés se posent en particulier en milieu urbain où la complexité est plus grande.

- Dans un tel contexte, vouloir articuler l'ensemble des actions socio-éducatives soulève un certain nombre d'enjeux. D'après VERES, ces enjeux sont les suivants :

- « *L'enjeu de la connaissance et de la visibilité des actions et des dispositifs* » : pour articuler, il faut au préalable avoir une bonne connaissance de cette offre, des finalités poursuivies, des modes de fonctionnement ; or « *la centration du personnel éducatif sur l'espace socioscolaire explique sans doute sa large méconnaissance de l'existant en matière d'offre périscolaire ou de réalisations dans le cadre du CL AS (contrat local d'accompagnement scolaire) ou de la politique de la ville* ».

Pour VERES, « *l'interpellation croissante des élus et des représentants de la communauté éducative sur les questions de jeunesse semble inclure aujourd'hui un besoin de "mise à plat" des dispositifs existants et de rationalisation de l'action* ».

« *C'est ma préoccupation actuelle, l'articulation entre l'ARS, la politique de la ville, les CL AS. Mais on est encore dans une organisation verticale et cloisonnée, le reste, c'est du roman ! Avec la CAF qui intervient de son côté, le FAS qui intervient au niveau des CL AS... Cela veut dire que rien n'est cohérent et que si on ne se soucie pas de cohérence autour de ce public-là, à quoi jouet-on ?* ».

- « *L'enjeu d'explicitation et d'affirmation de la politique éducative locale* ». La notion même de politique éducative ne va pas de soi pour tous les acteurs.

Pour les représentants de l'Éducation nationale, cela renvoie à l'école. S'il y a recherche de cohérence, il suffit de penser la continuité avec le projet d'école... « *Nous, Éducation nationale, on ne se préoccupe pas de l'articulation de l'ARS avec l'ensemble des dispositifs périscolaires et extrascolaires* »

Les élus en milieu rural sont rétifs à ce concept et relèguent cette préoccupation à un rang secondaire.

– « *L'enjeu des cultures professionnelles et de la professionnalité des acteurs* », de la reconnaissance de leurs missions propres, qui ne manque pas d'être ravivé dans une démarche de mise en cohérence, pose aussi « *l'enjeu de la reconnaissance du statut et de la place des associations, des clubs et des fédérations* ». Les élus oseront-ils mettre au même niveau les professionnels des sports et de la culture et ceux de l'Éducation nationale ?

– « *L'enjeu de la coopération entre les institutions* » que l'on pourrait aussi qualifier « l'enjeu du travail en réseau » : les acteurs locaux sont incités progressivement dans un souci d'optimisation de l'ARS à élargir son champ et à rechercher des coopérations avec d'autres acteurs engagés dans d'autres actions. Des pratiques « d'essaimage » d'expériences et de mutualisation en découlent.

• Sur un plan plus analytique, on peut ainsi identifier une série de freins et de facteurs de dynamisation de cette mise en cohérence au niveau d'une collectivité, des actions éducatives.

Les freins repérés sont de plusieurs ordres :

- freins géographiques : l'enclavement d'une commune par exemple ;
- freins urbanistiques : l'éclatement de l'entité urbaine en quartiers à fonctionnement autarcique ;
- freins organisationnels : le cloisonnement des services municipaux : service de l'enfance, services des sports et de la culture, service de l'éducation, ou encore l'absence de chef de projet) ;
- freins institutionnels : la verticalité des politiques sectorielles ne favorise pas la synergie entre ARS et CLAS, entre ARS et politique de la ville, etc., mais le poids des enjeux institutionnels joue également.

Les facteurs dynamisants sont aussi multiples :

- mise en place d'un système de veille qui permet de comprendre ce que font les autres, de mieux appréhender leur identité ;
- importance stratégique de la coordination, pour assurer la transversalité bien au-delà de la dimension logistique, par la circulation des informations, la mise en relation des acteurs, la régulation des tensions, la mobilisation des ressources humaines... ;
- mise en place de formations communes pour les professionnels des différents dispositifs qui favorisent la connaissance de l'autre, de sa culture professionnelle, de son identité, de ses savoir-faire... ;

- instauration de lieux symboliques et de temps forts qui favorisent une vision transversale des réalisations, des effets positifs du partenariat... ;
- mise sur pied d'un pilotage à dimension démocratique, qui favorise l'échange, le débat, la confrontation des protagonistes, qui légitime la diversité, qui autorise la formation d'accords... ;
- réalisation d'une évaluation participative qui met en discussion les points de divergence, qui favorise la construction d'une culture commune..

Les démarches d'intercommunalité, emblématiques d'une approche systémique sont porteuses de cette dynamisation.

Il convient de noter cependant que la mise en cohérence au niveau d'une collectivité de l'ensemble des dispositifs éducatifs ne se décrète pas d'un seul coup, mais qu'elle est le résultat d'un long processus d'accumulation d'expériences, de développement des interactions, de circulation des savoir-faire, etc.

Vers des projets éducatifs locaux ?

À la lecture d'évaluations locales, la perspective de l'élaboration d'un projet éducatif global semble se développer cependant au niveau des sites. Un certain nombre de rapports se terminent avec cette préconisation : il s'agit alors de franchir une nouvelle étape dans la dynamique enclenchée avec l'ARS ou depuis plus longtemps encore. Plusieurs justifications sont invoquées : renforcer le partenariat et passer à un réel « *partenariat de projet* » (Crest), mieux intégrer le dispositif dans son contexte local notamment en vue de préparer l'extension de celui-ci (Bourg-Saint-Maurice).

Dans le cas où ce projet existe déjà, l'existence d'un certain nombre de facteurs a été identifiée :

- « *une forte adhésion à des valeurs partagées* » (VERES, 1998) de façon durable, attestant du rôle de l'histoire locale : ici les droits de l'enfant, droits à l'égalité des chances, au bien-être, à l'épanouissement etc., là le rôle de la communauté (mise en exergue du proverbe africain « *il faut tout un village pour élever un enfant* »), souvent la formation du citoyen ; cette philosophie s'articule à une analyse sociétale (notamment la situation de la jeunesse aujourd'hui) ;
- la présence d'une politique de développement local ou urbain : la politique éducative est un investissement pour l'avenir du territoire, elle permet une meilleure intégration dans l'environnement, elle contribue au développement culturel et sert l'image de la commune ;
- une volonté politique forte qui se traduit aussi par des moyens financiers très importants : « *une expérience comme la nôtre a des défauts mais elle a le mérite de résulter vraiment d'une volonté locale, collégiale, avec beaucoup de solidarité autour de ça, même si sur le plan budgétaire ça nous fait souffrir, parce*

que l'argent qu'on consacre à ça, on ne le consacre pas à autre chose, C'est pour nous ce que l'on appelle de l'investissement matériel, ce n'est pas la rue, ce n'est pas l'éclairage public, ce n'est pas des tuyaux, mais c'est aussi un meilleur positionnement social de nos jeunes». (Un élu) (VERES, 1998) ;

– un investissement également important dans la ressource humaine : celle-ci prime sur les équipements « *La structure n'est venue qu'ensuite, dès l'instant où nous avons considéré que nous avions suffisamment consolidé notre expérience, pour être sûrs de ne pas construire une coquille vide, parce que construire des bâtiments et après se gratter la tête pour savoir ce qu'on va mettre dedans.. En fait, nous avons construit la maison quand l'utilisation des différentes pièces de la maison était déjà imaginée..* », et en conséquence, un rôle central est dévolu à l'équipe de coordination ;

– un pilotage « *démocratique* » : « *plus que sur d'autres sites pilotes, les comités de pilotage sont reconnus et plébiscités par l'ensemble des partenaires locaux, à la fois sur le plan de la forme et sur le plan du fond, parce qu'ils sont animés par des acteurs dés, légitimes et aptes à assurer leur mission de coordination* » (VERES, 1998), ce pilotage prévoit également une place aux enfants dans la concertation ;

– un partenariat fort ville-écoles et une ouverture réelle aux associations : la mobilisation d'un maximum d'acteurs concernés par ce projet éducatif renforce son efficacité.

□ En synthèse

Sur le plan de l'ouverture de l'école, et plus précisément de la mise en cohérence des pratiques et des actions éducatives, la situation varie donc considérablement selon les sites. Les bénéfices d'une approche globale sont pourtant évidents tant du point de vue du développement de l'enfant et de ses apprentissages, que par rapport à l'enrichissement des savoir-faire des professionnels et à la constitution d'une communauté éducative.

Position du CESARE

Partisan d'une approche globale de l'éducation et de l'enfant, le CESARE déplore la hiérarchisation forte existant encore entre les activités et apprentissages relevant des temps scolaires et non scolaires. Ces activités jouent un rôle déterminant dans le développement de l'enfant en complétant, en enrichissant, en diversifiant, en prolongeant, en rompant même à certains moments avec l'action de l'école. Elles sont à la fois proches et différentes de l'espace scolaire, mais ne doivent pas être confondues, ni fondues. L'école n'a pas le monopole de l'éducation, elle ne peut assumer seule son rôle. Il est important de mener une réflexion transversale sur l'ensemble des actes éducatifs en direction de l'enfant ; il est important d'encourager l'élaboration de projets éducatifs globaux.

Pour dépasser le clivage scolaire/ périscolaire et encourager l'articulation et la fertilisation des pratiques, il convient en premier lieu de bannir des discours officiels le distinguo entre les apprentissages fondamentaux et les activités d'éveil, et en second lieu, de donner un statut pédagogique clair aux activités et pour ce faire :

- d'élaborer un document de référence, une « charte » permettant d'explicitier les finalités et les contenus des prestations éducatives offertes, qui favoriserait l'information des familles et partant, leur implication, qui clarifierait les exigences requises en termes de qualifications ainsi que leur respect, qui responsabiliserait tous les acteurs concernés ;
- de définir un projet pédagogique autour des savoirs et compétences à construire ;
- de mettre en place une organisation pédagogique favorisant les échanges entre coéducateurs ;
- d'organiser des actions de formation communes permettant la connaissance et la fertilisation des pratiques professionnelles ;
- de permettre la reconnaissance de la professionnalité des intervenants en leur assignant des fonctions précises, en les constituant en équipe, en leur offrant des conditions d'emploi plus stables ainsi qu'un accompagnement professionnel, en expliquant leur rôle aux parents et aux enseignants ;
- de s'inscrire délibérément dans une démarche partenariale : différents types d'acteurs ont à coopérer dans le cadre d'un projet éducatif et social territorial, expression d'un accord formalisé dans un contrat entre les acteurs en présence : politiques, administratifs, sociaux, éducatifs.

Dans un système de coéducation, qui cherche à coordonner les efforts au sein d'une stratégie éducative, la place des parents doit être réaffirmée et davantage reconnue. Les parents sont les éducateurs premiers, ils participent également au financement des acteurs comme contribuables. Le CESARE a pointé les difficultés d'associer les parents au-delà de ceux qui s'impliquent dans les associations de parents d'élèves et dans les associations familiales. Des efforts doivent être faits en termes d'information pour faciliter la compréhension des projets par les parents ; des séquences de formation sont à envisager en direction de ceux qui désirent s'engager à titre de bénévole ou de volontaire. Des méthodes d'évaluation participative et active peuvent également renforcer leur implication et ne pas les réduire à des usagers questionnés sur les effets d'une politique.

- À côté des parents, pour renforcer la coopération entre les enseignants et les éducateurs, il est suggéré de mettre sur pied une instance éducative et pédagogique où se rencontrent régulièrement les coéducateurs avec de temps à autre les parents, où les conflits seraient régulés, où les réflexions seraient mises en commun, où des démarches d'évaluation pourraient voir le jour.

- Si l'enfant, le jeune est au centre du projet, il n'est pas un objet inerte. Cette politique éducative doit les préparer à devenir citoyen, à s'exercer à l'action collective. Le groupe estime donc qu'il faut permettre à l'enfant et au jeune de devenir sujet et acteur du projet.

Des effets en termes d'apprentissages « informels »

L'une des façons de contribuer à une meilleure visibilité pédagogique des activités périscolaires est déjà de s'interroger sur les impacts qu'elles produisent en termes d'apprentissages. Nous quittons, ce faisant, l'analyse des conditions opérationnelles de l'objectif de développement équilibré de l'enfant et abordons une appréciation des impacts effectifs produits par le dispositif.

Compte tenu de la manière dont ont été définis les objectifs, en dissociant le développement personnel de la réussite scolaire, c'est-à-dire les acquisitions liées aux activités périscolaires, des acquisitions formelles, académiques, nous n'étudierons dans ce paragraphe que les impacts en termes d'apprentissages « informels », constitués essentiellement de savoir-faire et de savoir-être. Nous consacrerons au point suivant l'étude des effets sur les performances et la réussite scolaire. Bien que cette dichotomie soit sans doute regrettable, nous souhaitons cependant rester fidèles aux intentions des initiateurs de l'ARS.

Cette question des effets en termes d'apprentissages a été appréhendée de manière approfondie dans l'évaluation de la politique d'aménagement des rythmes de l'enfant menée en 1993. Les conclusions de ce travail soulignaient des effets en termes de comportements individuels et collectifs : *« Les enfants vivant des situations d'aménagement de leurs rythmes de vie se déclarent plus détendus, plus motivés. Ils apparaissent souvent plus calmes, moins agressifs. Ils ont des occasions de prise de responsabilité, d'exercer leur autonomie (à condition qu'ils aient la capacité de formuler leurs choix), alors ils se disent "mieux dans leur peau", ils expriment leur plaisir à participer aux activités, à "aller à l'école". (...) On note également souvent un effet positif sur la vie relationnelle entre enfants de la classe, comme si l'enfant établissait des interactions positives avec ses pairs et apprenait ainsi à mieux "faire avec d'autres" »...*

Qu'en est-il cinq ans plus tard ? Les mêmes constats peuvent-ils être faits ? Eu égard à l'analyse développée ci-dessus, il est probable que l'efficacité du dispositif a pu être amoindrie dans les sites où l'articulation scolaire / périscolaire n'a pas été réalisée. Peut-on « décortiquer » de façon plus précise ces apprentissages ? Peut-on établir ces effets de façon plus objective ? Les développements qui suivent ont été guidés par ces préoccupations.

Les effets ne sont pourtant pas négligeables. Ils ont été classés en trois grandes rubriques : l'acquisition de compétences sociales, on est ici dans

le registre plus psychosociologique des savoir-être et des comportements ; l'acquisition de compétences transversales, qui nous permet de rentrer dans un registre plus intellectuel, plus cognitif ; l'acquisition de savoirs et de savoir-faire liés aux activités qui permet de mettre en lumière des compétences physiques, manuelles, intellectuelles, etc.

L'acquisition de compétences sociales

Le terme de compétences sociales peut paraître abscons, il en va de même pour la notion de socialisation. Un premier effort de définition s'impose. Ces notions sont précisées dans deux rapports :

- l'université de Rouen (Laboratoire CIVIIC) définit les compétences sociales, des « *compétences installées dans et par l'école et dans et par l'environnement social et familial, favorisant une meilleure intégration sociale, un meilleur "vivre ensemble"* ». « *Ces compétences passent notamment par l'identification et la compréhension des enjeux se jouant dans les relations sociales* ». La définition met l'accent sur l'aptitude à se positionner face aux autres, sur la capacité à développer des relations sociales. Cependant il ne faut pas perdre de vue la finalité de ce processus : être intégré, pouvoir vivre en société, ce qui suppose une normalisation des comportements ;
- l'étude de Paris VIII (ANALISE) met l'accent sur cette normalisation dans sa mise à jour d'une logique de socialisation ; celle-ci passe par un processus d'inculcation de valeurs, de règles et de comportements aux élèves. Elle est la logique déclinée le plus fréquemment dans les sites.

Cette normalisation agit d'abord sur les comportements sociaux. Deux types d'impacts sont alors distingués :

- la réduction des actes de violence et d'incivilité d'une part, plusieurs évaluations locales mettent en exergue cet objectif qui vise à la paix sociale sur un territoire (*cf. infra*) ;
- l'inculcation de valeurs favorisant l'intégration et la citoyenneté, celles-ci étant déclinées différemment selon les sites : ici, on parle d'ouverture d'esprit et de capacité d'adaptation, là on renvoie au bien public, à la démocratie locale.

La normalisation agit aussi sur les comportements scolaires. On apprend alors aux enfants leur « *métier d'élève* » : ne pas arriver en retard, amener leurs affaires, respecter les enseignants...

Mais la socialisation ne se limite pas à l'intériorisation des normes, elle renvoie aussi à la construction du sujet, de la personnalité¹.

¹ Sur la subjectivation, cf. les travaux de François Dubet, notamment son dernier ouvrage avec Danilo Martuccelli, *Dans quelle société vivons-nous ?* Seuil, 1998. Voir aussi le débat sur cette approche instauré par Bernard Charlot in *Du rapport au savoir, éléments pour une théorie*, Anthropos, 1997.

Cette étape préalable étant franchie, quels sont les résultats ?

Afin d'éviter de parler de la socialisation en termes trop généraux et vagues, nous distinguerons dans la présentation, différents aspects de ces compétences sociales. Il convient de préciser d'emblée que la plupart de ces données résultent essentiellement de jugements portés par les acteurs : enseignants, élus, animateurs, parents. Seuls quels sites ont parfois mis en place une approche plus objective à partir d'indicateurs et la comparaison de la situation actuelle à un état antérieur, ce qui ne détermine pas d'ailleurs de façon absolue un lien de causalité entre le dispositif et les impacts. En conséquence, pour apprécier la réalité d'un phénomène, pour introduire un peu d'objectivité, nous nous en sommes tenus à la fréquence de citations de celui-ci dans l'ensemble des évaluations.

- De nombreuses évaluations, et pour ce qui concerne le niveau national celles réalisées par le CREDOC, VERES et l'université de Rouen, mettent tout d'abord en exergue, à partir d'entretiens d'acteurs, l'acquisition d'attitudes sociales, de savoir-être tels que le calme, l'écoute, le respect des autres et du matériel, l'entraide, la protection des plus petits, l'estime de soi, une expansivité accrue, un comportement plus actif, la capacité à s'intégrer...

Les élus, les animateurs et les parents sont en général davantage porteurs de ce discours qui renvoie à des représentations humanistes, à un « projet d'homme », les enseignants les plus critiques sont ceux qui manifestent un fort retrait par rapport à l'ARS.

« Cela lui permet d'être en groupe, de parler, de communiquer ».

« Les enfants ayant des difficultés peuvent s'épanouir car ils ont l'impression d'être bons, ils ont plus confiance ». (Parents), CREDOC 1998.

- Plusieurs rapports nationaux soulignent aussi parallèlement l'inculcation de valeurs comme le respect de la loi, des règles, des codes sociaux, la politesse, la tolérance, la solidarité, l'ouverture d'esprit, la capacité d'adaptation, la démocratie, le goût de l'effort, du travail, la citoyenneté...
- Le développement de la sociabilité est un impact également fréquemment mentionné.

Ce phénomène, ces effets en termes de lien social concernent tout d'abord les relations entre pairs ; la valorisation des relations entre enfants est attestée de plusieurs manières :

- le CREDOC (1998) indique que les enfants, qui ont des aménagements prévoyant une réduction importante du volume hebdomadaire scolaire ou un mixage d'après-midi sans cartable avec des après-midi mixtes ou aménagés, voient davantage l'école comme un lieu « où l'on rencontre ses

- copains*» ou encore que les enfants en ARS sont plus nombreux que les autres à déclarer vouloir voir leurs copains le week-end ;
- VERES signale une atténuation, voire la disparition de la ségrégation garçons / filles : « *dans la cour, nous les garçons, on fait un foot mais il y a des filles qui viennent avec nous, c'est bien* », « *nous les filles, on aime bien discuter dans la classe au lieu d'aller en récréation, mais on ne chasse pas les garçons quand ils sont là aussi* » ;
 - plusieurs évaluations locales mettent cet effet en exergue :

L'université de Strasbourg (rapport intermédiaire 1997) confirme que les enfants en ARS ont un nombre de camarades plus grand ; le rapport de Bourg-Saint-Maurice signale que : « *De la même façon, le mélange des classes et des ateliers génère des occasions de relations avec des enfants d'autres âges et d'autres classes, ce qui est important dans le cas de fratries restreintes, et qui permet à l'enfant de sortir d'un relationnel souvent très exclusif avec sa classe. Plusieurs enfants déclarent ainsi s'être fait des amis dans d'autres classes et apprécient ces occasions de rencontres* » ; le rapport de Crest : « *les enfants ont de meilleures relations entre eux* », « *les enfants rencontrent d'autres enfants en temps périscolaire, c'est bien, ils ne sont pas agressifs entre eux* ». (Instituteurs).

De manière générale, les relations avec les adultes sont aussi améliorées selon plusieurs études :

- VERES mentionne l'enrichissement des relations avec les parents : « *de nouvelles négociations parents-enfants ont lieu à propos des activités, (...) on observe moins de tensions intrafamiliales sur les devoirs à faire, (...) les enfants se mettent à pratiquer en famille ce qu'ils ont découvert : badminton, échecs..., des parents découvrent que leurs enfants sont doués pour des disciplines qu'ils n'auraient jamais pensé leur faire essayer, (...) on voit aussi des parents expliquer à leurs enfants le lien entre les activités et l'école et valoriser ce qu'ils font d'un côté afin de les motiver pour le travail scolaire, un autre effet très intéressant : en matière de sports, de jeu de société, de culture, des parents disent qu'ils n'auraient pas su comment s'y prendre pour démarrer l'apprentissage de leur enfant mais se sentent à l'aise pour continuer une fois que l'enfant, grâce à son passage par un atelier sera parvenu à peu près à leur propre niveau. Ceci instaure des relations familiales très enrichies, des changements dans les pratiques familiales, et dans certains cas, une diminution du temps passé devant la télévision. La fonction de parent-éducateur s'en trouve élargie et remise en valeur* » ;
- le CREDOC (1998) montre que les parents d'enfants en ARS connaissent mieux que les parents d'enfants hors ARS ce que l'enfant fait au cours de sa journée notamment car la communication parents / enfant est plus grande.

Cette évolution est corroborée dans plusieurs évaluations locales :

- 60 % des parents estiment que la nouvelle organisation leur permet de passer plus de temps avec leurs enfants et surtout qu'elle enrichit les relations familiales (Paris).
- « Dans toutes les écoles, les parents considèrent que les modifications relationnelles s'effectuent en priorité à l'occasion de moments de dialogue » (sites pilotes des Yvelines, 1998).

Par ailleurs, les effets sont identiques sur les relations intergénérationnelles : « *Ils apprécient autant "les mamies" qui, dans certains sites, leur lisent des contes et racontent leur vie que les jeunes sportifs qui les stimulent à grandir ou les artisans qui leur montrent ce que c'est qu'un travail bien fait* » (VERES, étude psychopédagogique, 1997).

Et particulièrement sur les relations enseignants / élèves comme sur les relations intervenants / enfants.

Les enseignants disent connaître les enfants et mieux les connaître : « *Depuis l'ARS, on est moins attaché à notre classe, on intervient sur d'autres classes, on connaît tous les enfants et puis, on fait des activités avec les enfants qu'on aurait jamais faites avant, on travaille de façon différente, on a découvert les enfants... Et puis, avec un groupe de huit ou dix enfants, les relations affectives changent* » (VERES, 1998).

L'ARS permet un autre regard sur les enfants qui agissent dans des situations différentes :

« *Une nouvelle complicité s'établit avec les enfants car les enseignants se trouvent dans de nombreuses situations d'apprentissage à égalité avec leurs élèves* » (site pilote de la Canourgue (48)).

« *C'est super d'être deux adultes et de pouvoir diminuer le nombre d'enfants par adulte. Au niveau de la relation à l'adulte, c'est bien car on peut avoir plus de relation avec les enfants, plus de prise en compte de la personne* » (Crest).

L'influence relationnelle des intervenants est pointée dans plusieurs rapports :
 – l'université de Rouen note que la richesse du dispositif tient dans la pluralité des intervenants « *pluralité qui permet à l'enfant de réorganiser ses repères sociaux, de mieux identifier ses propres valeurs, dans et par la rencontre avec les valeurs du groupe* » ;
 – cette analyse est également développée par VERES (1997) de façon très explicite... « *Les intervenants jouent un rôle important dans la formation de la personnalité enfantine, laquelle, on le sait, se fait par essais et erreurs de modélisation sur les aînés. La dimension socio-affective est dominante dans*

L'évaluation des activités (par les enfants), peut-être aussi importante que le contenu de l'activité. Ce n'est pas à déplorer comme certains le font, bien au contraire car ce processus identitaire a une fonction démocratique certaine dans la mesure où les intervenants sont l'image kaléidoscopique de la société ambiante. En proposant des modèles nombreux et des transferts positifs variés (au sens de la psychanalyse), on pourrait peut-être bien détacher les enfants défavorisés des modèles de délinquance qui dominent la vie des cités de banlieues. Il se pourrait bien qu'ainsi l'on parvienne à couper l'herbe sous le pied du déterminisme implacable qui organise aujourd'hui la reproduction sociale et fait commencer l'exclusion au même niveau que l'école primaire. Si donc on ne recrutait les intervenants que par rapport à leurs diplômes techniques sans tenir compte de leur origine sociale et ethnique, de leur histoire de vie, de leur conscience d'être des modèles, de leur image de la jeunesse, une immense richesse serait perdue et on passerait à côté des objectifs politiques à long terme de cette innovation, à savoir une plus grande démocratie sociale et une formation permanente à l'éducation permanente».

Des activités mettant l'accent sur la vie du groupe et le contact régulier avec des adultes autres que les parents et les enseignants, et avec des professionnels, ayant d'autres pratiques, d'autres modalités d'écoute, d'autres rapports à l'autorité et qui leur font découvrir des métiers, différentes facettes de la vie professionnelle, la vie tout court... sont extrêmement bénéfiques pour la socialisation et pour la formation de la personnalité.

... Et de compétences transversales

L'ARS ne produit pas seulement des impacts sur la socialisation et la construction de la personne, il développe aussi des compétences « métacognitives » ou « transversales ».

L'université de Rouen donne une définition de ces compétences comme celles nécessaires aux situations d'enseignement, quelle que soit la nature des savoirs transmis : attention, assiduité, motivation, mémoire, implication, intérêt, curiosité, réceptivité, sentiment de compétence, meilleure image de soi, goût d'apprendre... On le voit, ces notions sont connotées et renvoient à des valeurs et à des modèles éducatifs.

Ces compétences sont constitutives d'un autre rapport aux apprentissages, voire à l'école (*cf. infra*), les enseignants semblent donc y accorder un plus grand intérêt.

L'acquisition de ces compétences est remarquée dans de nombreuses évaluations :

- Le laboratoire CIVIIC indique que les enseignants, pourtant critiques, reconnaissent les apports de l'ARS autour « *de l'autonomie de l'élève, de son organisation du travail et de la compréhension de certaines de ses difficultés* ».

« *Même si on a eu l'impression du point de vue des compétences disciplinaires d'en avoir fait moins, ce qu'on leur a apporté en plus, moi, je le situe à un niveau de l'autonomie, de la méthode de travail, de l'intérêt pur et simple par rapport aux activités proposées* ».

- L'étude en cours sur les transferts d'apprentissage par l'université de Lille III (Labacolill¹) apporte des premiers éléments dans le même sens, tirés de questionnaires aux enfants et aux intervenants, à savoir :
 - une forte motivation pour l'ensemble des activités, en particulier, mais cela reste à consolider, pour les activités de groupe (théâtre, danse, etc.) : les raisons invoquées sont l'intérêt et l'envie d'apprendre au travers de l'activité pratiquée, le plaisir et le fait d'être en groupe ;
 - une image positive de soi, un sentiment de compétence renforcé car les enfants attribuent leur réussite à leurs efforts ou habileté ;
 - cependant, une sous-estimation de la difficulté des tâches, qui appelle peut-être à terme un accompagnement pédagogique pour développer une représentation plus proche de la difficulté des tâches et donc moins de déception et de découragement.

Le CREDOC confirme en effet l'importance de la déception, elle concerne 41 % des enfants qui ont eu à choisir leur activité, ce qui montre aussi l'importance de l'éducation au choix sur laquelle nous reviendrons.

L'acquisition des compétences transversales est un thème qui fait florès dans les évaluations locales :

- À Bourg-Saint-Andéol (07), les enseignants repèrent une plus grande curiosité et un plus grand intérêt mais surtout l'acquisition de compétences transversales comme la méthodologie, l'élocution, une meilleure expression écrite, la concentration, le travail de groupe, qui sont réinvestissables pour eux en temps ordinaire de classe. Ce phénomène est expliqué par l'absence de notation, des effectifs réduits, un meilleur suivi individuel...
- À Crest (26), les parents reconnaissent majoritairement une plus grande prise de confiance en soi chez les enfants ; les intervenants confirment une plus grande valorisation de certains enfants :

« *En tennis, dès qu'ils renvoient une balle, ça les met en valeur. Ils découvrent beaucoup de possibilités. Certains arrivaient sans dire un mot au début, petit à petit, ils s'ouvrent* ». (Un intervenant).

¹ Labacolill, université de Lille III, Bilan d'étape sur les transferts de motivation dans les écoles en aménagement du temps de l'enfant, mai 1998.

« En arts plastiques, je remarque que certains enfants se valorisent. Quand l'enfant est turbulent en classe, une fois sur deux, avec les arts plastiques et quand le groupe est petit et qu'il sent un oeil attentif sur lui, il y a des choses qui se passent ». (Un intervenant).

- À Bourg-Saint-Maurice (01), *« les enseignants sont unanimes pour constater une plus grande facilité des enfants à se concentrer au retour des ateliers. Les enfants sont plus réceptifs et cela permet de faire "autant de travail en deux heures qu'en trois heures auparavant". Les enfants ne réclament pas de récréation et l'après-midi passe très vite pour tout le monde».*

Il est difficile d'apprécier si ces améliorations concernent plus fortement les élèves en difficulté car nous disposons de très peu d'informations sur le sujet ; par ailleurs l'évaluation réalisée par l'université de Grenoble (équipe Déact¹) à Monestier-de-Clermont (38) rend compte de résultats inverses : aucun des élèves « faibles en classe » *« ne s'est fait de nouveaux copains, aucun ne déclare avoir envie de découvrir de nouvelles activités, peu déclarent avoir appris de nouvelles choses et aucun ne déclare qu'il a déjà raconté en classe ce qu'il faisait en activité».*

Cette analyse ciblée sur les « enfants en difficulté » fait défaut pour l'heure² et l'évaluation de l'ARS est sur ce point en retrait par rapport à celle de 1993.

... Sans oublier un certain nombre de savoirs et de savoir-faire

Les enfants sont formels : ils apprennent des choses dans les activités périscolaires ; c'est en tout cas la conclusion de l'étude psychopédagogique du cabinet VERES : *« Les enfants sont conscients que ces activités leur apprennent des choses nouvelles qui leur seront utiles plus tard et leur donnent de la joie dès maintenant ».*

Il en est ainsi de l'informatique : *« ça apprend à se servir d'un ordinateur et ça pourra nous servir plus tard »*, des contes : *« c'est bien parce qu'on nous lit des histoires et nous apprend, après c'est nous qui lit »*, la photographie *« la lumière donne des images »*, des activités en environnement qu'ils réinvestissent en sciences, des activités sportives qui leur apprennent outre une meilleure maîtrise corporelle et spatiale et des capacités motrices plus grandes, des savoir-faire techniques et des règles du jeu et de vie en groupe, des activités artistiques qui leur donne *« des notions d'espace, des notions d'architecture »*, qui développent le sens de l'observation, l'écoute, leur

¹ Laboratoire des sciences de l'éducation, université Pierre Mendès France, équipe Déact, Grenoble, Évaluation d'une expérience d'aménagement du temps scolaire : le site de Monestier-de-Clermont, 1997.

² Durant le quatrième trimestre 1998, un certain nombre d'évaluations nous parviendront encore, il est probable que cette lacune soit alors partiellement comblée.

sensibilité, qui leur permettent un autre rapport à la culture que celui de l'école ou de la famille, etc.

Cette analyse est corroborée par le CREDOC (1998) qui indique que les enfants font bien la différence entre le temps scolaire et le temps périscolaire mais que ce dernier n'est pas seulement un temps d'amusement (39 %) mais aussi, voire surtout un temps d'apprentissage et de découverte (59 %). La différence essentielle consiste dans la moindre contrainte et l'absence d'évaluation, ainsi ils sont 86 % à considérer que ce n'est pas grave s'ils ne réussissent pas ce qu'il leur est demandé de faire.

D'autres acquisitions sont également pointées dans plusieurs études :

- la construction et utilisation des repères concernant la notion de temps et d'espace :

À Paris, l'équipe pédagogique est unanime à reconnaître un progrès considérable dans l'acquisition des repères sociotemporels ; leur maîtrise de l'emploi du temps, la connaissance d'une pluralité de lieux et leur capacité de s'orienter en attestent. Le passeport sur lequel figure l'emploi du temps personnel de l'enfant n'est donc plus utilisé. Ces effets sont mis en relation avec plusieurs facteurs :

- la capacité de choix des activités ;
 - le développement de la négociation et la capacité à différer leurs désirs ;
 - le développement de l'implication.
-

- des apprentissages de savoir-faire de la vie quotidienne : cuisine, jardinage, bricolage, secourisme qui développent des savoir-faire pratiques, des aptitudes manuelles, etc.

« L'observation de parents d'élèves est intéressante (...), les enfants utilisaient ce qu'ils avaient appris au CARVEJ dans le cadre familial. Ils aident davantage à la cuisine depuis qu'ils ont découvert l'activité cuisine au CARVEJ ; un petit garçon va désormais régulièrement jardiner chez son grand-père depuis qu'il a participé à l'activité jardinage du CARVEJ ».

« Enfin il faut noter que plusieurs enfants déclarent reproduire chez eux des activités découvertes en ateliers. C'est en particulier le cas de la cuisine, du bricolage et des jeux de société, qu'un enfant sur cinq déclare mettre en pratique à la maison ».

□ En synthèse

Ces résultats confirment bien, en les précisant, les différents impacts de l'ARS en termes d'apprentissages « informels ». Ils ne se réduisent pas à

l'acquisition de savoir-être, à l'acquisition « *d'un CCSM, code de comportement social minimum* »¹. Au-delà de l'apprentissage de savoirs dispensés par l'école, l'ARS permet comme le souligne VERES, « *la reconnaissance de modalités diverses d'apprentissages* » qui vont « *de la sensibilisation à des activités multiples, à l'absence de prééminence de l'écrit, à l'expérimentation et à la possibilité de faire soi-même, au décloisonnement d'activités traditionnellement connotées "fille" ou "garçon" ou "grand ou petit", à l'articulation de paradigmes généralement peu associés : éducation / plaisir / détente..* ». On pourrait ajouter l'apprentissage de la différence, de l'autre, de la communication, de l'autonomie, du jugement critique, de la citoyenneté, de la pratique sociale.. Autant d'apprentissages constitutifs selon René Mahit², d'une « *démarche d'éducation populaire* » qui « *visent la citoyenneté, le lien social et l'approche culturelle par des voies non académiques* ». Autant d'apprentissages qui peuvent donner lieu à des innovations pédagogiques, à ce que certains appellent « les pédagogies du détour » mettant en place de nouvelles modalités d'accès au savoir.

Position du CESARE

Le CESARE tient à souligner les apports de l'ARS sur la socialisation et la formation des personnalités, constitutives à terme d'un renforcement de la cohésion sociale.

Il invite donc les pouvoirs publics à reconnaître par un soutien accru, l'intérêt des activités périscolaires dans l'éducation de l'enfant. La richesse de ces activités doit être préservée et encouragée afin de favoriser l'éclosion des compétences et de la personnalité de chaque enfant, afin de faciliter sa socialisation et son intégration dans la société, afin de lui permettre d'apprendre à apprendre.

Les réflexions sur la singularité et sur la complémentarité de ces apprentissages avec ceux de l'école doivent être relancées, les recherches sur les pratiques pédagogiques, et en particulier celles des associations d'éducation populaire sont à amplifier, la formation des enseignants sur ces approches à développer. Des assises régulières sur l'avancée de ces travaux seraient d'un intérêt certain dans cette perspective.

Que ces apprentissages soient en amont ou concomitants aux apprentissages scolaires, la question qui se pose, est désormais celle de leur lien avec l'école. Comment se traduit la complémentarité ? De façon plus large, le dispositif produit-il des effets sur les performances scolaires ? C'est sur ces questions que nous allons désormais nous pencher.

1 J. Arloino, O. Beveraggi, J. Boyer, *Évaluation qualitative des effets sur les enfants des activités menées dans le cadre de la politique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant*, 1992.

2 Entretien de René Mahit par Yves Doazan dans *JPAif* 367, janvier 1998.

Favoriser la « réussite scolaire »

Avec ce troisième objectif du dispositif, l'enfant est appréhendé ici comme élève. L'école redevient centrale. Les activités périscolaires sont étudiées dans leur relation à l'école, non plus sous l'angle des pratiques comme précédemment, mais essentiellement sous l'angle des retombées sur les acquisitions et partant, sur la réussite scolaire.

Il faut d'abord souligner le flou de cette notion de réussite scolaire, pointé d'ailleurs par le groupe de travail « activités / apprentissages » du CESARE ; elle n'est pas clarifiée dans les textes, elle est rarement questionnée dans les évaluations¹. Que vise-t-on : l'amélioration du processus d'acquisition de connaissances ? de meilleures performances dans les disciplines scolaires ? le rattrapage des inégalités culturelles et sociales ? une meilleure adaptation à l'institution, au cadre scolaire ? un panachage de ces objectifs ? La question mériterait à l'avenir d'être précisée.

Dans l'évaluation de l'ARS, en dehors des travaux qui se limitent à l'analyse stricte des résultats scolaires, seule l'université de Paris VIII (ANALISE) aborde, bien que de façon indirecte, le sujet. Elle porte au pinacle la logique de démocratisation, entendue non pas strictement au sens de massification, mais de façon plus qualitative comme le processus tendant à l'appropriation par tous de savoirs scolaires de haut niveau.

Par ailleurs, elle souligne que dans certains sites, la réussite scolaire c'est-à-dire l'amélioration des performances et un bon rapport à l'école, est consécutive à la socialisation, à l'épanouissement et au bien-être de l'enfant (modèle linéaire). Dans d'autres sites, la réussite scolaire procède d'un réinvestissement des apprentissages de l'ARS au scolaire, de la coopération entre enseignants et intervenants, de l'existence d'un projet global (modèle cohérent). Enfin il faut rappeler que dans un certain nombre de sites, la question est incongrue car une conception juxtaposée prédomine : l'ARS ne vise pas à améliorer les résultats scolaires.

En 1993, l'évaluation de la politique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant a privilégié sur ce sujet une approche des apprentissages en considérant comme un triptyque cohérent : les savoirs, savoir-faire, savoir-être, mais elle n'a cependant évalué que les effets en termes de comportements ainsi que les résultats scolaires. Les premiers se traduisaient par un

1 Marine Zecca (op. cit.) rapporte que Claude Thélot lui-même, ex-directeur de l'évaluation et de la prospective du MEN invitait à la prudence lors du conseil national des missions locales en intervenant sur le thème des jeunes en difficulté dans le système scolaire, en conseillant de « porter des efforts aussi sérieux que possible sur les définitions et les concepts. L'échec scolaire étant peu standardisé, aussi bien en interne au ministère de l'Éducation nationale, qu'en externe, dans la société française, les impressions, les analyses, les estimations sont des plus discordantes ».

meilleur rapport à l'école, une meilleure disponibilité aux apprentissages fondamentaux ; il n'y a pas eu d'impacts, si ce n'est très faibles pour les élèves en difficulté, sur les résultats scolaires.

En 1998, dans les travaux disponibles à ce jour, trois problématiques ont été abordées dans l'analyse des liens et des effets sur le domaine scolaire.

Tout d'abord, celle de l'articulation entre les apprentissages périscolaires et scolaires : une recherche de grande ampleur (notamment par son échantillon et son caractère longitudinal) a été récemment lancée par le laboratoire Labacolill de l'université de Lille III sur la question du transfert des apprentissages (dans les deux sens : du périscolaire vers le scolaire et l'inverse), malheureusement il est trop tôt pour pouvoir disposer de résultats significatifs. À défaut, cette question du réinvestissement a été traitée à partir des approches subjectives des enseignants et des parents.

En second lieu, l'étude des performances scolaires a été réalisée dans un certain nombre de sites, ce qui permet de pallier l'absence de cet axe d'évaluation dans le protocole national (*cf. supra*).

Enfin, un certain nombre de travaux permettent d'apprécier l'évolution des comportements par rapport à l'école.

Comme sur d'autres sujets, se croisent pour traiter de ces questions, deux types d'approches, des évaluations « objectives » mobilisant des méthodes statistiques et des évaluations « subjectives » à travers des entretiens avec des enfants, parents et enseignants.

Vers une éducation globale ?

Le lien activités / apprentissages fondamentaux

On étudiera successivement les perceptions des parents, des enseignants et des enfants en la matière.

Selon les parents

Compte tenu de l'image dominante dans les représentations d'une majorité de parents, et renforcée par un contexte de crise, de l'école comme devant préparer à l'emploi et à la vie professionnelle, il est important d'analyser comment ceux-ci mettent en relation les apprentissages favorisés par les activités périscolaires et ceux développés par l'école. Les activités sont-elles bénéfiques aux apprentissages scolaires ? Jusqu'où les parents les considèrent-elles positivement ? Quels sont les facteurs déterminant ces représentations ?

Le CREDOC s'est livré à cette étude au niveau national au cours des deux dernières années scolaires et il est ainsi possible de mesurer l'évolution.

En 1997, 81 % des parents interrogés jugeaient les activités périscolaires favorables, voire tout à fait favorables à l'apprentissage des matières traditionnelles, notamment lorsqu'elles étaient regroupées dans un ou deux après-midi sans cartable. Cette perception positive de l'influence des activités diminuait cependant lorsque le volume d'heures scolaires hebdomadaires était réduit. Ces résultats faisaient dire au CREDOC que les parents semblaient avoir intégré les recommandations des chronobiologistes, mais à la condition que cela ne se fasse pas au détriment des résultats scolaires, tant était forte la crainte de l'échec et de la baisse de niveau. Il importait donc de trouver le bon équilibre..

« Dans les représentations des parents, l'école reste encore fortement marquée comme le lieu destiné à inculquer les connaissances théoriques nécessaires à l'apprentissage d'un métier. Sans qu'ils l'aient pour le moment vérifié sur les résultats scolaires de leur enfant, ils craignent qu'une trop grande part aux activités à l'école, nuise à l'acquisition de ces connaissances générales »¹.

En 1998, les résultats vont dans le même sens positif : les parents soulignent comme deuxième avantage par ordre d'importance, le bénéfice d'un meilleur équilibre dans la nature des apprentissages ; il y a sur ce point une nette évolution par rapport à 1997. En outre, davantage de parents estiment tout à fait favorables l'impact des activités sur les apprentissages fondamentaux.

Les activités plutôt favorables à l'apprentissage des matières traditionnelles

	1997	1998
Tout à fait favorables	15 %	24 %
Plutôt favorables	66 %	53 %
Plutôt défavorables	11 %	10 %
Tout à fait défavorables	0 %	2 %
Ne sait pas	8 %	12 %

Source : Crédoc, 1998

Cependant, cette année encore, cette perception est dépendante du nombre d'heures scolaires hebdomadaires : *« Bien que certains aient compris cette année*

¹ CREDOC, « L'école cherche le bon rythme », in *Consommation et modes de vie* n° 120, septembre 1997.

que l'allègement hebdomadaire était compensé par la réduction des vacances scolaires, les parents semblent craindre que la diminution de la durée de la semaine porte préjudice aux apprentissages fondamentaux».

Par contre, si la durée hebdomadaire n'est pas inférieure à 25 heures et que trois ou quatre après-midi sont entièrement consacrés aux activités, ils sont plus nombreux à juger tout à fait favorable l'impact des activités sur ces apprentissages.

Quels sont les facteurs qui déterminent ces opinions ?

Si l'origine sociale ne joue pas, il semble que le niveau de diplôme ait une influence : les parents les plus diplômés, bien qu'ils restent majoritaires à estimer tout à fait favorable l'impact des activités, le sont moins que des parents sans diplôme. Ils cristallisent le paradoxe qui consiste à être à la fois de plus en plus sensibles au respect des rythmes de l'enfant et à son développement équilibré par une éducation globale et plus inquiets sur l'effet des activités par rapports aux apprentissages traditionnels.

Cette perception positive des parents est mise également en exergue dans plusieurs évaluations locales ; on peut citer par exemple celle réalisée dans le département des Yvelines où au cours des deux années scolaires, la majorité des parents estiment que leurs enfants sont « *plus disponibles pour apprendre* » ou celle du site du Haut-Couserans où de façon quasi unanime, les parents pensent que « *ça ne peut que les aider pour apprendre* » ou encore celle de Perrier (03)¹, où près de la moitié des parents constatent une évolution récente dans les goûts scolaires qui touchent principalement les mathématiques et la lecture et dans une moindre mesure, le français et l'expression écrite.

Selon les enseignants

En l'attente des résultats de l'évaluation confiée au niveau national à l'université de Lille III, on ne peut que se référer à des évaluations locales pour apprécier les opinions des enseignants sur les transferts d'apprentissages.

Ainsi l'évaluation réalisée à Bourg-Saint-Andéol (07)² comprend deux volets : les enseignants se prononcent à la fois sur l'évolution de la relation aux savoirs des élèves et sur le réinvestissement des acquis des ateliers dans la classe.

Selon cette étude, les enseignants ont une perception positive de l'évolution de la relation aux savoirs : le goût du travail scolaire et de l'effort est

1 *Anénagement des rythmes scolaires à Perrier, année scolaire 1997-1998.*

2 *Évaluation ARVEJ à Bourg-Saint-Andéol, année scolaire 1996-1997.*

renforcé (beaucoup plus d'élèves se montrent actifs et volontaires face à une tâche donnée et si celle-ci est difficile, les deux tiers persistent et demandent une aide le cas échéant, ce qui était moins le cas auparavant, par ailleurs la qualité, la propreté, la constance de la présentation des écrits sont meilleures), le plus fort désir d'apprendre est repérable au fait que l'élève prend plus facilement des initiatives, qu'il est davantage capable de formuler ses besoins, que les décrochages (bâillements, conversations, etc.) diminuent, que l'élève manifeste son intérêt en cours d'apprentissage principalement par des questions, des réflexions, une implication, etc., il évalue aussi avec plus de justesse son travail... Concernant la mobilisation des acquis, celle-ci est surtout visible en situation d'évaluation et apparaît sinon plus facile du moins égale, il gère mieux ses connaissances car il prend facilement conscience de ses capacités, il peut établir plus facilement un plan de travail. Les enseignants pensent en outre que les élèves réinvestissent un peu plus facilement en atelier ce qu'ils ont appris en classe que l'inverse (respectivement 70,5 % et 72,2 %). Ce sont essentiellement des compétences transversales (*cf. supra*) que l'on repère dans les travaux de groupe, la lecture, l'expression écrite et orale.

À Woippy (57) ¹, le bilan conduit sur deux ans par les enseignants souligne des transferts en éducation physique et sportive d'une part et en éducation artistique d'autre part. Dans le premier cas, des comportements optimisés sont décelés tant au niveau de la discipline qu'au niveau technique (plus d'assurance pour certains, réinvestissement des apprentissages (de savoir-faire) acquis au cours des ateliers...); dans le second cas il est noté l'apport d'une culture plus large que celle transmise en classe.

Dans l'Allier, l'évaluation réalisée dans deux collèges à Cerilly et à Marcillat-en-Combraille souligne que la complémentarité des apprentissages pensée en amont favorise d'autant mieux les transferts :

-
- « – L'atelier "Deux roues" renforce des thèmes abordés en technologie, éducation civique et EPS ;
 - l'atelier "Environnement" est quant à lui axé sur le programme sciences de la vie et de la terre de sixième et cinquième ;
 - l'atelier "Communication" pour sa part, exploite et cultive au mieux les capacités transversales en matière d'expression orale et écrite ;
 - par ailleurs les activités "sportives" offertes permettent d'ouvrir la culture et la pratique sportive déjà largement valorisées en EPS.

1 *Anénagement des rythmes scolaires à Woippy, juin 1998.*

« De plus, les activités ponctuelles (salon des Arts, salon du Livre...) renforcent la culture de nos élèves et sont largement exploitées par les enseignants concernés.

« ou encore :

- l'atelier "Bricolage" renforce des thèmes abordés en mathématiques et en technologie ;
- l'atelier "Philatélie" renforce les thèmes abordés en français, histoire, géographie et développe le goût, le soin, la recherche du travail bien fait et bien présenté ;
- l'atelier "Théâtre" renforce les thèmes abordés en français et contribue à la vie citoyenne, etc. »

Selon les enfants

Leur point de vue sur la question ne doit pas être oublié.

Plusieurs études signalent que les enfants manifestent le souhait de parler des activités en classe car ils aiment montrer et expliquer leurs réalisations aux enseignants (exemple Bourg-Saint-Maurice).

L'étude de Bourg-Saint-Andéol a demandé directement aux enfants quelle était l'utilité des apprentissages acquis respectivement en classe et en atelier sur l'un et l'autre : 79,3 % des enfants disent que ce qu'ils apprennent en classe leur sert en atelier et 72,7 % l'inverse. Par ailleurs, ils pensent avoir fait des progrès essentiellement en français et en mathématiques, dans une moindre mesure en EPS et en lecture.

Ces résultats sont essentiellement déclaratifs et restent partiels, il convient donc d'être prudent sur leur usage. Ils peuvent à tout le moins permettre d'élaborer des hypothèses.

Pas d'effets pour l'immédiat sur les performances scolaires sinon dans les représentations

Ainsi que nous l'avons signalé en première partie, l'analyse des effets des performances scolaires n'a pas été retenue dans le protocole d'évaluation au niveau national. Cette décision se justifie en partie par le fait qu'une telle étude requiert une approche longitudinale, s'étalant sur plusieurs années, or la nature concomitante de l'évaluation de l'ARS ne se prêtait donc pas à cet exercice.

Cette question est en outre délicate car elle prête le flanc à de nombreuses polémiques qui concernent tant les objets, méthodes¹ que le caractère

1 On ne peut qu'être d'accord avec Marine Zecca quand elle recommande de « se doter d'outils pertinents d'évaluation, dépassant une conception obsolète de "l'intelligence" et des fondements de la réussite », op. cit.

durable des effets. Nous apporterons d'autant plus d'attention à expliciter précisément les démarches d'enquête ainsi que les résultats des évaluations réalisées au niveau local.

Ainsi il convient de distinguer dans la présentation, les travaux qui s'appuient directement ou indirectement sur les tests élaborés par l'ex-direction des Études et de la Prospective du ministère de l'Éducation nationale concernant les acquis scolaires en CE2 et en sixième, des évaluations qui sollicitent les opinions des acteurs sur cette question.

- Le premier type de travaux a notamment été conduit à Grenoble, Strasbourg, etc. Ces travaux convergent sur l'absence d'effets des aménagements sur les acquisitions en français et mathématiques.

Pour l'université de Grenoble, la méthodologie a consisté dans une analyse, sur un échantillon composé d'écoles expérimentales et d'écoles témoin, de l'influence des aménagements sur les acquis scolaires, réalisée à partir des épreuves de français et de mathématiques inspirées des cahiers de l'évaluation nationale mis au point par la DEP (passation du premier test en janvier 1997 et du post-test en juin 1997 sous la responsabilité des instituteurs¹).

En ce qui concerne les effets sur les acquisitions, un modèle causal permettant d'isoler l'effet propre à l'aménagement du temps sur les performances a été élaboré : il n'est alors constaté aucun effet de l'aménagement du temps scolaire sur les acquisitions en mathématiques (groupe expérimental et groupe témoin progressent dans la même mesure) ; il en va un peu différemment en français : les élèves du groupe expérimental progressent légèrement moins que ceux du groupe témoin, mais les chercheurs y insistent beaucoup : cet effet est quantitativement très faible. Par ailleurs d'autres spécifications du modèle permettent de montrer que l'effet de l'expérimentation est le même quelles que soient les caractéristiques des élèves (origine sociale, niveau initial). En conclusion, ils estiment que les effets sur les acquisitions sont négligeables, voire nuls, mais que

1 Laboratoire des sciences de l'éducation, université Pierre Mendès France, équipe Déact, Grenoble, Évaluation d'une expérience d'aménagement du temps scolaire : le site de Monestier-de-Clemont, 1997. Un des auteurs de cette recherche est un spécialiste de la question et auteur de nombreux articles, cf. Pascal Bessoux :

– 1990, « Méthodes pédagogiques et interactions verbales dans la classe : quel impact sur les élèves de CP? », *Revue française de pédagogie*, n° 93, p 17-25 ;

– 1993, « Les performances de écoles et des classes : le cas des acquisitions en lecture, *Les dossiers éducation et formations*, n° 30 Paris, MEN, DEP ;

– 1994, « Les recherches sur les effets-écoles et les effets-maîtres », *Revue française de pédagogie*, n° 108, pp. 91-137 ;

– 1995, « Les effets du contexte scolaire sur les acquisitions des élèves : effets-école et effets-classes en lecture », *Revue française de sociologie*, XXXVI, pp. 273-294 ;

– 1996, *The effects of teacher's training on pupils' achievement : the case of elementary schools in France. School effectiveness and school improvement*, 7 (3), 252-279.

ces résultats doivent être rapportés au fait que l'étude a porté sur la première année de mise en place de l'aménagement du temps scolaire¹.

À Strasbourg, 2 314 élèves sont concernés par le dispositif. L'analyse des performances scolaires menée par le Laboratoire des sciences de l'éducation de l'université Louis-Pasteur² a porté sur 30 % d'entre eux (693 élèves), auxquels s'ajoutent 231 élèves dans deux écoles témoins ; au total ce sont donc 924 élèves de sept groupes scolaires qui ont fait l'objet des premières observations. Cet échantillon était réparti la première année sur la grande section de maternelle, le CE1 et le CM1 et par ailleurs selon trois catégories d'emplois du temps :

- emploi du temps avec des après-midi libérés ;
- emplois du temps avec des après-midi mixtes (activités périscolaires en début d'après-midi, retour en classe en début d'après-midi) ;
- emploi du temps classique pour les écoles témoins.

Les épreuves soumises aux élèves de maternelle et de CE1 sont identiques à celles proposées par l'IREDU dans une étude similaire (Suchaut 1996³) ; pour les élèves de CM1 les exercices proposés sont issus des outils d'évaluation élaborés par le ministère de l'Éducation nationale.

Les résultats présentés analysent l'évolution des performances scolaires à travers deux différentes passations au cours de l'année scolaire 1996-1997.

À cette étape intermédiaire de l'étude certains élèves des écoles expérimentales, meilleurs à l'évaluation initiale d'octobre 1996, ne le sont plus à la deuxième passation. Cette différence de progression concerne surtout les écoles à après-midi mixtes et principalement les élèves de grande section maternelle ; en revanche les CE1, les CM1 ne paraissent ni bénéficier ni pâtir de différences de progression.

Il convient d'être prudent sur l'évolution de ces résultats, la suite des travaux s'attachera à déterminer quels sont les facteurs explicatifs de la variance (effets emploi du temps, effets maître, effets classe, origine sociale...).

Les conclusions de recherches ou d'évaluations antérieures semblent donc se confirmer. Aucun effet spécifique aux élèves en difficulté scolaire n'est également mentionné.

1 À la date de rédaction de ce rapport, les résultats de la deuxième année n'étaient pas encore disponibles...

2 Rapport cité *cf. supra*.

3 Bruno Suchaut, « La gestion du temps à l'école maternelle et primaire : diversité des pratiques et effets sur les acquisitions des élèves », *L'année de la recherche en sciences de l'éducation*, 3, 123-153, 1996.

Signalons encore d'autres évaluations locales :

- À Soissons, des tests spécifiques ont été proposés aux enfants (épreuves de lecture, tests psychométriques d'une part, d'autre part l'étude fournit les résultats sur trois ans de l'évaluation nationale en CE2 et les écarts au niveau national :
 - en CP, les tests de rapidité et de compréhension en lecture montrent une évolution des résultats plus positive de l'école expérimentale par rapport à l'école témoin entre les deux années scolaires ;
 - en CE1 et CE2, les mêmes tests effectués en mai 1998, montrent une supériorité de l'école expérimentale en compréhension mais une infériorité en rapidité de lecture par rapport à l'école témoin ;
 - en ce qui concerne les épreuves de français et de mathématiques de l'évaluation nationale en CE2, les données attestent d'une amélioration constante des résultats sur trois ans de l'école expérimentale par rapport aux moyennes nationales, dans les deux matières.
- À Bourg-Saint-Andéol, l'étude n'a également pas été menée par une équipe universitaire mais l'évaluation des compétences scolaires en français et mathématiques a été réalisée à partir des cahiers élaborés pour les évaluations nationales (*cf. supra*) ; il ne s'agit aussi que d'une photographie en juin 1997, mais à terme une analyse de l'évolution sera possible... Les résultats enregistrés ont été confrontés à ceux d'écoles témoins dans la circonscription. Ils dénotent des scores comparables dans les deux cas, conformes aux performances moyennes, sauf dans un cas : celui d'une école située en ZEP qui obtient des résultats plus faibles en mathématiques comme en maîtrise de la langue (lecture, grammaire / conjugaison, orthographe, expression écrite).

- Un second type de travaux établit des résultats plus positifs à partir des représentations des acteurs.

Au niveau national, nous nous appuyerons sur les études du CREDOC.

En 1997 comme en 1998, les parents perçoivent de manière générale les résultats scolaires de l'enfant comme étant très bons ou assez bons. Cette perception positive semble même se renforcer légèrement en 1998.

Les résultats scolaires de enfants selon les parents – Comparaison entre 1997 et 1998

Résultats scolaires	en 1997	en 1998
Très bons ou assez bons	68	74
Moyens	27	23
Assez médiocres ou très médiocres	5	3
ne sait pas	0	1
Total	100	100

Source : Crédoc, 1998

La majorité des parents considère comme stable l'évolution de ces résultats ; toutefois on note une légère progression de la proportion de parents qui estiment que ces résultats sont en amélioration.

L'évolution des résultats scolaires constatée par les enfants est quant à elle identique d'une année sur l'autre ; les enfants les perçoivent majoritairement en amélioration.

L'évolution des résultats scolaires selon les parents et les enfants - Comparaison 1997 et 1998

	Parents		Enfants	
	1997	1998	1997	1998
En amélioration	25	33	52	57
Stables	64	57	38	37
En dégradation	10	9	8	6
ne sait pas	1	1	2	0
Total	100	100	100	100

Source : Crédoc, 1998

De façon générale en 1997 comme en 1998, les parents imputent peu l'évolution des résultats à la mise en place des aménagements ; celle-ci qu'elle soit négative ou positive est le plus souvent attribuée à l'instituteur. Il faut toutefois noter que la proportion des parents percevant une amélioration et l'attribuant aux aménagements est en hausse, passant de 5 % en 1997 à 15 % en 1998.

Pour ne pas en rester au niveau des seuls jugements subjectifs des parents et des seuls résultats scolaires dans l'appréciation de la réussite, le CREDOC a construit un indicateur de « comportement cognitif » intégrant des variables relatives à l'implication des enfants en classe, telle qu'il la perçoivent.

Cette analyse aboutit à la distinction de quatre groupes d'élèves qui se différencient à la fois par leur comportement et l'évolution de celui-ci :

- Les très bons élèves : 13 % de l'échantillon en ARS

Leurs résultats scolaires sont très bons, ils sont concentrés et appliqués en classe. Les résultats n'ont pas connu d'évolution depuis l'année dernière.

- Les élèves connaissant une amélioration des résultats : 20 % des enfants en ARS

Parents et enfants sont unanimes pour constater une amélioration des résultats scolaires. Les résultats sont en général assez bons.

- Les élèves peu impliqués, ayant des résultats scolaires assez bons, sans évolution : 31 % des enfants en ARS

Les parents comme les enfants ne signalent pas d'évolution des résultats scolaires. Ceux-ci sont en général assez bons. En classe, les enfants ne pensent pas souvent à autre chose et disent répondre rarement ou jamais aux questions de l'instituteur.

- Les élèves plus « en difficulté » : 35 % de l'échantillon ARS

Ces enfants sont particulièrement nombreux à voir leurs résultats se dégrader. Ceux-ci sont moyens, voire médiocres. Ces enfants sont également nombreux à penser très souvent à autre chose pendant la classe.

Source : CREDOC, 1998.

Ce dernier résultat ne manque pas d'étonner ; aussi il convient d'aller plus loin dans l'analyse. Partant de cette typologie, une étude des facteurs expliquant le comportement cognitif a été réalisée, et particulièrement une mesure de l'effet propre des aménagements.

Il s'avère globalement que ceux-ci n'ont pas d'influence sur le comportement cognitif déclaré par les parents et les enfants (et particulièrement pour les enfants plus « en difficulté »). Seules certaines modalités semblent favoriser la perception d'une meilleure implication et de meilleurs résultats comme l'accueil du matin avec activités, plusieurs après-midi mixtes. En revanche, comme l'an passé et à l'instar des résultats concernant les apprentissages fondamentaux, la diminution du volume horaire hebdomadaire conduit à une perception moins favorable de l'évolution du comportement cognitif.

En revanche, ces représentations sont fortement déterminées par les caractéristiques sociales, en particulier le niveau de diplôme et la catégorie socioprofessionnelle des parents. Plus le niveau de diplôme est élevé, plus la perception sera positive pour les très bons élèves, plus elle sera négative pour les élèves plus en difficulté (un niveau inférieur ou égal au Bac a cependant aussi des effets, mais un peu moindres dans la dégradation des perceptions du comportement de ceux-ci). Plus la catégorie socioprofessionnelle est élevée, plus la perception se positivise, les professions intermédiaires percevant davantage les résultats comme stables..

Cette analyse met également en évidence l'influence de l'instituteur (l'effet-maître) sur les représentations de ce comportement cognitif : la mésentente avec l'instituteur détermine fortement les perceptions négatives du comportement des enfants en classe (enfants en plus en difficulté).

Qu'en est-il de l'influence des aménagements sur les résultats scolaires dans les évaluations locales ? Les résultats sont conformes à ceux présentés ci-dessus, aucun effet n'est constaté.

- Dans le Haut-Couserans, selon l'université de Toulouse-Le Mirail (CREFI), 83 % des parents trouvent que les résultats de leurs enfants sont en amélioration, ils expliquent cette évolution par une plus grande motivation, une plus grande maturation des enfants et la transformation de ses relations avec l'instituteur.
- En Yvelines, 57 % des parents pensent que les résultats sont identiques, 20,4 % qu'ils sont en hausse, 7,9 % en baisse, c'était déjà le cas en 1997.

De façon générale, quel que soit le type d'approche, résultats scolaires effectifs selon les normes de l'Éducation nationale ou résultats perçus, il serait important de pouvoir mettre en place un suivi longitudinal des enfants en ARS, de manière à pouvoir apprécier les effets éventuels sur la réussite scolaire à plus long terme. Il est en effet probable, c'est en tout cas l'opinion de certains spécialistes, que ces effets puissent être positifs à l'avenir compte tenu de la remotivation et de l'amélioration du rapport à l'école que nous allons présenter ci-dessous.

Un meilleur rapport à l'école

Si les effets de l'ARS ne sont pas patents en ce qui concerne les performances scolaires, du moins pour le moment, il en va tout autrement en ce qui concerne les représentations des enfants sur l'école. Plusieurs indicateurs attestent de ce phénomène.

Nous commencerons avec les travaux conduits au niveau national.

Pour apprécier les perceptions de l'image de l'école et de l'évolution du rapport à celle-ci, le CREDOC a développé une batterie d'indicateurs :

– la première question posée consiste à s'interroger sur les représentations de l'école pour les enfants en ARS. Les sceptiques peuvent être rassurés : l'école, ça reste sérieux. Pour les enfants en ARS, le temps de classe est principalement un temps d'apprentissage (65 % des enfants) ou un temps de découverte (28 %), en tout cas ce n'est pas un lieu où l'on s'amuse (5 %). Les enfants perçoivent d'ailleurs davantage la contrainte car ils sont deux fois plus nombreux qu'en temps périscolaire à estimer que c'est grave s'ils ne réussissent pas ce que l'on leur demande de faire. L'ARS n'a globalement pas d'influence sur cette image de l'école, sauf dans deux cas : l'école est davantage perçue comme lieu d'apprentissage quand il y a un accueil du soir sans activités, ou que des après-midi sont panachés avec un ou deux après-midi sans cartable (tout en étant alors également moins perçue comme un lieu de contrainte), elle l'est moins et devient davantage un lieu qui laisse plus de possibilité de rencontrer ses copains quand le volume horaire hebdomadaire a fortement diminué. Le rôle de l'école comme lieu

d'apprentissage dépend en fait surtout de l'âge de l'enfant et du niveau de diplôme des parents ;

– en second lieu, s'agissant de l'ennui vécu à l'école, le CREDOC précise que les enfants en ARS disent moins s'ennuyer en classe que des enfants hors ARS, mais l'effet-ARS semble jouer toutefois un peu moins que l'effet-instituteur dans cette représentation. En revanche, la perception conforme du moindre ennui des enfants en ARS chez les parents est davantage imputée à l'ARS par ces derniers ;

– une dernière approche concerne le plaisir d'aller à l'école. La notion peut apparaître floue, par ailleurs évoquer le plaisir peut heurter certains esprits austères, le CREDOC a donc là encore construit un indice synthétique à partir de plusieurs variables récapitulées dans le tableau suivant (qui présente aussi les scores à chaque question). Préalablement il importe cependant de préciser que en 1997 comme en 1998, les enfants estiment majoritairement que l'école, « c'est de mieux en mieux » alors que les parents constatent moins fréquemment ce plaisir en 1998, sans doute car l'effet « nouveauté » des aménagements est déjà passé, nous dit le CREDOC.

Questions posées aux enfants	Questions posées aux parents
<p>Pour toi, l'école est-ce que c'est surtout un endroit où tu peux rencontrer des copains.... 11 % tu peux apprendre des choses..... 74 % tu es obligé d'aller..... 7 % tu peux faire des activités 8 %</p>	<p>Selon vous, votre enfant va t-il à l'école avec plaisir ? oui 93 % non 7 %</p>
<p>Quand tu es en classe, avec ton maître, est-ce que c'est grave si tu ne réussis pas à faire ce que l'on te demande de faire ? oui..... 27 % non 69 % ne sait pas..... 4 %</p>	<p>Par rapport à l'année dernière, manifeste-il plus de plaisir à aller à l'école..... 29 % ni plus ni moins de plaisir 65 % moins de plaisir à aller à l'école... 6 %</p>
<p>L'enfant manque de temps libre pendant sa journée d'école oui..... 19 %</p>	<p>Votre enfant aime apprendre, découvrir de nouvelles choses à l'école tout à fait d'accord 79 % plutôt d'accord..... 19 % plutôt pas d'accord..... 1 % pas du tout d'accord 1 %</p>
<p>Est-ce que tu t'ennuies pendant ta journée d'école ? oui..... 8 % non 92 % ne sait pas..... 1 %</p>	<p>Votre enfant s'ennuie à l'école tout à fait d'accord 2 % plutôt d'accord..... 6 % plutôt pas d'accord..... 15 % pas du tout d'accord 76 % ne sait pas..... 1 %</p>
<p>Aimes-tu aller à l'école ? oui..... 91 % non 8 % ne sait pas..... 1 %</p>	<p>Votre enfant accepte facilement de respecter les règles données à l'école tout à fait d'accord 67 % plutôt d'accord..... 26 % plutôt pas d'accord..... 6 % pas du tout d'accord 1 % ne sait pas..... 1 %</p>
<p>Est-ce que tu trouves que l'école c'est de mieux en mieux..... 61 % toujours pareil 34 % de moins en moins bien..... 4 %</p>	<p>Est-ce qu'il arrive à votre enfant de ne pas avoir envie d'aller à l'école très souvent 2 % assez souvent..... 6 % rarement 52 % jamais..... 40 %</p>
<p>Le jour de la semaine que l'enfant préfère est un jour avec école pour une raison liée à l'école 75 %</p>	<p>Est-ce qu'il arrive à votre enfant d'être inquiet pour sa journée d'école très souvent 4 % assez souvent..... 13 % rarement 54 % jamais..... 29 %</p>

Source : Crédoc, 1998

L'analyse subséquente permet de repérer quatre groupes d'enfants par ordre décroissant et confirme le bon rapport à l'école de ceux-ci : 68 % ont un très bon ou un bon rapport à l'école.

- **Premier groupe : les enfants ayant un très bon rapport à l'école : 21 % des enfants en ARS**

Pour la plupart de ces enfants, il ne leur arrive jamais de ne pas avoir envie d'aller à l'école ou d'être inquiets pour leur journée d'école. D'ailleurs en général, ils estiment que ce n'est pas grave s'ils ne réussissent pas ce que l'instituteur leur demande de faire. Ils ne s'ennuient pas à l'école et considèrent que l'école c'est surtout un endroit où ils apprennent des choses. Les parents sont d'ailleurs fréquemment tout à fait d'accord avec la proposition « votre enfant aime apprendre, découvrir de nouvelles choses à l'école ». Tous les parents et tous les enfants de ce groupe disent que l'enfant aime aller à l'école, que le jour de la semaine qu'ils préfèrent est un jour d'école et qu'ils aiment l'école de plus en plus.

- **Deuxième groupe : les enfants ayant un bon rapport à l'école : 47 % des enfants en ARS**

Il arrive à ces enfants, bien que rarement, de ne pas avoir envie d'aller à l'école ou bien d'être inquiets pour leur journée d'école. Ils sont également nombreux à penser que c'est grave s'ils ne réussissent pas ce que l'instituteur leur demande de faire. Malgré ces signes d'une faible anxiété, ils ont plaisir à aller à l'école. Les enfants de ce groupe ainsi que leurs parents constatent pour la plupart ce plaisir. L'enfant aime apprendre, découvrir de nouvelles choses même si l'école n'est pas nécessairement pour lui en premier lieu un endroit d'apprentissage. Il accepte facilement les règles données. Pour certains, ce plaisir est cependant nuancé par le constat que leur jour de la semaine préféré n'est pas un jour d'école.

- **Troisième groupe : les enfants ayant un rapport à l'école médiocre : 24 % des enfants en ARS**

Pour près de la moitié d'entre eux, ces enfants n'aiment pas apprendre. Ils sont également assez nombreux à avoir du mal à respecter les règles et à s'ennuyer à l'école. Il leur arrive très souvent ou assez souvent d'être inquiets pour leur journée d'école, rarement de ne pas avoir envie d'aller à l'école. Ils n'ont pas spécialement plaisir à aller à l'école, et plus que pour les autres enfants, ce plaisir va en diminuant.

- **Quatrième groupe : les enfants ayant un très mauvais rapport à l'école : 7 % des enfants en ARS**

Les trois quarts des parents, près des deux tiers des enfants déclarent que l'enfant n'a pas de plaisir à aller à l'école. Beaucoup plus souvent que les autres enfants, ce plaisir va en diminuant. Il arrive souvent que l'enfant n'ait pas envie d'aller à l'école ou bien soit inquiet pour sa journée d'école. Ces enfants ont également tendance à s'ennuyer à l'école.

Source : CREDOC, 1998.

Quels sont les facteurs influant sur la constitution de ces groupes ? Les enfants en ARS ont-ils plus de plaisir à aller à l'école ? La réponse est nettement positive ; les aménagements influencent positivement le rapport à l'école : les enfants en ARS ont une probabilité plus grande que les autres d'avoir un très bon rapport à l'école et dans une moindre mesure, d'avoir moins souvent des rapports médiocres ou dégradés. Mais cet effet est un peu plus faible que l'effet-maître.

Parmi les modalités d'aménagement renforçant une influence positive sur le rapport à l'école, on peut citer l'accueil du soir avec ou sans activités, l'existence de trois ou quatre après-midi avec activités dont au plus un ou deux sont entièrement libérés.

Ce meilleur rapport à l'école du fait de l'ARS n'est pas seulement le fait des enfants, il semble que ce phénomène concerne aussi les familles : d'une part et bien que les aménagements complexifient l'organisation temporelle, les parents d'enfants en écoles expérimentales connaissent beaucoup mieux l'emploi du temps de leurs enfants, d'autre part ils sont plus impliqués que d'autres parents : en dehors des représentants de parents d'élèves, 47 % des parents ont donné leur avis ou participé activement au choix de l'école. « *Ce chiffre est important dans la mesure il est nettement supérieur à la proportion exerçant des responsabilités dans l'école* » estime le CREDOC.

Ces données sont largement confirmées dans les évaluations locales. D'autres indicateurs d'un meilleur rapport à l'école sont également mentionnés par celles-ci.

– Le plus fréquent est le signalement de la chute du taux d'absentéisme :

Ainsi à Paris, selon le CNAM ¹, cet effet est mis en relation avec une organisation qui implique l'enfant, développe sa capacité de choisir et de négocier, le responsabilise dans la gestion du temps et de l'espace. Il concerne surtout les enfants de milieu populaire.

À Woippy (57), le taux d'absentéisme de 10,15 % en 1995-1996 le samedi matin est ramené à 1,5 % le mercredi matin, l'effet du report du samedi au mercredi joue certainement mais pas exclusivement, on constate aussi par ailleurs moins de retard au niveau des arrivées le matin.

– La conscience d'être dans une école différente que l'on ne veut pas quitter (c'est le cas des enfants de Perrier (03) ou de Bourg-Saint-Maurice (01) : « *c'est une chance d'être dans cette école* »...

¹ *Rapport d'évaluation de l'école Houdon, Paris, 1996-1997.*

- L'appropriation plus grande des locaux de l'école par les enfants :

« *Les locaux sont plus à eux à partir de 16 heures* » (Un instituteur).

« *Les activités en MJC et les activités périscolaires sont différentes. En MJC les enfants viennent, ils viennent faire une activité. En périscolaire, ils sont dans leur territoire, nous, on vient dans leur territoire* » (Un intervenant) (Crest, 26).

□ En synthèse

S'il est trop tôt pour pouvoir juger d'améliorations durables des performances scolaires chez les enfants en ARS, il apparaît en tout cas clairement que le dispositif expérimental modifie la relation des enfants aux savoirs et à l'école. Les enfants sont (re)motivés, (re)mobilisés, se sentent en situation de réussite et vivent l'apprentissage de façon moins contraignante. Les parents modifient également leurs perceptions de l'éducation et de l'école. L'influence favorable des apprentissages liés à l'ARS constitue le troisième grand motif de satisfaction avec les modalités d'aménagement du temps et les activités.

Position du CESARE

Les résultats présentés ci-dessus témoignent, pour le CESARE, d'une prise de conscience par les parents des bienfaits du dispositif sur la relation à l'école de leurs enfants.

L'ARS contribue ainsi à rendre l'école plus efficace et plus pertinente pour ses usagers, ou pour le dire autrement, à prévenir les situations d'échec, même si des effets en termes de performances scolaires ne se sont pas encore manifestés explicitement. Pour que ceux-ci puissent être un jour démontrés, il importe que des aménagements du temps périscolaire, et notamment un nombre équilibré d'après-midi mixtes, puissent continuer à être proposés aux enfants. Toute discontinuité constituerait un gâchis.

La seconde réflexion que suscitent ces données, mais ce n'est qu'une confirmation, est, dans une perspective d'éducation globale et de coéducation, l'intérêt de la mise en cohérence des apprentissages scolaires et des apprentissages périscolaires. Cette position appelle à rompre avec les conceptions du dispositif qui, soit excluent toute relation de celui-ci avec l'école, soit font des performances scolaires la fin ultime. Cette position induit inéluctablement une réflexion de fond sur la complémentarité des apprentissages et des pédagogies, réflexion qui permettrait d'ailleurs de mieux définir les critères de la réussite.

Faire participer l'enfant à la vie de la cité

Ce dernier objectif officiel nous ramène à une approche de l'enfant dans une perspective plus large et notamment celle de « l'enfant-citoyen », de « l'enfant-acteur », que certains opposent à « l'enfant-écolier », à l'enfant passif.

La référence à la citoyenneté n'est pas explicitée clairement par les promoteurs de la politique d'aménagement du temps ; elle fonctionne davantage comme un idéal, comme l'expression d'un projet de société intégrant ses membres, favorisant le débat, générant des conduites actives. On renverra ici à la problématique présentée en introduction qui met à jour les valeurs, les représentations, les revendications dont cette philosophie est porteuse.

Par ailleurs, des développements importants ont déjà été consacrés sous une forme ou sous une autre à l'analyse de la participation de l'enfant à la vie de la cité : accès aux pratiques, développement de la socialisation, formation de la personnalité entre autres. Cet objectif fonctionne en effet comme une catégorie englobante de multiples facettes de participation à la vie sociale.

Nous avons privilégié deux approches dans l'analyse de cet objectif, qui toutes deux, renvoient aux conditions opérationnelles de mise en œuvre de la citoyenneté : tout d'abord, nous avons choisi de décliner les différentes facettes, qui illustrent aussi différentes conceptions de la citoyenneté, telles qu'elles ressortissent des évaluations locales. Nous présenterons ensuite plusieurs modalités de pratiques de la citoyenneté par les enfants.

Enfin nous exposerons les impacts de l'ARS en la matière.

Les significations de la participation à la vie de la cité au niveau local

L'analyse transversale des évaluations locales ainsi que des monographies commanditées au niveau national fait apparaître une pluralité de sens donnés à la citoyenneté. Si certains se retrouvent indifféremment quel que soit le milieu, d'autres sont spécifiques à des contextes territoriaux.

Partons d'abord du milieu rural ou des petites villes

Participer à la vie de la cité dans ces sites renvoie à la fois à des démarches centripètes et centrifuges.

Dans le premier cas, il s'agit tantôt d'amener les jeunes à prendre conscience de leur cadre de vie, de la qualité de la vie.

Le cadre de vie, c'est, en premier lieu, l'établissement : un certain nombre de principaux de collèges ont pour préoccupation de faire de l'établissement un lieu non seulement de travail mais aussi un véritable lieu de vie ; ils cherchent ainsi à mieux répondre aux aspirations des préadolescents, pour qui la dimension relationnelle, l'ambiance, la communication importent peut-être plus qu'aux autres enfants et jeunes.

En second lieu, c'est aussi permettre de mieux connaître sa commune, son pays, d'en saisir la richesse, les atouts et ainsi d'apprendre à l'aimer. Bien que cela ne soit pas nécessairement exprimé, cette démarche permet aussi de prévenir le départ des jeunes de leur commune rurale (cf. les collèges de Cerilly et de Marcillat-en-Combraille (03)).

Elle présente aussi un autre intérêt, celui de pouvoir mieux s'approprier les ressources locales, de fréquenter davantage les équipements de proximité, de découvrir la richesse de la vie associative, etc. (cf. par exemple La Salle-les-Alpes (05), Lachaussée (55)).

Elle permet surtout de mieux s'insérer dans une communauté, de se forger des repères qui pallient de plus en plus les « défaillances des familles ». Ainsi, à Sillery, pour présenter la politique éducative locale, on met en exergue le proverbe africain « *Il faut tout un village pour élever un enfant* ». Les bénévoles, les associations sont alors fortement sollicités dans la mise en œuvre du projet.

Dans le second cas, il s'agit de favoriser l'ouverture des enfants sur le monde. On ne peut s'empêcher de citer le site de Bourg-Saint-Maurice (01) avec une jolie formule « *Offrir aux enfants la chance de pouvoir sortir du monde de l'école pour s'ouvrir à l'école du monde* ». Très souvent est alors mise en avant la préoccupation de favoriser le décloisonnement de l'univers de référence, de sortir de l'isolement culturel. (Voir par exemple Chichilianne (38), Chalinargues (15)).

Dans l'un et l'autre cas, la participation de l'enfant à la vie de la cité se conjugue fréquemment avec une démarche de développement local, une volonté de dynamisation du territoire. La politique de la jeunesse participe de cette stratégie de développement, de positionnement ou de survie en incitant les jeunes à devenir acteurs. Les cas ne sont pas rares où cette politique est payante : l'identité locale est plus forte, l'image de la commune est valorisée, son attractivité renforcée, la cohésion de la société locale est plus grande.

Qu'en est-il en milieu urbain (villes moyennes et grandes villes) ?

Il s'agit alors davantage de pallier des dysfonctionnements réels ou potentiels, de remédier à des désordres ou de prévenir les comportements à risque,

provoqués par la pauvreté, des « pannes » d'intégration... Le public visé est celui des enfants « des quartiers défavorisés », « en grande difficulté sociale », « issus de l'immigration »... Cette politique s'articule, quand elle n'y est pas intégrée, à la politique de la ville ; il s'agit d'une politique à caractère social fondée sur le principe de discrimination positive. Le temps périscolaire est alors considéré comme un temps social qui s'intègre entre le temps scolaire et le temps familial, « *pour répondre aux difficultés sociales, familiales et scolaires rencontrées par certains enfants ou les prévenir* » (Laxou (54)).

De manière plus précise, trois objectifs sont fréquemment déclinés :

- compenser les inégalités sociales et culturelles auxquelles sont confrontés les enfants de ces quartiers urbains ; « *la philosophie du projet repose sur une volonté d'offrir aux enfants des quartiers défavorisés des activités suffisamment enrichissantes de façon à compenser la pauvreté de leur environnement quotidien "qui se limite à la rue ou à la télévision"* » (monographie CEREQ Woippy (57)) ;

- mieux intégrer dans la ville des enfants et des jeunes qui vivent dans des quartiers périphériques, voire enclavés : il s'agit de permettre aux enfants de sortir de leurs quartiers, de s'ouvrir sur la ville et de mieux la connaître, de leur permettre de fréquenter des équipements auxquels ils ont rarement accès, etc. C'est le cas à Marseille (13) où « *les jeunes découvrent des équipements de quartier inconnus d'eux jusqu'à présent. Ainsi les collégiens fréquentent le théâtre du Merlan au lieu du supermarché voisin...* » ;

- enfin, nous l'avons plusieurs fois évoqué, prévenir la délinquance et réduire les violences et incivilités notamment quand celles-ci se développent au sein de l'école : « *Le bilan dressé par le projet d'école stipule que les conditions d'enseignement continuent à se dégrader (discipline, infractions aux règlements scolaires, vols, absentéisme...)* ». « *La pratique des ateliers permettra peut-être aux enfants de se découvrir des centres d'intérêt autres que le vécu quotidien (drogue, délinquance urbaine)* » (Woippy, (57)).

Ces dimensions sont bien entendu complémentaires : elles favorisent tant « la correction des inégalités sociales » que « la régulation sociale ». Elles reposent sur une représentation négative de l'enfant et du jeune, à la fois comme victime et comme danger.

Quel que soit le territoire

Au-delà de ces objectifs propres à certains contextes, la participation à la vie de la cité peut recouvrir des significations communes.

On retrouve ainsi fréquemment la volonté de préparer les enfants à affronter leur avenir et notamment à développer chez eux des facultés d'adaptation à des situations différentes. L'ARS est alors conçu comme une opportunité

d'expériences diversifiées, qui permettent de découvrir d'autres lieux, qui apprennent à connaître des enfants de milieux différents.

Enfin, l'ARS vise une initiation à la vie démocratique, une participation à la vie sociale. Il s'agit ici de favoriser l'apprentissage de la vie publique, du rôle des délégués ou des élus dans un conseil qui permettent certaines expériences locales d'aménagement du temps de l'enfant ; cette implication peut être plus ou moins importante, et aller de l'écoute et de la sollicitation des avis des enfants jusqu'à des procédures plus formelles telles que celles qui sont mises en œuvre dans les conseils municipaux d'enfants et de jeunes ou dans les conseils de classe et d'établissement. Ces expériences permettent ainsi à des enfants d'origines sociales différentes d'être associés dans une réflexion commune sur le bien public ou encore sur « *le bien vivre ensemble* ». Dans le même temps, les élus adultes peuvent ainsi renforcer le dialogue avec les jeunes, élaborer des contrats avec eux, reconnaître leur existence et leurs attentes spécifiques... et donner un nouvel élan à la démocratie locale. (cf. *infra*).

Le citoyen en devenir : regards sur quelques pratiques

Plusieurs études constatent des évolutions, certes encore timides, dans la prise en compte de l'enfant comme acteur, comme partenaire. Il est intéressant de donner des éclairages sur différentes modalités éducatives qui favorisent la participation des enfants à la vie de la cité.

Cette prise en compte se réalise tout d'abord sous la forme d'une éducation au choix. Ainsi il a déjà été souligné l'importance de la négociation lors du choix des activités, qui permet à la fois à l'enfant de comprendre le lien entre ses activités scolaires et non scolaires, de donner un sens aux apprentissages et de se confronter à l'adulte. Très souvent cette démarche n'existe pas.

Le CREDOC estime pour sa part qu'une occasion d'éducation au choix a peut-être été perdue. Il constate en effet que seule la moitié des enfants interrogés a eu la possibilité de choisir une ou plusieurs activités, mais surtout que, parmi ceux-ci, 41 % ont été déçus par leur choix et 42 % ne savent pas expliciter leurs choix. En revanche, quand les parents ou des adultes ont été impliqués dans le choix, 59 % des enfants concernés savent expliquer pourquoi ils ont choisi telle ou telle activité. Ils ont davantage pris conscience des aptitudes de base à avoir par rapport à certaines activités et peuvent mieux apprécier si elles vont correspondre à leurs goûts ou s'ils sont capables de réussir.

Une autre démarche éducative, souvent appelée « *éducation à la citoyenneté* » consiste à leur faire découvrir le fonctionnement de la mairie ou de

services publics tels que La Poste (*cf.* Sarreboung (57)), mais aussi à être davantage citoyen de leur ville en la connaissant mieux (parcours de découverte, fréquentation d'établissements culturels, etc.).

Certains tentent aussi de « *créer des attitudes citoyennes* » en recourant au sport : à Saint-Fons (69), un projet civique original intitulé « *Les enfants organisent, les enfants arbitrent* » est réalisé, qui consiste dans la découverte de plusieurs sports et de leurs règles d'arbitrage spécifiques. Les enfants apprennent ainsi l'apprentissage de règles et des limites à ne pas dépasser. À Woippy, les éducateurs cherchent à travers certaines activités sportives à « *orienter positivement la vitalité des enfants* » et ainsi canaliser la violence.

La formation de l'acteur et du citoyen passe aussi par la possibilité de s'exprimer, d'être écouté, en bref d'être reconnu et de participer au débat démocratique.

Elle peut se mettre en œuvre dans des démarches d'évaluation participative. À Moulins (03), un passeport permet ainsi aux enfants de formuler tous les trimestres leurs appréciations sur deux activités qu'ils ont suivies, au même titre que les parents et les intervenants. Claire Leconte-Lambert a souligné lors du Forum des sites pilotes en juin 1997, l'intérêt des enfants à être sollicités dans l'évaluation : « *enfin, on nous demande à nous* »...

Ailleurs l'expression et l'écoute sont particulièrement encouragées ; c'est notamment le cas au collège de L'Hay-les-Roses (94) avec l'ouverture d'un espace collégien où les préadolescents viennent exprimer leurs problèmes, demander une médiation pour régler des conflits (entre eux, avec les professeurs ou encore avec les parents) mais surtout où ils ont la possibilité d'agir sur leurs conditions de vie grâce à la création d'un journal et sous la forme d'un conseil de collégiens.

Mais l'apprentissage de la démocratie représentative peut se faire bien plus tôt : à Sillery (51), des délégués de classe sont ainsi élus dès le CP, et sont représentés au comité de pilotage de l'ARS. Leur fonction principale réside dans la « gestion de la vie scolaire ».

Les impacts repérés

- Quelques évaluations locales ont analysé de manière plus ciblée la réduction des violences ou plutôt des incivilités.

À Saint-Genis-Pouilly par exemple, le bénéfice non discutable de l'ARS, c'est d'abord de ne pas laisser les enfants livrés à eux-mêmes dans la rue, c'est-à-dire dans un espace jugé négativement, où l'oisiveté conduit sur la pente de la délinquance, l'ARS écarte en quelque sorte du danger et agit ainsi de façon préventive ; mais en ce qui concerne

la réelle diminution des violences, « des bêtises », il y a débat... ; ailleurs et notamment dans plusieurs sites où le projet concerne un collège, comme à Lormont (33), il est mesuré sur deux ans, à l'aide d'une batterie d'indicateurs, une diminution de l'agressivité, des actes violents, de l'exclusion de cours, de l'exclusion du collège, de l'absentéisme...

À Marseille, le nombre de sanctions en sixième et en cinquième a été divisé par sept. Le même constat est fait dans le rapport du groupe « collèges » où l'on signale que les « agressions verbales et physiques », « les bagarres » sont en régression dans des établissements situés en zones urbaines en difficulté. Dans ce cas, l'ARS agirait d'ailleurs davantage en termes de réparation, de remèdes qu'en termes préventifs.

- Il est question également dans plusieurs rapports, de meilleures relations à l'environnement : l'étude psychopédagogique de VERES fait état d'un sentiment d'appartenance plus fort à l'environnement, à la ville. *« Le sentiment d'appartenance est fort et même accompagné de fierté. L'identité régionale est patente et tous les éléments représentés sont reliés par de nombreuses routes et chemins. Le fait que les activités se déroulent dans tous les coins de la ville est donc facilitateur d'une vision diversifiée et pourtant intégrée de l'environnement. L'image de la ville est celle d'un réseau dans lequel l'école figure comme un élément parmi d'autres ».*

L'évaluation locale du site de Marmande met particulièrement l'accent sur cette dimension.

- Enfin, le dispositif semble bien favoriser également l'autonomisation et à la responsabilisation des enfants.

Le CREDOC (1998) donne quelques exemples de cette autonomie : les enfants en ARS s'ennuient moins que les autres à la maison et deviennent davantage capables de gérer leur temps libre, notamment les enfants qui ont trois ou quatre après-midi mixtes.

Plusieurs facteurs contribuent à ce processus selon VERES :

- l'éducation au choix (*cf. supra*) : l'enfant est plus autonome lorsqu'il a le choix des activités mais que celui-ci est accompagné ; l'enfant est ainsi en négociation avec l'adulte, ce qui lui permet de comprendre le lien entre ses activités scolaires et ses activités extrascolaires ;
- l'expression de soi et l'évaluation par l'enfant : par la parole, l'enfant peut se projeter dans l'espace et le temps, en donnant son avis, il développe son sens critique ;

À Bourg-Saint-Andéol, les enseignants estiment que les enfants prennent la parole plus facilement devant un petit groupe, qu'ils donnent plus facilement leur avis, qu'au fond, ils se vivent mieux...

- l'aménagement d'activités durant les temps de repas développe aussi cette aptitude (confirmation par le CREDOC) ;
- la responsabilisation et la participation au projet d'activité, c'est-à-dire la prise en compte des idées des enfants, leur participation à la définition des objectifs de l'activité.

À Bourg-Saint-Andéol toujours, il apparaît que les enfants prennent des initiatives dans une activité de groupe, qu'ils acceptent plus facilement des responsabilités

Cette question de la responsabilisation est particulièrement importante à travailler au moment de l'adolescence. Certains sites semblent en avoir pris conscience comme en témoignent ces propos d'élus : « *Le constat que nous faisons sur le positionnement des jeunes dans la société nous amène à penser qu'il faut tenter, c'est un peu ambitieux, mais enfin, d'apporter une réponse la plus large possible et la plus intéressante possible pour la mise en responsabilité progressive et la mise en perception progressive de ce qu'est le monde aujourd'hui pour des jeunes qui arrivent à une maturité de plus en plus tôt, tout en n'ayant pas de références daires comme ils pouvaient en avoir encore il y a quinze ou vingt ans.*

« *Il nous semble que mettre les jeunes en situation de responsabilité, c'est d'abord ne pas abandonner les nôtres et c'est continuer de les exercer et de tenter, à travers ce que sont leurs souhaits, de mettre en place des activités dans lesquelles nous les accompagnons sur le chemin de la prise de responsabilité.*».

Cette responsabilisation ne peut fonctionner, nous dit VERES, que s'il y a une véritable écoute sur le fond. C'était déjà l'analyse de Jacques Ardoïno (*et alii*¹) dans l'évaluation de 1993 pour qui l'écoute est l'élément fondamental dans la prise en compte du sujet : « *Les adultes au contact des enfants ne prennent pas assez le temps de l'écoute. On comprend tout de suite la différence pour l'enfant dans les activités et le travail scolaire, c'est qu'il a le sentiment d'être enfin connu et reconnu par l'écoute de l'adulte ou méconnu par la non-écoute.*».

VERES (1998) mentionne l'exemple de Sillery (51) où un parcours de responsabilisation est proposé aux adolescents qui peuvent se former aux fonctions d'animation : « *dans cette conception, l'adolescence devient réellement un passage, le moment où l'on passe de l'état d'animé à l'état d'animateur*»...

□ En synthèse

Les activités périscolaires constituent bien une modalité très intéressante pour permettre la prise de responsabilité et l'apprentissage de la citoyenneté.

¹ J. Ardoïno, O. Beveraggi, J. Boyer, *Évaluation qualitative des effets sur les enfants des activités menées dans le cadre de la politique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant, 1992.*

Position du CESARE

Malgré les résultats positifs décrits ci-dessus, beaucoup reste encore à faire pour permettre à l'enfant d'être véritablement acteur dans le projet.

Pour être efficaces, les projets doivent d'abord permettre une éducation au choix, qui est une condition première pour devenir acteur dans les apprentissages. Il convient de sensibiliser les acteurs locaux dans cette perspective. Les intervenants, en particulier, peuvent jouer un rôle de premier plan.

Le CESARE suggère que les activités soient systématiquement présentées aux enfants par chaque animateur qui en assure l'organisation et l'encadrement. C'est là un moyen très concret d'accompagnement de la prise de risque que constitue la décision pour une activité, l'enfant peut ainsi mieux exprimer ses motivations et peser les avantages et les inconvénients des différentes alternatives ; cela permet en outre une implication plus grande des animateurs et *a fortiori* une plus grande reconnaissance par les enfants et les familles.

L'intervention des bénévoles et des familles doit de la même manière, être recommandée ; elle permet le renforcement des relations intergénérationnelles et l'ouverture de l'enfant à la vie sociale, en particulier associative.

Il importe de aussi de préserver des temps, des espaces, qui permettent l'apprentissage de la responsabilité comme de la liberté, indispensables à la maîtrise de son temps et ses rythmes de vie. Le CESARE a mis par ailleurs en évidence l'existence d'un paradoxe dans les représentations qui guident cette politique publique : vouloir à la fois responsabiliser et protéger.

Or trop de réglementation porte atteinte à la liberté, trop peu risque de nuire à la sécurité. Il convient donc de trouver un équilibre subtil entre ces deux pôles : disposer d'un cadre juridique souple sans tomber dans une réglementation excessive.

Enfin le CESARE formule un certain nombre de propositions pour favoriser l'expression et la participation des enfants :

- concevoir l'enfant comme un sujet implique tout d'abord le recours à des méthodes d'éducation active ;
- ensuite là où ils existent, les conseils municipaux d'enfants et de jeunes, les associations d'écoles doivent être systématiquement consultés sur cette politique ;
- cette politique doit faire également l'objet d'un examen au sein des comités départementaux de la jeunesse, récemment créés ;

– enfin il recommande aussi l'extension de délégués élus dès la première année du cycle 3 et leur participation au conseil d'école.

* *
*

Nous avons ainsi fait le tour de la question relative à l'atteinte des objectifs officiels et aux effets du dispositif sur l'enfant.

Des impacts positifs ont été enregistrés sur un nombre non négligeable de points, qui touchent essentiellement au bien-être, à la personnalité, aux apprentissages « informels » et à la socialisation de l'enfant. Des effets à plus long terme relatif à l'acquisition de connaissances ne devraient pas tarder à se manifester de la même manière, à condition que cette politique soit perpétuée et que l'on marque la volonté de les évaluer.

Si l'enfant est au centre du dispositif, il n'en constitue pas l'exclusivité. Par sa mise en œuvre, cette politique génère aussi des impacts sur la société. Nous allons à présent entreprendre leur mise en exergue.

Des dynamiques résultant d'objectifs implicites

Notons en premier lieu, l'absence d'objectifs économiques et sociaux dans les textes officiels. Ceux-ci sont relégués au rang d'objectifs implicites, comme si l'on craignait qu'ils ne prennent le pas sur l'intérêt de l'enfant. Or ils n'en existent pas moins. Certaines monographies rendent compte de ces « attermoissements » : « *Des préoccupations liées aux réalités socio-économiques et au rythme de vie saisonnier ont également été prises en compte, de même que les contraintes de transport scolaire. Les responsables ont toutefois veillé à ce que l'intérêt des enfants reste au cœur des réflexions car les modifications pouvaient avoir des conséquences sur l'organisation de la vie quotidienne des adultes. Les débats autour de ces répercussions sont délicats car ils peuvent conduire à se focaliser sur des intérêts particuliers d'adultes, au risque de perdre de vue l'intérêt général des enfants. Les responsables se sont efforcés de clarifier les objectifs poursuivis et les effets attendus pour éviter les crispations sur des habitudes autour des horaires de fonctionnement scolaire dont on sait qu'ils contribuent à structurer la vie sociale locale* » (CEREQ, monographie de La Salle-les-Alpes (05)).

Certes, cette crainte est historiquement fondée car il y a encore peu de temps, les débats relatifs aux rythmes scolaires ont été dominés par des intérêts économiques et sociaux, en particulier la question du calendrier scolaire... Mais il est permis de se demander si leur négation ne risque pas d'être aussi dommageable à l'intérêt de l'enfant en favorisant des discours généreux, mais qui n'affichent pas toutes leurs intentions. Si l'aménagement du temps de l'enfant se prévaut d'être une approche globale, peut-elle séparer l'enfant de l'environnement dans lequel il vit ? Ne doit-on pas rechercher officiellement un équilibre entre ces différentes préoccupations alors que cela est déjà très souvent le cas dans la réalité ?

Il importe pour que le débat se tienne, de mettre à jour ces impacts économiques et sociaux. Nous espérons ainsi contribuer à produire une légitimation de cette politique encore plus en phase avec la réalité sociale. Sur ce point, cette évaluation se démarque de celle de 1993 qui n'avait pas traité le sujet.

Ces objectifs « implicites » relèvent de deux catégories ; nous traiterons en premier, pour mieux les écarter ensuite de l'analyse plus approfondie, des objectifs qui ressortissent à des intérêts « particuliers », qu'ils soient politiques ou catégoriels. Dans ces cas, on assisterait en effet à une instrumentalisation de l'intérêt de l'enfant. Deux évaluations conduites au niveau national ont souligné leur existence.

L'université de Rouen (CIVIIC) a ainsi mis en évidence le fait, que par-delà la volonté politique noble de s'impliquer dans les débats sur l'éducation,

certains élus locaux, qui l'ont d'ailleurs reconnu, ont recherché des plus-values électorales à travers le dispositif.

« Nous on essayait que les gens soient contents, finalement, on est assez électoralistes dans une mairie, ce que je voulais, c'est que tout le monde soit content ».

L'université de Paris VIII va dans le même sens en analysant la logique qu'elle a qualifiée « de service » : *« Cette logique semble parfois sous-tendue par des préoccupations "électorales" ou de satisfaction de la population. Ainsi il est des sites où l'ARS semble être pour le maire de la ville un moyen de satisfaire le plus grand nombre possible de parents ».*

Ce souci de répondre aux attentes exprimées par la population n'est pas critiquable, mais il a été parfois perçu de façon polémique, en raison de la proximité des élections qui s'étaient déroulées quelques mois avant le lancement du dispositif ; de la même manière l'ARS a aussi quelques fois été analysé *« comme une illustration »* grandeur nature *« des rivalités partisanes au sein d'une coalition gouvernementale »* (CIVIC, Rouen).

Le démarrage du dispositif dans un climat passionnel et empreint de suspicions a généré ainsi un certain nombre de crispations qui n'ont pas favorisé une démarche partenariale dans l'élaboration du projet.

Partant, dans certains sites, la mise en place de l'ARS a été également interprétée soit comme une volonté de réorganiser les services culturels et sociaux, *« secteurs qui font traditionnellement l'objet de batailles idéologiques, et sont souvent la proie des ambitions partisanes et des fantasmes personnels »* (Rouen), soit, ainsi que nous l'avons déjà vu, comme une mise en cause des compétences, du statut, de l'identité professionnelle des enseignants, entraînant inévitablement des résistances corporatistes.

Mais il existe aussi des objectifs implicites qui sont perçus comme plus légitimes par le plus grand nombre, ces objectifs économiques et sociaux ne placent pas nécessairement l'enfant au centre, mais ils l'intègrent dans le cadre d'une approche globale.

Le développement local est au centre de cette problématique. Des objectifs variés se croisent dans la perspective du développement d'un territoire : il s'agit tantôt de lutter pour la survie du village et le maintien de l'école (*cf. La Rouquette (12)*), tantôt de renforcer le développement des loisirs et du tourisme (*cf. Mandelieu-la-Napoule (06)*), ou encore de renforcer la cohésion sociale (*cf. Laxou (54)*), etc.

Cet objectif a été identifié dans nombreuses études.

Ainsi l'université de Paris VIII le repère dans 60 % des évaluations locales qu'elle a analysées : *« Cette logique est en quelque sorte le volet "économique et social" de l'ARS. Il s'agit ici de développer le tissu associatif par la mise en place*

d'un partenariat accru entre l'école et les instances non scolaires, de créer des emplois, de développer des infrastructures...».

Et ces chercheurs d'ajouter que cette dimension économique et sociale locale « *ne résulte pas d'une localisation des finalités de l'ARS, d'un détournement local des objectifs assignés à cette politique au niveau national. En effet, on retrouve dans les différentes circulaires relatives à l'ARS et dans les rapports d'études commandités par le ministère de la Jeunesse et des Sports une forte préoccupation pour le développement de l'emploi et du tissu associatif local. La présence d'une telle préoccupation dans un dispositif à visées éducatives n'est pas propre à l'ARS. La mise en place des aides-éducateurs dans les établissements scolaires nous semble en être un autre exemple. Aussi peut-on se demander si on n'assiste pas à un nouveau type de politiques éducatives cherchant à la fois à améliorer le fonctionnement du système éducatif français tout en créant des emplois et en consolidant le tissu social local* ».

Pour VERES (1998), cette nouvelle dynamique est permise, bien sûr dans un contexte de décentralisation, à la fois par la reconnaissance par le « central » du local comme « *acteur de la transformation sociale* » mais aussi par « *les évolutions propres du local* » comme son « *autonomisation croissante* », sa « *professionnalisation progressive* », et enfin « *la réalité du fonctionnement en réseau et du partenariat* » au niveau local.

VERES, citant H. Sérieyx¹, énumère les dimensions des projets, porteurs de cette nouvelle dynamique de développement :

- « *- l'anticipation : tous ces projets s'efforcent de dépasser le moyen terme et de doter la région, le département ou la ville d'une ambition qui dépasse "le temps politique" (cinq ans, le temps d'un mandat) ;*
- *la globalisation : le projet propose une vision globale du développement de la ville ou de la région induisant l'économique, le social, le culturel, l'éducation, l'urbanisme pour éviter le saucissonnage des genres, source d'incohérence, dont le fameux problème des villes et des banlieues n'est qu'un des aspects ;*
- *l'insertion du projet dans son environnement géographique ;*
- *la cohésion ;*
- *la mobilisation : le projet n'est efficace que s'il est mis en œuvre, il n'est mis en œuvre que si un maximum d'acteurs engagés dans tel ou tel domaine porteur, sont parties prenantes de son processus d'élaboration ;*
- *la communication ;*
- *l'organisation de la réflexion .»*

Nous illustrerons les différentes façons de décliner le développement local par quelques exemples extraits soit d'études nationales soit du rapport du groupe de travail du CESARE « *partenariat et territoires* ».

1 Hervé Sérieyx, *Le big-bang des organisations*, Calmann-Lévy, 1993.

● « À la mode rurale »

« Le département des Hautes-Alpes est exemplaire. Même si les projets ARS sont presque toujours nés à l'initiative des enseignants, d'un directeur ou d'une directrice, ils sont inséparables d'un projet de développement local et d'aménagement du territoire né du désir de rompre l'isolement géographique (La Graved'Arene, Prunières), de la volonté de favoriser le regroupement pédagogique intercommunal (Val-de-Près, Champcella-Fressinières), projet dans lequel SIVU (Champcella-Fressinières) ou SIVOM (La Villar-d'Arene, Grave) jouent un rôle essentiel dans le développement du projet. On trouve bien sûr des déclinaisons différentes selon les sites et les spécificités de chaque territoire. Ainsi, Orcières-Merlette qui représente deux entités géographiques sur deux communes a développé un projet qui, à terme, peut "représenter un lien social fort entre d'une part le vieux village, habité par une population traditionnellement enracinée dans la vallée depuis de nombreuses générations et la station moderne où demeurent des familles implantées depuis moins longtemps... ". L'aménagement des rythmes scolaires répond bien ici à un enjeu de cohésion sociale dans une société en mutation, tant sur le plan économique que dans son mode de vie » (Rapport du groupe « partenariat et territoires »).

« Le dispositif ARS participe à donner, sous différentes formes, un impact aux ressources locales, à pérenniser le développement local de L'achausée (55), engagé par les élus locaux de la commune. (...) Le dispositif injecte des subventions extérieures qui permettent à l'association (support) de réaliser des investissements, devant générer des fonctionnements durables, des activités durables. Dans cette logique, le dispositif doit participer à maintenir les artistes locaux sur le site en les employant de manière ponctuelle sous forme de prestations. Le dispositif génère chez les intervenants, une rémunération, une occupation, mais également une clientèle. À travers les activités proposées, le dispositif contribue également à relier les enseignements à l'approche territoriale, à la découverte de la nature » (Monographie, CEREQ, 1998).

● « À la mode du développement touristique »

« Le cas de Mandelieu-La-Napoule (06), chef-lieu de canton de plus de 10 000 habitants (surclassée depuis avril 1985 dans la catégorie de 20 à 40 000 habitants) illustre aussi, quoique de manière quelque peu différente des sites évoqués ci-dessus, cette évolution possible d'un projet conçu dans l'héritage du tiers temps pédagogique, des contrats bleus et de l'ARVEJ. Il y a une préoccupation éducative, certes, mais le projet est susceptible de participer d'une meilleure gestion territoriale voire d'un aménagement du territoire : création d'emplois (emplois d'animateurs), utilisation des équipements sportifs (Mandelieu est très bien dotée), développement d'une politique culturelle (un repérage a été fait d'un certain déficit dans ce domaine), aménagement de la ville, les données géographiques sont alors prégnantes dans le projet ». (Rapport du groupe « partenariat et territoires »).

● « À la mode urbaine et sociale »

« À Laxou, le dispositif est piloté par la mairie. Cette implication amène les acteurs municipaux à avoir peu à peu une visée plus globale et de plus en plus liée au développement du territoire :

à Laxou, la réflexion porte sur un “temps social” intermédiaire entre temps familial et temps scolaire, mais les pistes ouvertes pour l'évolution du projet portent bien sur une action globale territorialisée. Ces pistes sont :

- l'intercommunalité à travers un projet pour un quartier établi sur deux communes ;
- des rencontres politiques et techniques en trois communes Vaudouvre, Nancy, Laxou ;
- une action conjointe au niveau de la communauté urbaine pour la gestion du dispositif “emplois-jeunes” et surtout on notera la réflexion de la commune qui voudrait articuler les dispositifs : CCPD, comité local d'éducation, contrat jeunesse CAF, contrat de ville, etc

On voit, en termes de tendances bien sûr, puisqu'il s'agit là de “souhaits”, comment des préoccupations liées au développement social enrichissent peu à peu un projet ARS pour lequel la volonté politique municipale est clairement affichée. » (Rapport du groupe « partenariat et territoires »).

Quels sont les impacts de l'ARS en termes de développement local ? Quatre principaux types d'effets ont été mis à jour dans les travaux d'évaluation : des effets sur la vie locale, sur la vie associative, sur l'offre locale d'activités sportives et culturelles, sur le développement d'emplois. Certaines de ces questions seront abordées sous un autre angle dans la troisième partie.

Une dynamique locale renforcée

L'ARS ne laisse pas indifférent tel est le constat formulé par un certain nombre d'évaluations. Citons par exemple le cabinet VERES (1997) : « L'ARS génère un fort investissement, une implication affective, quasi passionnelle des acteurs, que ce soit en faveur de l'expérience ou à son encontre. L'ARS peut générer du divage ou produire de la synergie et en tout cas suscite peu de positions médianes. Les acteurs, qui s'impliquent dans cette expérimentation, donnent beaucoup d'eux-mêmes, ils sont très entiers et entre eux se créent un sentiment d'appartenance ainsi que des pratiques de solidarité, de soutien mutuel. » Certes le climat a sensiblement évolué au cours de la seconde année, qui fut davantage une année de consolidation ; l'élan initial est un peu retombé au fur et à mesure de l'installation du dispositif dans la vie de tous les jours. « Même si le rythme des rencontres “officielles” (réunions, comité de pilotage..) semble avoir baissé cette année, il n'en demeure pas moins que la dynamique se pérennise et se développe plus quotidiennement. » (Crest).

Le dynamisme produit par le dispositif est une réalité qui recouvre plusieurs dimensions.

- Cette dynamique locale permet en premier lieu l'ouverture ou l'extension d'un espace public de débat au niveau local autour de l'éducation, de l'enfant et du cadre de vie (qualité du temps, rythmes de vie, ressources locales, etc.).

On constate en effet l'implication plus forte d'élus locaux : « *Des élus se saisissent de dispositifs expérimentaux lancés par l'État pour poursuivre et alimenter une réflexion locale sur le sens de leur action, les finalités d'une politique socio-éducative de la jeunesse et les nouvelles valeurs à promouvoir* » (VERES, 1998).

Le positionnement des uns et des autres évolue au fur et à mesure des rencontres qui se multiplient entre acteurs (parents, intervenants, municipalités, responsables associatifs, enseignants...) qui se fréquentaient peu. VERES donne l'exemple de partenaires associatifs qui, à travers leur participation au comité de pilotage ou leur collaboration dans l'action, ont resserré leurs liens ; est mis aussi en évidence un nouvel équilibre entre institutionnels et bénévoles. Parfois le débat est « houleux » mais il n'en existe pas moins : l'évaluation du site de Bourg-Saint-Maurice signale ainsi un ajustement difficile avec le rythme de vie communal et en particulier, avec les horaires des activités extrascolaires proposées par les associations et les clubs sportifs.

L'irruption et le renforcement de la position des parents dans cet espace de délibération est en outre à souligner. « *L'introduction du nouvel aménagement du temps pousse les parents, du moins une partie d'entre eux, à se poser ou à se reposer des questions centrales sur l'éducation et leurs modes de vie. Un débat, parfois passionné, est né* ». D'autres évaluations locales soulignent aussi des rencontres plus fréquentes entre parents ou encore des relations enseignants-parents singulièrement modifiées dans la mesure où « *les sujets de discussion avec les parents ne sont plus exclusivement son échec ou sa réussite scolaire* » (Haut-Couserans). Pour finir, on rappellera (*cf. supra*) que cette dynamique créatrice de lien social, donne lieu aussi au développement des relations intergénérationnelles accrues (parents / enfants, bénévoles / enfants) : à Bourg-Saint-Andéol (07), « *la plupart des familles indiquent que les enfants leur parlent des activités organisées à l'école* ».

- Ces rencontres et ces discussions ne restent pas sans effet, elles produisent une meilleure connaissance des réalités du système éducatif, de l'offre culturelle locale ou encore des rôles joués par les différentes structures. « *Ça a permis à beaucoup de gens de se connaître, de se découvrir, de savoir ce que chacun faisait et ce que chacun pouvait apporter aux enfants* ». Les représentations évoluent même si cela nécessite beaucoup de temps ; en bref il en résulte « *de la connaissance et de la reconnaissance réciproque* » (VERES) et l'on pourrait ajouter une plus grande cohésion sociale, voire un resserrement de la communauté locale autour des enfants.

« *L'chaussée prend la forme d'une communauté caractérisée par des relations sociales fondées sur l'affectivité et l'esprit de groupe. Le recours aux réseaux sociaux, aux réunions informelles en sont des exemples typiques. Le dispositif se construit autour "d'un mélange hybride de sympathies personnelles, d'appartenances sociales*

communes, de proximité idéologique et d'intérêts économiques partagés" (Baron, Bureau, Le Dartec, Nivolle, 1994)» (CEREQ).

- La dynamique locale se traduit aussi par une évolution des modes de fonctionnement des organisations ; un décloisonnement des services municipaux est à l'ordre du jour dans plusieurs endroits : ainsi dans un des sites étudiés par VERES en 1998, la ville vient d'annoncer dernièrement de façon officielle une restructuration de ses services qui se traduira prochainement par l'embauche d'un chef de projet responsable à la fois du développement social, des affaires culturelles et des sports, et à terme, peut-être par un service transversal de la jeunesse... ; à Crest (26) la municipalité a créé un service des rythmes scolaires « *qui fait l'interface entre les différents acteurs : les écoles, les intervenants, les associations* » ; à Bourg-Saint-Andéol (07), « *les élus : responsable scolaire, adjoints à la culture, aux sports, aux affaires sociales, ont pris conscience de l'ampleur du dispositif et de la nécessité d'un suivi de concertation et peut-être même d'un adjoint à la jeunesse* »

L'école devient plus ouverte à son environnement... Ici l'Éducation nationale affirme la nécessité de la mise en cohérence de l'ARS, des projets ZEP et de la politique de la ville, invitant ainsi le chef de projet politique de la ville à participer désormais au comité de pilotage ; là tant les parents que les enseignants ou encore les associations estiment de concert que le dispositif a permis d'ouvrir l'école et de modifier son fonctionnement.

Les associations semblent enfin être davantage attentives aux demandes des jeunes : le CEREQ en fournit des exemples dans ses monographies : à Woippy (57) « *progressivement mais de façon timide, les associations commencent à investir l'ARS. Pour le moment, il s'agit essentiellement d'une MJC et de deux associations sportives, l'une mettant un animateur, l'autre prêtant du matériel pour mener à bien une activité* » ; à L'Hôpital dans le même département, le rapport stipule : « *un double mouvement semble avoir fonctionné entre l'ARS et les associations locales. Celles-ci développent peu à peu une politique en direction des jeunes. Concrètement, cela se traduit par une révision de leurs pratiques, par la création par exemple d'une section "jeunes" depuis le démarrage de l'ARS. Certaines activités plutôt que d'autres ont été choisies par des enfants qui les avaient déjà pratiquées au cours des vacances d'été* ».

- Cette dynamique locale a d'autres effets bénéfiques ; elle favorise notamment la communication municipale et participe à l'amélioration de l'image de la ville. Un des exemples les plus probants est celui de la commune de Sillery (51).

« L'exemple de la commune de Sillery illustre comment le développement de son "capital culturel" et "d'image", grâce à une politique élaborée en faveur de la jeunesse, contribue à accroître sa sphère d'influence et son "leadership", bien au-delà de ses frontières, puisque les jeunes des villages proches et de la grande ville voisine

se déplacent pour participer aux divers programmes proposés. En d'autres termes, la politique de la jeunesse constitue un élément de la discrimination (ou de la hiérarchisation) entre la ville et les villages, dans la mesure où elle est un des supports de la "guerre de positionnement" qu'ils se livrent dans le cadre de ce processus de mise en concurrence généralisée. À une époque où les communes ne peuvent plus se contenter d'attendre la croissance et le développement économique, des élus – et y compris des élus ruraux – ont compris qu'il leur fallait attirer les acteurs de ce développement et que le capital culturel de leur commune pouvait être un argument susceptible de faire la différence par rapport à des communes aux caractéristiques proches. Dans ce cadre, la politique de la jeunesse et tous les dispositifs susceptibles de l'enrichir et de la conforter, comme l'ARS, deviennent un argument de plus au service de la valorisation de la commune, à l'intérieur et au-delà de ses frontières. Il y a tout lieu de croire que, en milieu rural ou dans les banlieues de métropoles, les élus qui auront compris ce phénomène auront de meilleures chances de voir se développer leur commune plutôt que les autres (parfois guettés par la tentation du repli défensif).» (VERES 1998).

Le même phénomène se produit au niveau de certaines écoles expérimentales, on en trouve trace dans plusieurs monographies ; ainsi à Moulins (03) « un effet déjà visible est que les écoles du site pilote sont désormais plus recherchées que les autres écoles » ; à Marseille, « Depuis la mise en place de l'aménagement des rythmes en 1995, plusieurs indices montrent des changements d'attitudes dans les écoles concernées. (...) L'image de cette zone d'éducation prioritaire a changé auprès de certains parents : certains recommencent à inscrire leurs enfants dans ces écoles ».

Ce gain en termes d'image profite-t-il également aux associations ? Le rôle majeur que celles-ci peuvent jouer dans la dynamisation de la vie sociale et dans le renforcement de la démocratie locale nous ont amené à traiter de cette question de façon séparée pour mieux mettre en exergue les effets de l'ARS.

L'amorce timide d'un processus de développement de la vie associative

L'impact de l'ARS sur la vie associative est une question qui intéresse de nombreux acteurs, en particulier le ministère de la Jeunesse et des Sports qui a, tout au long de son histoire, tissé des liens étroits avec le mouvement sportif et avec les associations de jeunesse et d'éducation populaire. Les dispositifs qu'il initie, sont donc souvent guidés par la volonté de favoriser le développement ou de consolider la vie associative.

Mais au-delà du ministère de la Jeunesse et des Sports, d'autres acteurs partagent cette préoccupation ; c'est le cas aussi des élus locaux pour qui

la vitalité associative est une question d'importance, notamment dans un processus de développement local qui requiert la mobilisation des acteurs locaux. Cependant les élus locaux semblent considérer désormais les associations implantées au niveau local davantage comme des opérateurs, voire des sous-traitants de l'action socio-éducative municipale, que comme des corps intermédiaires, des médiateurs entre la municipalité et la société locale. D'aucuns évoquent alors « *une instrumentalisation de la vie associative* ».

On ne peut dans ce contexte qu'être intéressé aux impacts générés par l'ARS sur ce plan.

Nous ne pouvons malheureusement pas produire de résultats « tranchés » sur cette question. Il est difficile en effet d'apprécier objectivement les impacts sur la vie associative locale, d'une part peu de rapports nationaux en font état, d'autre part cela dépend des critères que l'on se donne, et enfin la situation semble varier considérablement d'un site à l'autre.

En ce qui concerne en premier lieu, le surcroît de reconnaissance ou de notoriété dont peuvent bénéficier les associations dans les sites pilotes, le bilan est partagé

Pour les uns comme VERES, les associations sont encore peu considérées comme de véritables partenaires à part entière, le rapport de 1998 indique même en plusieurs endroits qu'elles sont « marginalisées ». Bien plus encore, cette situation ne tient pas seulement à la faible ancienneté du dispositif et au fait que les apprentissages sociaux pourtant déjà constatés n'ont pas produit tous leurs effets :

« Les études de terrain montrent que les associations (sportives, culturelles, de jeunesse, etc.) demeurent encore souvent marginalisées dans maints sites en ARS. Cette situation est d'autant plus dommageable qu'elle prive l'ARS d'une articulation avec le terrain et contribue à renforcer le morcellement à l'intérieur de dispositif et entre dispositifs.

« Cette réalité ne saurait être analysée comme le "produit du hasard" ou "un péché de jeunesse du dispositif" :

– elle participe de jeux de pouvoirs traditionnels : comme le mentionne un représentant d'une DDJS, la relégation des associations au second plan procède de l'implication croissante des élus dans la politique socio-éducative et de leur préférence à "s'afficher en direct avec l'Éducation nationale", auprès des parents électeurs, plutôt avec les associations;

– plus profondément, elle informe sur les hiérarchies sociales et renvoie aux modes de compétence des uns et des autres. La question de la qualification des intervenants est souvent évoquée, tant par l'Éducation nationale que par les élus, pour expliquer la place des associations dans les dispositifs.

« (...) Nous avons évoqué en 1997 le déni implicite de légitimité des associations par le monde scolaire, en raison, schématiquement, de sa conception hégémonique de la pédagogie et de la dévalorisation latente du professionnalisme des premiers. Il semble que la situation ait peu évolué au cours de la dernière année ».

On retombe de cette manière à nouveau dans une approche des associations uniquement comme prestataires de services. D'autres motifs plus ou moins avouables sont parfois évoqués pour justifier cette mise en marge des associations : l'indisponibilité des bénévoles à certaines heures, « l'absence de références communes », « l'existence de tensions ethniques, liées au fait que certaines associations sont animées par des personnes non "franco-françaises"... »

Ce constat est vérifié dans certaines monographies :

« La faiblesse de certains équipements mais aussi de certaines associations sur le quartier apparaissent par contre freiner le passage entre ARS et monde associatif. De même la faible implication des associations locales est fortement dommageable à une prise en compte globale des rythmes de vie de l'enfant » (CEREQ, monographie de site).

Mais il est invalidé par d'autres :

L'université de Toulouse II-Le Mirail (CREFI) constate dans le Haut-Couserans (09) que les associations ont perçu que l'ARS leur permettrait de se faire connaître, la majorité d'entre elles se sont donc fortement impliquées dans la réalisation du projet ou en amont et estiment pour la plupart que leur influence est plutôt forte dans le dispositif. Elles se considèrent comme de vrais partenaires et sont unanimes à reconnaître une amélioration de leurs relations avec l'école, les familles et la mairie.

Le CEREQ mentionne aussi à L'Hôpital (57) le rôle très important du réseau associatif « très développé et bien implanté » non seulement au cours de la phase initiale mais également dans le partenariat à long terme.

Il semble donc que la place et la légitimité reconnues aux associations sont liées au contexte local, à son histoire sociale, à la propension à développer les valeurs associatives, mais certainement aussi à des facteurs humains comme le charisme ou le dynamisme d'individus...

Par ailleurs l'implication des associations dépend aussi d'elles-mêmes et en particulier, du degré de perception de leurs intérêts à participer au dispositif. Ceux-ci sont de plusieurs ordres pour le CEREQ :

« Les personnes des associations qui se sont désignées, le font déjà pour autre chose. C'est déjà pour recruter du monde au niveau de l'association. C'est la relève... On voudrait bien, je parle maintenant en tant que président d'association. On aimerait bien qu'il y ait des suites à toute cette action » (Un élu).

« Ils aiment... Ils veulent continuer à en faire. La demande est là. L'association l'a en étude... » (Une animatrice).

« *Un des résultats attendus, une des conséquences de l'ARS, c'est précisément que les enfants aillent ensuite vers les associations* » (Responsable de site).

Faire découvrir la vie associative aux enfants, susciter de nouvelles vocations dans le bénévolat, mais surtout développer les activités de l'association, tels sont les motifs principaux invoqués par les associations, auxquels s'ajoutent des raisons plus générales, souvent l'intérêt des enfants, parfois la dynamisation du territoire.

De fait, l'ARS semble bien en revanche avoir des impacts positifs du point de vue du développement des activités associatives et plus généralement de l'offre sportive et culturelle.

En ce qui concerne l'accroissement des activités des associations, le bilan est positif

De nombreuses évaluations convergent sur ce point. De fait, on rappellera d'abord que le volume d'activités périscolaires elles-mêmes, engendré par l'ARS est conséquent : près de 455 000 heures en 1997-1998 et environ 330 000 heures en 1996-1997. Les associations se sont vues massivement confier leur organisation, compte tenu de leurs ressources humaines et de leur capital d'expérience.

Mais l'ARS a eu également d'autres répercussions positives :

– l'élargissement de l'offre d'activités extrascolaires : à Bourg-Saint-Andéol (07) par exemple, il est mentionné « *la mise en place de quatre nouvelles activités socioculturelles sur la commune (arts plastiques, sculpture, musique et informatique, sophrologie)* » ou encore l'intervention d'associations d'autres communes avoisinantes qui « *constitue une ouverture positive et favorise le renouvellement des propositions* » ; dans le Pas-de-Calais (sites de Courrières et de Saint-Laurent-Blangy), l'évaluation signale l'apparition de nouvelles activités culturelles (chorale, danse, théâtre, expression corporelle, etc.) et sportives (sports de glisse, canoë-kayak, tennis, football, tir à l'arc...).

Cette évolution amène les associations à s'adapter à la demande, ce qui n'est pas toujours simple : le rapport du cabinet Trajectoires à Crest (26), indique que toutes les associations ne proposent pas des activités annuelles. La disponibilité des bénévoles ou encore le coût des activités constituent d'autres freins selon plusieurs enquêtes (exemple du poney, qui est à la lecture de nombreux rapports, une des activités figurant dans le haut du classement au « hit-parade » de l'ARS que beaucoup d'enfants ne peuvent poursuivre compte tenu du prix) ;

– la création de nouvelles associations : pour répondre à cet essor de la demande, on voit parfois apparaître de nouvelles structures associatives (Bourg-Saint-Andéol) ;

– le développement de nouvelles adhésions et son corollaire, l'augmentation des pratiques de loisirs.

Ainsi, les temps périscolaires, qui permettent la découverte de disciplines, suscitent chez de nombreux enfants l'envie d'aller plus loin dans la pratique d'une discipline et / ou modifient les pratiques de « garde » des parents : par exemple à Paris, les inscriptions en centres de loisirs ont augmenté de 42 % entre 1995-1996 et 1996-1997.

À Moulins, à Crest ou à Montmorillon, etc., est signalée une augmentation de la fréquentation des associations par les enfants.

« Des retombées sur les dubs et la vie associative se dessinent : on fait déjà état d'inscriptions induites dans les dubs et les associations : entre 30 et 60 selon les estimations ».

« Tous ceux qui appartiennent à une structure qui propose des activités annuelles ont vu des enfants s'y inscrire cette année. À ce niveau là, le relais entre les activités périscolaires (qui ont une mission de découverte) et les dubs et les associations (qui ont un rôle de perfectionnement) fonctionne bien ».

« En dub, avec l'aménagement des rythmes scolaires, on a vu augmenter le nombre des licenciés entre 1996-1997 et 1997-1998, notamment de la part d'enfants du périscolaire qui sont venus au dub ».

« Concernant les retombées de la mise en place du site pilote pour les associations y participant, celles-ci dans les trois quarts des cas, considèrent que le projet a permis un développement de leurs activités. Ils considèrent dans la même proportion que les pratiques sportives et culturelles des enfants ont évolué. L'évolution est caractérisée par une fréquence plus importante de ces pratiques ».

Mais ce bilan encourageant mérite cependant d'être nuancé. D'une part, il apparaît dans plusieurs rapports que ces retombées positives profitent essentiellement aux associations impliquées dans la mise en œuvre de l'ARS, celles qui ne participent pas au dispositif ne sont concernées par des effets induits, que s'il y a saturation de l'offre chez les premières. D'autre part, ainsi que nous l'avons déjà évoqué, le développement des pratiques extrascolaires des enfants en ARS est conditionné par l'organisation de l'emploi du temps hebdomadaire ; ainsi la progression des pratiques extrascolaires est visible selon le CREDOC, quand il y a report du samedi au mercredi matin. Cette libération du samedi matin permet aux enfants, si toutefois leurs parents en ont les moyens, d'aller plus loin dans la pratique de disciplines sportives et culturelles. On observe d'ailleurs d'ores et déjà une confirmation de ce phénomène avec la mise en place de centres de loisirs ou d'une offre nouvelle d'activités en fin de semaine.

Ce contexte nouveau qui favorise la croissance des activités associatives de loisirs, apparaît en conséquence porteur d'espérances en matière de création d'emplois. Qu'en est-il réellement ?

Croissance des activités = développement des emplois ?

Dans un contexte de crise de l'emploi, l'aménagement du temps de l'enfant apparaît dès lors comme un secteur porteur, comme un gisement d'emplois. Certains hommes politiques ont fait part de leur conviction à ce sujet. La mise en place du plan « emplois-jeunes » renforce cet enjeu.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports n'a pas caché ses ambitions en la matière lors du lancement du dispositif ; celui-ci peut offrir des débouchés pour les titulaires des diplômes d'État sportifs et de l'animation socio-culturelle, par ailleurs le dispositif Profession Sport peut espérer, à travers l'ARS, s'élargir à de nouveaux créneaux. Cette opportunité intéressante a d'ailleurs parfois constitué sinon « un argument de vente » du dispositif auprès de certaines collectivités territoriales, du moins une question légitime.

Celles-ci sont généralement sensibles en effet à toute initiative qui permet d'améliorer ou de consolider la situation de l'emploi au niveau local. Nous avons déjà souligné au début de cette deuxième partie, l'affichage explicite de cet objectif dans certaines communes à travers le cas de Marseille, mais cette préoccupation est souvent présente (et sans doute encore plus désormais), même si elle ne l'était pas au départ, ou même si elle n'est pas nettement mise en exergue.

C'est du moins le constat qui ressort à la lecture des monographies réalisées par le CEREQ.

Pour les élus, l'amélioration de la situation de l'emploi local à travers l'ARS concerne certes les jeunes en priorité, mais pas en exclusivité. L'ARS permet dans certains sites (Gémenos (13), Woippy (57) entre autres) d'associer des personnes du quartier à l'encadrement des enfants, notamment des mères de familles. « *L'ARS leur permet certes d'avoir une rentrée substantielle de revenus mais surtout d'ancrer leur position dans une dynamique de développement où elles deviennent actrices directes des changements qui peuvent s'opérer* » (CEREQ). En ce sens, la politique d'aménagement du temps génère de « *l'utilité sociale* » (VERES).

La question de l'emploi revêt également une importance pour les élus dans la mesure où elle interfère avec la qualité des prestations, les exigences en termes de qualification sont donc fortes ; nous aurons l'occasion de revenir sur cette dimension qualitative.

Le bilan en termes de développement d'emplois ou plus exactement en termes de création d'emplois, permettant de vivre du revenu de son activité, n'est pas aussi positif que prévu ; pour l'heure le dispositif n'a selon le CEREQ, généré que des « bouts d'emplois », c'est-à-dire essentiellement des emplois à temps partiel, ne constituant que des compléments d'activités, ceci notamment en raison des modalités actuelles d'organisation de l'ARS.

« L'introduction d'activités périscolaires à l'intérieur de ce qu'était traditionnellement la journée de classe génère la création d'un nouveau et important volume d'activités pour les professionnels du sport, de la culture et de l'animation, appelés à prendre en charge les enfants au cours des ateliers organisés au sein de l'école ou des équipements de proximité. Tous les enfants d'une même école étant libérés en même temps de l'obligation scolaire pour pratiquer ces activités en petits groupes équivalents en général à une demi-classe, le dispositif se traduit par la mobilisation d'un grand nombre d'intervenants sur des créneaux très serrés : ainsi pour assurer deux demi-journées d'ARS dans une école comptant cinq classes, il faut au minimum dix intervenants différents, plus un responsable local et parfois quelques accompagnateurs, si les activités nécessitent un déplacement en dehors de l'école. Ces emplois, à temps partiel, voire très partiel, sont gérés essentiellement par les mairies, et à titre secondaire par des associations » (CEREQ).

À Montmorillon, les associations interrogées sur la création d'emplois estiment pour deux tiers d'entre elles que ce n'est pas le cas ; en revanche la même proportion pense que le dispositif a permis des compléments d'horaires.

Partant de ce constat, de nombreux sites se soucient désormais de consolider les emplois ainsi créés pour permettre leur pérennisation et l'émergence d'un véritable développement durable... Nous verrons comment dans la dernière partie de ce rapport.

□ En synthèse

Les impacts en matière de développement local sont d'ores et déjà importants même s'ils peuvent être à l'avenir encore amplifiés. Nous n'avons pas évoqué dans cette problématique les impacts en termes d'aménagement du territoire, qui apparaissent rarement dans les analyses locales (cf. les sites de Courrières et de Saint-Laurent-Blangy (62) qui mentionnent des impacts limités à l'aménagement d'espaces éducatifs et de locaux d'accueil, ou de leurs environnements afin d'améliorer la sécurité, ainsi que l'amélioration des services de transport). Ces préoccupations ne s'expriment en fait que dès lors que la question de la généralisation est posée aux responsables de sites, comme l'a fait le cabinet Jérôme Dupuis Consultants. Cette perspective amène en effet à réfléchir à l'optimisation des ressources locales et à la nécessité de nouveaux investissements ; or les élus consultés restent dans l'attente des décisions concernant la continuation du dispositif avant

d'engager une stratégie offensive en ce sens. Si l'ARS participe du développement local, cette position est loin d'être acquise pour l'avenir, encore faut-il que le dispositif sorte de son statut d'expérimentation pour devenir une politique « normale ».

Position du CESARE

Le CESARE a consacré une part importante de ses travaux à la question du développement local, notamment au sein du groupe « partenariat et territoires ». Il en a acquis la conviction que cette politique, qui accompagne le changement social, se place sous le sceau du développement, développement des hommes, développement des activités, développement des espaces de vie..

Il est important pour l'avenir de ne plus ignorer les effets générés par l'aménagement du temps de l'enfant sur un territoire et en conséquence, il convient d'afficher de façon officielle cet objectif nouveau. L'apport de la dimension du développement local renforce la dimension globale de cette politique en se centrant sur l'enfant, mais dans un environnement donné.

Développement de l'enfant et développement du territoire pourront alors être pensés conjointement : placer l'enfant au cœur d'un projet de développement local contribue indubitablement à penser autrement le territoire, à partir des modes de vie des populations ; penser l'enfant au cœur du territoire amène à proposer des aménagements adaptés de l'espace, à faciliter l'accès aux équipements, à développer des réseaux ou encore à programmer de nouveaux investissements en fonction des besoins repérés.

Ainsi que le montrent de nombreuses expériences de développement local, cette politique permet ainsi à la fois de dynamiser les ressources locales, de mettre en valeur l'identité d'un territoire et de programmer le futur ; en d'autres termes, elle permet d'articuler le temps et l'espace. Le CESARE souligne ainsi l'intérêt de l'inscription des politiques de l'enfance et de la jeunesse dans les projets de développement durable et notamment dans ceux impulsés par les contrats de plan État / région. Il encourage enfin les pouvoirs publics au niveau national et territorial à accompagner cette perspective, notamment par le développement d'une ingénierie facilitant l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des projets locaux.

Conclusion

Ainsi se termine cette seconde partie, capitale, consacrée à l'étude des impacts du dispositif expérimental. Nous avons cherché, à travers une analyse approfondie de chacun d'entre eux, à apprécier de façon objective, différentes qualités de cette politique.

En ce qui concerne l'atteinte des objectifs et l'efficacité, le bilan est encourageant : on enregistre des effets bénéfiques sur le bien-être de l'enfant, son accès à une éducation plus globale, son intégration dans la société, et la formation de sa personnalité, par ailleurs concernant les objectifs concernant la réussite scolaire ou la citoyenneté, des évolutions sont en cours dans la relation de l'enfant à l'école et à l'acte d'apprendre, ainsi que dans la prise en compte progressive de l'enfant comme acteur. Cette efficacité peut être encore optimisée par un renforcement d'une part de la cohérence de cette politique à travers une conception et des démarches qui ne « saucissonnent » pas l'éducation des enfants, d'autre part de sa globalité, en prenant en compte tous les paramètres, toutes les dimensions biologiques, temporelles, spatiales, éducatives, sociales, culturelles, économiques... de façon systémique et non de façon isolée ou linéaire.

En ce qui concerne l'adhésion, celle-ci est patente en ce qui concerne les enfants et leurs familles. Il en va de même de l'implication des collectivités. Grâce à l'inscription dans la durée d'un projet, les résistances parfois rencontrées chez certains acteurs semblent s'atténuer progressivement au fur et à mesure que progresse la prise de conscience du bien-fondé de cette politique et que se produisent des apprentissages collectifs.

S'agissant de l'innovation, les analyses ont mis à jour l'originalité d'un nouveau temps éducatif et social, pour l'heure toujours qualifié, par défaut, de « temps périscolaire » et dont il importe de reconnaître les qualités et la légitimité à l'avenir ; en revanche des mesures d'accompagnement, la mise en place d'une ingénierie doivent voir le jour pour encourager tant les innovations pédagogiques que les démarches de projet de développement.

Pour finir, la pertinence de cette politique semble également être établie, au regard des enjeux sociétaux actuels. L'aménagement du temps de l'enfant contribue à accompagner le changement social, d'abord en favorisant l'émergence d'un rapport au temps plus continu, plus souple, pour la plupart des acteurs concernés, ensuite en prenant en compte également l'évolution des modes de vie des familles mais aussi des populations prises

dans un contexte donné. Il répond aux enjeux de cohésion sociale par une socialisation accrue des enfants qui ne se limite plus à la transmission des valeurs et des rôles mais aussi à la formation du sujet ; ce faisant, en valorisant les potentialités de chaque enfant, il maximise leurs chances pour l'avenir. Il apporte une pierre au développement des territoires en valorisant les ressources locales et en mobilisant les acteurs sociaux dans le cadre de politiques intégrées.

TROISIÈME PARTIE

**Les conditions
de mise en œuvre**

« L'État est le garant de la perpétuité sociale »

Cette partie nous permet d'aborder la phase finale de l'évaluation. Elle se distingue de la précédente en premier lieu par son objet : nous nous centrons désormais de façon exclusive sur la question de la mise en œuvre. En second lieu, elle est différente par sa forme moins analytique et illustrative, et donc plus synthétique, liée à la visée opérationnelle poursuivie. Nous tenterons en conséquence de fournir des repères pour l'action.

Cette approche complémentaire permet d'analyser le dispositif sous l'angle de son efficacité : quels ont été les moyens et les modalités de mise en œuvre de l'ARS ? Ont-ils été appropriés aux objectifs poursuivis ? Une optimisation de la mise en œuvre est-elle envisageable ?

Nous traiterons de ces questions à travers deux aspects principaux : tout d'abord celui des ressources financières et humaines mobilisées dans l'action, ensuite celui des modalités de fonctionnement qui renvoient non seulement aux choix organisationnels, mais aussi à la démarche de projet. Nous passerons ainsi d'un questionnement opératoire à une problématique plus politique : quels sont les enseignements de l'expérimentation de l'ARS en termes de politique publique ?

De façon générale, dans de nombreux domaines, la mise en œuvre de l'ARS a été marquée par des décisions à « court terme », liées au caractère *a priori* limité d'une action expérimentale et à l'incertitude pesant sur les prolongements de celle-ci. Ces différents facteurs n'ont pas contribué à la rationalisation des choix, tant en matière organisationnelle que financière ou encore dans le domaine de l'emploi. De la même manière, les conditions de lancement n'ont pas permis la formulation *a priori* d'une démarche de projet, celle-ci s'est le plus souvent mise en place chemin faisant. On peut donc tirer de nombreux enseignements de cette expérience pour l'avenir.

Rationaliser les ressources financières

Pour aborder l'étude de la mise en œuvre du dispositif, nous avons privilégié la question des ressources financières. Les questions de nature économique pèsent en effet lourdement dans l'importance que l'on attribue à une action publique, du moins dans les administrations et de façon générale dans la sphère publique; elles conditionnent également souvent la pérennisation d'une politique. Les enjeux sont en effet conséquents : non seulement cette politique a un coût qu'il faut mettre à jour et dont il faut débattre, mais il importe aussi de savoir qui paie : il ne s'agit pas seulement de définir les responsabilités respectives de l'État à travers ses différents segments, et des collectivités à travers les différents échelons territoriaux mais aussi de décider éventuellement de mesures d'équité et de justice sociale, ou il faut encore permettre d'effectuer des choix en termes de gestion.

Nous aborderons donc successivement dans le traitement de ce thème la question des coûts du dispositif, puis celle des financements pour finir par les modes de gestion.

Les coûts de l'expérimentation

En l'absence d'un cadrage normatif strict des projets expérimentaux, on constate une très grande hétérogénéité des coûts générés par l'ARS. Il y a en effet une multitude de modalités d'aménagement du temps, dont nous avons rendu compte dans la seconde partie, qui induisent des niveaux de dépenses très différents. Par ailleurs, nous avons affaire à des collectivités de taille différente, intégrées dans des contextes variés, qui ont donc des histoires et des pratiques budgétaires diversifiées.

De façon générale, on peut dire que la question de la maîtrise des coûts n'a pas été première au lancement du dispositif. Plusieurs sources attestent du fait que les collectivités intéressées ont d'abord saisi l'opportunité que leur offrait le ministère de la Jeunesse et des Sports. Elles ont revu ensuite à la baisse le budget de la première année.

Exemple de constat fait localement :

« En première analyse, ce chiffre semble montrer que l'on se trouve bien au-delà des prévisions, donc une propension initiale à "creever les plafonds" ».

La rationalisation des dépenses est donc une question qui est apparue dans le cours de l'action et *a fortiori* qui domine pour la suite de l'expérimentation.

L'extrême diversité des projets, la faiblesse des instruments de suivi ne facilitent pas l'analyse, nous aurons l'occasion d'en faire la démonstration.

Nous nous intéresserons tout d'abord aux dépenses induites par l'ARS avant de présenter les travaux successifs réalisés ou initiés par le CESARE dans ce domaine, à savoir d'une part les estimations produites pendant deux années successives par le groupe de travail « coûts et financements » d'une part, l'étude confiée au cabinet Jérôme Dupuis Consultants d'autre part. En dehors de quelques exceptions, les sites pilotes ayant peu intégré cette problématique dans leur protocole d'évaluation et ne disposant que de quelques informations complémentaires à travers les autres études réalisées au niveau national, ce sont donc nos deux principales sources de données.

Les postes de dépenses

Combien coûte l'ARS ? quels sont les principaux postes de dépenses ? de quoi sont-ils constitués ? Nous nous sommes appuyés principalement sur les données produites par le ministère de la Jeunesse et des Sports pour répondre à ces questions.

Celles-ci indiquent que l'ensemble des coûts générés par l'expérimentation en 1996-1997 sur 165 sites pilotes s'élève à 232 423 503 francs et en 1997-1998 (230 sites pilotes) à 280 781 297 francs.

La répartition des postes de dépenses est stable d'une année à l'autre.

- Un poste budgétaire domine, c'est celui des frais de rémunération liés à l'encadrement des activités périscolaires qui représente environ 65 % au niveau de l'ensemble des sites (64 % en 1996-1997, 66 % en 1997-1998), mais il est assez courant de voir ce poste dépasser cette proportion : dans une des études de cas menées par le CEREQ, ce poste représente 83 %...

Cette variation tient au fait que le nombre d'heures d'activités comme le nombre d'enfants concernés peuvent être plus ou moins importants, que l'intervention d'un animateur extérieur à l'école en temps scolaire est mieux rémunérée par la commune que le temps périscolaire, si on en réfère

aux travaux du groupe « coûts » en 1998, et que les pratiques de rémunération sont hétérogènes en fonction de la nature et de la technicité de l'activité, du niveau de qualification de l'intervenant, de son ancienneté dans la profession, du statut dont il bénéficie (type de contrat, temps de travail, application d'une convention collective dans certains cas ou référence aux grilles statutaires de la fonction publique territoriale ou encore en l'absence de grilles salariales), du type d'employeur, etc.

Ainsi le CEREQ, dans son rapport final, a estimé à partir des dix monographies réalisées, à 68 francs la moyenne de la rémunération horaire des intervenants : ceux se situant en dessous de 60 francs étant 42 %, ceux au-dessus de 80 francs, 25 %, il identifie en outre des écarts allant du SMIC horaire à 180 francs. Le ministère de la Jeunesse et des Sports a pour sa part, dans son enquête nationale sur les intervenants (1997-1998), estimé à 85 francs, le taux de rémunération horaire moyen. Des valeurs supérieures tant en ce qui concerne la moyenne horaire (environ 100 francs), que les bornes maximales (environ 300 francs) ont été repérées dans les travaux du groupe « coûts et financements ». Mais d'autres études locales permettent d'identifier des taux horaires encore plus élevés, notamment dans le domaine culturel (de 250 à 500 francs par heure). On peut estimer à partir de ces différentes sources que la fourchette moyenne brute se situe entre 80 et 100 francs par heure.

Ce poste de dépenses ne devrait pas comprendre en principe les prestations de service (*cf. infra*), quand le site pilote délègue l'organisation et l'encadrement des activités à des organismes extérieurs ; mais dans les faits, cela semble souvent le cas. Ces coûts de rémunération incluent alors aussi des coûts de gestion.

De façon générale, les charges de structure (transports, équipements, matériel, prestations, assurance, autres charges de personnel liées à la gestion, formation, communication, évaluation...) représentent 35 % des dépenses.

- Deux postes figurent au second rang *ex aequo* : le matériel 9 %, les équipements et installations représentent 9 %.

Selon l'étude confiée à Jérôme Dupuis Consultants, s'agissant des équipements, les communes utilisent d'abord principalement les locaux scolaires et les autres équipements communaux ; elles se retournent ensuite principalement vers le tissu associatif local quand ceux-ci sont insuffisants ou si les activités proposées exigent des équipements spécialisés qu'elles ne possèdent pas. Ce poste renvoie donc essentiellement à des locations de salles, d'équipements ; en tout état de cause, en général il n'y a pas eu d'investissements lourds en matière d'équipements dans la phase expérimentale, sinon parfois en termes de réaménagement d'installations existantes.

S'agissant du matériel, la situation est très variable d'un site à l'autre, ces dépenses varient de un à cinq selon le cabinet Jérôme Dupuis. Les sites ruraux n'étaient pas souvent pourvus en la matière et ont dû acquérir les matériels nécessaires aux pratiques sportives et culturelles, pour certains un effort important a été fait en termes d'acquisition de matériel informatique et audiovisuel.

- Les transports, troisième poste en ordre d'importance, représentent près de 8 % des dépenses. Ils incluent à la fois les frais de déplacement des enfants sur les lieux où se déroulent les activités, mais comprennent aussi souvent les frais de déplacement des intervenants sur les sites. Là encore les collectivités ne sont pas sur le même pied d'égalité au départ, les communes rurales sont défavorisées car l'offre d'activités oblige les enfants à se déplacer, car l'offre de transport privée est souvent limitée, ce qui ne permet pas de négocier à la baisse les prix des prestations, etc. Le groupe « coûts et financements » a mis en évidence un échelonnement de 1 à 3 mais il est vraisemblable que l'amplitude est plus grande, compte tenu du faible échantillon de sites étudiés.

Nous renvoyons au tableau ci-après concernant les autres postes de dépenses qui sont marginaux en proportion, en soulignant cependant que les services externes (prestations, honoraires, etc.) peuvent atteindre des sommes importantes, l'écart étant de 1 à 10, (ce poste est par exemple le second en importance dans une ville comme Marseille).

Dépenses (1997/98)

Personnel et intervenants	185 727 302 F	65,32 %
Matériel	25 792 230 F	9,07 %
Installations et équipements	23 664 419 F	8,32 %
Frais de transports	20 454 076 F	7,19 %
Assurances	1 240 008 F	0,44 %
Formation	3 580 750 F	1,26 %
Évaluation	2 748 979 F	0,97 %
Promotion	2 035 000 F	0,72 %
Autres	19 099 701 F	6,72 %

Source : Ministère de la Jeunesse et des Sports

Ces sommes conséquentes amènent certaines collectivités à estimer que le dispositif est coûteux ; voici à titre d'illustration comment l'une d'entre elles en rend compte : « *Le budget de l'année scolaire 1996-1997 avait été estimé à 730 000 francs, sur la base de 17 ateliers différents pour 4 jours par semaine,*

pendant 35 semaines, ce budget a été revu à la baisse pour l'année scolaire suivante (1997-1998) et se situe à un prévisionnel de 546 000 francs

« Le transport a été négocié à un prix plus bas que prévu. Il représente environ 50 000 francs, ce qui n'est qu'une petite part du budget. Le coût le plus élevé est représenté par les salaires des intervenants. Sur la base de trois jours d'ateliers pendant 35 semaines avec 17 activités différentes, ce poste représente environ 290 000 francs, auxquels il faut ajouter 100 000 francs pour la fonction de coordination et encore 100 000 francs pour le matériel et les investissements liés aux activités. »

Il est difficile au terme de cette première analyse de porter un jugement aussi rapide sur le caractère onéreux du dispositif. Pour ce faire, il faut pouvoir au minimum apprécier le coût moyen par enfant et par an.

Une première estimation globale des coûts

Le groupe de travail du CESARE a donc réalisé en 1996-1997 une estimation globale du coût moyen par enfant et par an. Il a élaboré pour ce faire une équation à partir de quatre paramètres :

- le coût moyen de la rémunération horaire des intervenants, celui-ci a été estimé à 80 francs par heure brut, taux auquel il convient de rajouter 10 % de congés payés, 6 % prime de précarité, 32 % de charges patronales, soit un coût horaire brut d'environ 120 francs ;
- le nombre d'heures d'activités périscolaires : le groupe a retenu 6 heures hebdomadaires durant 39 semaines soit 234 heures par an (le temps scolaire est alors de 24 heures hebdomadaires) ;
- le nombre d'enfants par groupe : selon les activités et les réglementations, ce nombre varie de 8 (référence CLSH en maternelle) à 12 (référence CLSH en primaire) jusqu'à plus de 20. L'hypothèse empirique de 14 enfants par groupe en moyenne a été retenue ;
- les charges de structure : ont été pris en compte les frais de transport qui représentent environ 10 %, les frais de coordination : 10 %, les charges liées à l'acquisition de matériel et aux équipements : 10 %.

Le coût moyen par enfant, par an, est alors le produit de la rémunération horaire moyenne (120 francs) par le nombre moyen annuel d'heures d'activités (234) majoré par un coefficient global relatif aux autres charges de structure (30 %), divisé par le nombre moyen d'enfants par groupe (14), soit 2 607 francs en phase expérimentale.

Des économies d'échelle étant réalisables dans un fonctionnement ordinaire dans le cadre de la généralisation, en particulier en ce qui concerne le poste « rémunérations » (80 francs) et le poste « autres charges de

structures » (20 %), le groupe a estimé que le coût moyen par enfant et par an s'établirait en cas de généralisation à 1604 francs, soit pour cinq classes d'âge scolarisées en cycle élémentaire un coût annuel brut de l'ordre de 6,5 milliards de francs.

Une critique de cette tentative de modélisation a été faite par l'université de Strasbourg (1997) qui considère que ce n'est qu'une « *mise en équation de la contrainte budgétaire qui pèse sur l'ARS, le degré zéro de la modélisation si elle ne veut pas être seulement une comptabilité rudimentaire* » mais que « *c'est un point de départ* ».

En effet, selon ces chercheurs, le coût moyen horaire est « *une grandeur trop composite et trop élatée ou dispersée* », le nombre total d'heures périscolaires dans l'année peut difficilement être apprécié « *de façon optimale* », le nombre total d'enfants est lié au caractère quasi obligatoire du dispositif, l'effectif moyen des groupes est une variable qui constitue quant à elle « *une marge de manœuvre de compression des coûts* », quant aux frais annexes, ils sont jugés faibles pour le moment mais la situation pourrait évoluer.

De fait le groupe « coûts » a bien eu conscience de ces limites, mais cette approche a le mérite d'avoir existé puisque les travaux ultérieurs s'en sont servis comme base de départ.

Le « parcours du combattant » vers une seconde tentative de modélisation des coûts ou comment rationaliser ?

La préoccupation du groupe en 1997-1998 a donc été d'approfondir cette première approche car il a considéré que le coût moyen annuel ne rendait pas compte de la diversité des expériences des sites pilotes du point de vue des aménagements du temps ; il a posé l'hypothèse qu'un coût horaire permettait de dépasser cette difficulté.

- Préalablement, ayant pu disposer entre temps des budgets réels 1996-1997, il a d'abord affiné l'examen des différents facteurs de coûts. Cette démarche a permis de vérifier l'influence des variables relatives aux modalités d'aménagement : il apparaît notamment que les budgets les plus élevés (supérieurs à 2 MF) sont plus fréquents dans la combinaison d'aménagement suivante (type 1) : « 24 heures + après-midi libérés + accueil du soir + réduction des congés », à l'opposé les budgets les moins importants se retrouvent plutôt dans le type 2 « 25 à 26 heures, après-midi aménagés, faible réduction des congés, pas d'accueil ». Le type 3 « 26 heures + après-midi mixtes + accueils matin, midi et soir + pas de récupération sur les congés » se situe dans une position intermédiaire.

Le budget moyen par an est le suivant :

- type 1 : 2 214 700 francs
- type 2 : 1 190 966 francs
- type 3 : 1 431 849 francs

Le même type de résultats se retrouve bien évidemment en ce qui concerne le coût par enfant : 65 % des sites du type 1 et 48 % du type 3 dépassent 2500 francs par enfant, alors que 30 % seulement du type 2 sont dans ce cas de figure.

Le coût moyen par enfant par an est alors le suivant :

- type 1 : 3 764 francs
- type 2 : 2 251 francs
- type 3 : 3 087 francs

On peut émettre l'hypothèse que ces résultats sont liés à un nombre d'heures d'activités plus important dans le type 1 où les après-midi sont libérés que dans le type 3 où des aménagements existent durant toute la journée.

Cette analyse n'a pas permis de vérifier en revanche le rôle d'autres variables telles que le volume d'emplois ou le nombre d'enfants, etc., si ce n'est la taille des communes.

Se heurtant à nouveau à la difficulté d'appréhension des coûts, à travers une démarche de type quantitatif, le groupe a initialisé une seconde étude empirique à partir d'un petit nombre de sites pilotes.

- Dans ce second temps le groupe a cherché à affiner les différents paramètres de l'équation élaborée en 1996-1997 (temps scolaire / temps périscolaire (accueils / ateliers), rémunérations selon le niveau de qualification, etc.) ; cet exercice a confirmé l'extrême hétérogénéité des situations locales et la difficulté d'ériger des normes communes de calcul.

Il a entrepris de calculer les coûts par enfant, coût annuel mais surtout horaire (afin de mieux prendre en compte la diversité du volume horaire d'activités périscolaires), en se fondant sur les caractéristiques communes dans les sites étudiés.

Pour ce faire, il a utilisé les paramètres ci-dessous :

- le nombre d'heures d'ateliers en temps périscolaire, par an et par groupe d'enfants, (nombre d'heures groupe) à partir de la formule suivante : (nombre d'heures d'ateliers en temps périscolaire x nombre de semaines) nombre d'enfants / taux d'encadrement
- le coût horaire par groupe : budget total / nombres d'heures groupe
- le coût horaire par enfant : coût horaire groupe / taux d'encadrement
- le coût annuel par enfant : coût horaire enfant x nombre d'heures année

Comparaison des coûts des activités périscolaires dans quatres sites (1997-98)

Sites	Nbre d'heures d'ateliers organisés par semaine	Nbre d'heures groupe	Coût horaire groupe	Coût horaire enfant	Coût annuel enfant
Mandelieu-la-Napoule	7h30	7 974	130,29 F	10,02 F	2 344,68 F
Laxou	8h00	17 040	173,71 F	13,32 F	4 168,30 F
Courrières	3h00	2 506	228,68 F	15,25 F	1 647,00 F
Marseille	7h10	114 740	229,42 F	19,12 F	5 059,00 F

Source : CESARE, rapport du groupe "Coûts et financements"

Ce coût horaire net par enfant varie dans les quelques sites étudiés de 10 à 19 francs, donc dans un rapport de 1 à 2, pour mémoire le coût horaire moyen en CLSH est de 13 à 15 francs. Ces écarts en termes de coûts horaires peuvent s'expliquer par :

- le montant des rémunérations nettes des intervenants variant en moyenne de 72 francs par heure à Mandelieu-la-Napoule, 119 francs à Laxou, 137 francs pour Courrières, 160 francs pour Marseille ;
- des coûts de transport très inégaux d'une ville à l'autre allant de 12,91 francs par heure / groupe à Laxou, 17,43 francs à Marseille, 29,96 francs à Courrières, 37,15 francs à Mandelieu-la-Napoule ;
- un volume plus ou moins conséquent de services externes (prestations de service, honoraires, etc.) passant de 2,88 francs par heure / groupe à Mandelieu-la-Napoule, 24,65 francs à Laxou, 31,31 francs à Courrières, 31,38 francs à Marseille.

Soucieux de pouvoir proposer une méthode qui faciliterait, tant pour les sites pilotes que pour les financeurs, l'élaboration et l'analyse des budgets sur une base homogène, le groupe « coûts et financements » a suggéré de calculer un coût moyen horaire d'ATE par an à partir des deux paramètres normalisés comme suit, d'une part :

- un taux d'encadrement fixé à 12, le seuil de 10 enfants pouvant être imposé comme un seuil en deçà duquel le coût par enfant serait jugé prohibitif ;
- un montant moyen de rémunération (toutes charges salariales comprises) des intervenants selon le niveau de qualification, et en référence aux grilles salariales de la convention collective de l'animation socioculturelle ou de la fonction publique territoriale par exemple, ou à défaut 140 francs au niveau III, 80 francs au niveau IV, 60 francs au niveau V ;

- et des paramètres suivants variables d'un projet à l'autre, d'autre part :
- le nombre d'heures d'activités ou d'accueils à organiser en fonction de l'emploi du temps ;
 - le nombre de semaines dans l'année.

Ainsi en considérant un projet sur 36 semaines (durée moyenne annuelle), un taux d'encadrement égal à un animateur pour 12 enfants, un coût horaire moyen net de rémunération de 90 francs (deux tiers d'intervenants à 80 francs, un sixième à 60 francs et un sixième à 140 francs), on obtient un coût annuel moyen pour une heure d'activité par enfant de 450 francs.

Projection des coûts par enfant selon plusieurs hypothèses

hypothèse 1 : une heure par semaine, tous les intervenants de niveau 4

a	b	c	d	=abc/d
nb d'h/ semaine	nb semaines	coût horaire net moyen	taux encadrement	coût annuel par enfant
1	36	80	12	240 F

hypothèse 2 : une heure par semaine, 2/3 d'intervenants au niveau 4, 1/6 au niveau 5, 1/6 au niveau 3, soit un taux horaire moyen de 90 F

a	b	c	d	=abc/d
nb d'h/ semaine	nb semaines	coût horaire net moyen	taux encadrement	coût annuel par enfant
1	36	90	12	450 F

hypothèse 3 : une heure par semaine, 2/3 d'intervenants au niveau 4, 1/3 au niveau 3, soit un taux horaire moyen de 100 F

a	b	c	d	=abc/d
nb d'h/ semaine	nb semaines	coût horaire net moyen	taux encadrement	coût annuel par enfant
1	36	100	12	500 F

On peut à partir de là calculer le coût moyen annuel par enfant en faisant jouer le nombre d'heures, de semaines, le taux de rémunération moyen.

Exemple : un projet comprenant 6 heures d'activités périscolaires sur 36 semaines, deux tiers d'intervenants au niveau 4, un sixième au niveau 5, un sixième au niveau 3, soit un taux horaire net moyen de rémunération de 90 francs, coûte ainsi en moyenne 2 700 francs.

- Parallèlement à ces travaux, une démarche à caractère plus « scientifique » a été conduite par le cabinet Jérôme Dupuis Consultants qui a consisté en deux types d'approches : une analyse des budgets réalisés 1996-1997 et une enquête qualitative auprès de seize sites ; cette étude apporte plusieurs types d'enseignements.

- Tout d'abord, elle confirme l'impossibilité de déterminer une loi statistique relative à la structure des coûts, compte tenu de la diversité déjà constatée (par exemple, aucune relation du type « plus le nombre d'heures d'activités croît, plus le budget augmente » ne peut être établie).

- Elle permet par ailleurs d'une part de mieux saisir les variations du coût moyen annuel selon la taille des sites :

Coût moyen annuel par enfant selon la taille des communes

Habitants	< 2 500 F	2 500-5 000 F	> 5 000 F
< 2 000	13 %	16 %	47 %
2 000-10 000	41 %	23 %	18 %
10 000-20 000	24 %	19 %	6 %
20 000-50 000	17 %	23 %	18 %
50 000-100 000	3 %	14 %	6 %
>100 000	1 %	5 %	6 %
Total	55 %	32 %	13 %

Source : Jérôme Dupuis consultants

Un peu plus de la moitié des sites ont des coûts inférieurs à 2 500 francs. 87 % des sites ont des coûts inférieurs à 5 000 francs. On constate aussi que les coûts moyens annuels les plus élevés ont été supportés par les communes rurales.

- Elle identifie d'autre part plusieurs facteurs de coûts.

Le tableau ci-contre récapitule les facteurs inflationnistes et *a contrario*, ceux générateurs d'économie, en estimant globalement l'impact sur le coût annuel par taille de site.

Facteurs de coûts

Facteurs	Tendances à la réduction	Tendances à l'augmentation	Fourchettes de coût annuel par enfant	Fourchettes de coûts par strate de population
Appui sur des structures associatives locales	oui		entre 2 000 et 4 000 F	< à 10 000 = haut de la fourchette > 10 000 = de 2 000 à 3 000 F
Animation réalisée par des associations locales	oui		entre 2 000 et 4 000 F	toutes communes confondues
Intercommunalité	oui		entre 2 000 et 4 000 F	> à 10 000 = haut de la fourchette
Éventail d'activités prenant appui sur les équipements, les ressources locales	oui		entre 2 500 et 4 000 F	> à 10 000 = haut de la fourchette
Organisation des activités en fonction des emplois du temps des personnels territoriaux	oui		entre 2 000 et 4 000 F	
Coordination entre enseignants et animateurs	oui		entre 2 000 et 3 000 F	toutes communes confondues
Homogénéisation des taux de rémunération (grille)	oui		< 5 000 F	toutes communes confondues
Après-midi aménagés dans les écoles maternelles	oui		entre 1 500 et 3 000 F	
Répartition de l'investissement en matériel informatique et audiovisuel	oui		entre 2 000 et 5 000 F	< à 10 000 = haut de la fourchette
Activités à proximité des lieux scolaires	oui		entre 2 000 et 4 000 F	< à 10 000 = 3/4 000 F > 20 000 = 2 à 3 000 F
Activités éloignées des lieux scolaires		oui	> = 5 000 F	> 4 000 F, toutes communes confondues
Activités nécessitant un équipement et un encadrement important		oui	> = 5 000 F	toutes communes confondues
Groupes inférieurs à 10 ou supérieurs à 15		oui	> = 3 500 F	toutes communes confondues
Acquisition de matériels, investissements spécifiques		oui	> = 5 000 F	surtout dans communes rurales

Source : Jérôme Dupuis consultants

Par ailleurs, l'étude permet de constater que les activités sportives et culturelles se différencient fortement dans la structure des coûts :

– les activités sportives requièrent davantage d'acquisitions de matériels et d'investissements dans des réaménagements d'espaces et d'équipements. Parfois ces postes peuvent représenter entre le tiers et la moitié du budget global ;

– les activités culturelles sont quant à elles, plus coûteuses en raison d'un niveau plus élevé de qualification des intervenants et peut-être d'une offre de « main-d'œuvre » moins large, mais elles induisent aussi des dépenses de transport plus importantes, notamment en milieu rural où les équipements culturels ne sont pas très développés et où en conséquence, leur fréquentation entraîne des déplacements.

Illustration locale

« La mairie a utilisé le maximum d'équipements à sa disposition, et en premier lieu le centre de loisirs. Les locaux scolaires ont été mis à contribution la première année, puis, suite aux réclamations des enseignants, ils ont été abandonnés. Un mur d'escalade a été construit, une salle d'informatique aménagée, et un nouveau gymnase est déjà prévu. Les associations ont mis à disposition leurs locaux quand cela était possible. La mairie s'est équipée dès la deuxième année d'un minibus pour faciliter le transport des enfants, et surtout pour minimiser les frais de déplacement occasionnés par le CARVEJ. »

– Elle permet enfin de préciser, à partir des résultats de l'enquête quantitative et des conclusions de l'étude qualitative, les paramètres de l'équation définie en 1996-1997 pour apprécier le coût moyen par enfant : nombre d'heures d'activités variant généralement de 4 à 6 heures, taux d'encadrement le plus courant pour les activités culturelles égal à un intervenant pour 12 enfants, taux d'encadrement de 1/14 environ pour les activités sportives, coût de la rémunération horaire brute des intervenants égal à 100 à 300 francs, coefficient des frais de structure et de gestion (exprimé en pourcentage du coût de l'encadrement variant de 1,3 à 1,65).

Si l'on tente d'estimer le coût moyen annuel à partir de ces données constatées¹, sur la base des valeurs moyennes suivantes :

- nombre d'enfants moyen = 13
- nombre moyen d'heures d'activités par semaine = 5 sur 39 semaines par an
- coût horaire moyen de rémunération = 120 francs (ce taux moyen a été calculé de façon assez généreuse en s'appuyant sur des comparaisons avec

¹ Ce calcul n'est pas réalisé dans l'étude Dupuis.

d'autres dispositifs et en privilégiant le souci d'enrayer la précarité dans une perspective de professionnalisation)

– coefficient moyen des frais de structure = 1,47

$$C = (120 \times 5 \times (1,47) \times 39) / 13 = 2\ 646 \text{ francs}$$

Ce chiffre est très proche des deux estimations précédentes (2 607 francs et 2 700 francs) (*cf. supra*).

– *In fine* est proposée une table de calcul du coût annuel et du coût horaire par enfant en appliquant des critères objectifs à l'équation précédente¹.

Ces différentes approches fournissent des perspectives possibles de rationalisation des coûts.

Un éclairage spécifique et complémentaire sur cette question est apporté par l'université de Strasbourg « *Comment ne pas crever les plafonds* » ?

Un première modalité de rationalisation passe par ce que les chercheurs de Strasbourg appellent « *les moyens* ». Il s'agit en fait d'agir à la fois sur l'organisation et sur la gestion des ressources humaines :

« – en finir avec “le surpaiement de la précarité”... »

– *développer “la professionnalisation”, comme le formule le ministère de la Jeunesse et des Sports, en fait organiser une internalisation plus poussée des fonctions d'intervention;*

– *assurer une meilleure coordination des moyens de transport qui le plus souvent restent sous-utilisés;*

– *aboutir à une modification du taux d'encadrement (...)* »

La seconde consiste dans une rationalisation par les activités ; elle peut être réalisée en agissant sur l'offre de prestations : « *recours à des intervenants individuels plutôt qu'à des associations* »² pour ne pas avoir à payer les charges de l'infrastructure des activités, « *rejet des associations trop coûteuses* », « *autre utilisation des artistes dans le cadre de projets plus globaux (...)* » ; il est possible aussi d'agir sur la nature des activités « *des activités à demeure”, le rejet des activités trop coûteuses, qu'elles soient individuelles ou collectives* »

– La dernière amène à réfléchir au degré de « marchandisation » acceptable des services produits dans le cadre de l'ARS, marchandisation qui génère des économies en proposant une offre différenciée, un prix du marché ; etc.

L'ensemble de ces pistes appelle des réflexions sur la structuration et la normalisation de cette politique au-delà de l'expérimentation.

¹ Cet instrument de prévision budgétaire est présenté dans le rapport du groupe « coûts et financements ».

² Il s'agit là de propositions qui n'engagent que ces chercheurs...

Financements et modes de gestion

- L'analyse des financements des actions pour les années 1996-1997 et 1997-1998 fait apparaître une grande stabilité dans les sources de recettes.

Financiers	% en 1996/97	% en 1997/98
Communes	55	52
Jeunesse et sports	25	29
CAF	6	5
Conseils généraux	2	2
Conseils régionaux	2	2
Éducation nationale	2	2
FAS	2	2
Familles	1	2
Autres	3	2
Autres ministères	1	1
Associations	1	1

Source : Ministère de la Jeunesse et des Sports

Ce tableau montre que 80 % des financements ont été assurés par deux financeurs : les communes et Jeunesse et Sports. Les 20 % restant sont assurés par une dizaine de financeurs différents.

Ces données constituent bien sûr des moyennes nationales ; les financements peuvent être variables d'un site à l'autre comme le montrent les quelques exemples suivants :

Épinal (1996-1997)

Commune 39,5 %, Jeunesse et Sports 31,6 %, Éducation nationale 18,4 %, CAF 10,5 %.

L'Hôpital (1996-1997)

Commune 67 %, Jeunesse et Sports 33 %.

Laxou (1996-1997)

Commune 58,8 %, Jeunesse et Sports 33,7 %, département 3,1 %, FIV 2,3 %, Culture 2,1 %.

Le groupe « coûts et financements » a par ailleurs travaillé sur la question des financements en auditionnant les principales institutions concernées ; une mise à plat des différentes sources et conditions de financement a été produite¹.

1 Cf. le rapport du groupe « coûts et financements ».

Le groupe a ainsi constaté une certaine convergence dans les approches contractuelles : ainsi beaucoup d'organisations requièrent des diagnostics préalables. Une procédure de concertation pourrait être développée au niveau départemental ou local pour réguler les financements.

Le financement constitue un point sensible pour les sites pilotes ; leurs préoccupations se portent essentiellement sur la fragilité du financement compte tenu du nombre limité de partenaires et des évolutions des politiques nationales ; l'inquiétude est *a fortiori*, forte en ce qui concerne la pérennisation au-delà de la période expérimentale.

- S'agissant des modes de gestion, aucune étude externe spécifique n'a été conduite ; cette thématique a fait l'objet d'un travail au sein du groupe « juridique » au cours de l'année 1996-1997. Les conclusions de ces réflexions sont les suivantes :

Tout d'abord les activités culturelles, sportives, etc., menées dans le cadre périscolaire, ont par nature, eu égard à la mission de service public dont elles relèvent, et notamment au financement public qui s'y attache, le caractère de service public administratif.

Ensuite plusieurs modes de gestion sont possibles :

- la régie directe municipale ou la régie dotée de l'autonomie financière : les collectivités locales peuvent gérer directement les activités périscolaires ;
- la régie dotée de la personnalité morale : le groupe recommande en outre de conférer au service gestionnaire le caractère industriel et commercial. Cette solution permet une autonomie de gestion, sous le contrôle étroit de la collectivité. Elle permet davantage de souplesse dans la gestion du personnel, par exemple en matière de recrutement, ou encore dans la possibilité de bénéficier d'aides à l'emploi, mais aussi en matière de gestion comptable notamment si certaines activités sont payantes. De plus des personnes extérieures qualifiées peuvent être associées au sein du conseil d'administration ;
- le recours à des établissements publics classiques tels que la caisse des écoles, « *cependant les statuts anciens de ces structures sont juridiquement inadaptés aux missions qui leur sont aujourd'hui dévolues* »¹. Les critiques portées concernent essentiellement la rigidité des règles applicables, notamment en ce qui concerne la comptabilité et le personnel ;
- le recours à des structures de droit privé telles que des associations non para-administratives dans le cadre d'une délégation de service public est aussi possible, sous réserve des modalités de publicité et de mise en concurrence (pour les contrats de plus de 700 000 francs par an ou de

1 Cf. la contribution du ministère de l'Intérieur, DCCL, in rapport du groupe « coûts et financements ».

450 000 francs par an dans des contrats de trois ans) prévues par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin.

Pour l'avenir, si la proposition de loi déposée par le député Dupuy et ses collègues et visant à créer des établissements publics locaux, aboutissait, le régime de ceux-ci pourrait se substituer aux régies dotées de la personnalité morale.

Position du CESARE

Une rationalisation des coûts s'impose. Elle est possible en jouant essentiellement sur deux paramètres : les activités et les emplois.

Concernant les activités, il convient de réfléchir sur le rapport **qualité** (au regard du développement équilibré de l'enfant) / **prix** ; il est possible d'agir aussi sur leur **volume horaire** car une quantité importante n'est pas nécessairement bénéfique à l'enfant, ainsi que sur leur **organisation** : des activités à proximité, réparties dans l'emploi du temps de manière à rationaliser aussi le planning de travail des intervenants et leur nombre, etc.

Concernant les emplois, l'éclatement de ceux-ci coûte cher, leur consolidation peut être recherchée par différentes voies : **mutualisation des activités**, **mutualisation de la gestion de l'emploi**, par la stabilisation des statuts, etc.

Le CESARE préconise de façon générale non pas une normalisation stricte des types d'aménagement et des activités autour de quelques modèles correspondant aux objectifs généraux définis au niveau national, mais plutôt l'énoncé de **données de cadrage des budgets** ainsi que de **seuils fixant des limites au financement** et donc incitant aux économies.

Il suggère en conséquence la confection de plusieurs outils comme une **nomenclature des coûts**, un **tableau de bord** permettant un contrôle de gestion, une **procédure budgétaire nationale**, etc.

Concernant les financements, le CESARE estime qu'une concertation doit être instituée tant au niveaux national que local afin de permettre une discussion entre les partenaires sur les projets présentés par les collectivités. Cette mise en commun de l'**instruction des projets** peut être à la source d'une meilleure régulation des financements. Enfin, l'inscription de cette politique dans des démarches de planification régionale est susceptible de procurer des sources de financement nouvelles et garantissant une pérennisation à moyen terme.

Développer la professionnalisation

Parmi les conditions de mise en œuvre, les ressources humaines occupent bien évidemment une place importante ; l'aménagement du temps de l'enfant produit en effet des services destinés à des personnes, que l'on peut classer dans la catégorie, en reprenant le jargon spécialisé, des « services relationnels ». Dans ce travail en face à face, la qualité des prestations fournies revêt une dimension majeure, l'éducation des enfants appelle une professionnalité incontestable. Ce souci est fortement partagé en premier lieu par les pouvoirs publics et notamment le ministère de la Jeunesse et des Sports, en raison de ses responsabilités dans le champ des activités sportives et socioculturelles, mais aussi par le ministère de l'Éducation nationale, pour qui le niveau des prestations éducatives dans le périscolaire doit être équivalent à celui des services d'enseignement, ou encore par le ministère de la Culture... ; il l'est aussi, en second lieu, par les élus locaux forts de leurs responsabilités vis-à-vis des familles et désireux de satisfaire leurs attentes. La professionnalisation de ce domaine d'intervention constitue donc une perspective majeure et renvoie à une élévation du niveau de qualification comme à une adaptation de celles-ci face à l'émergence de nouvelles fonctions.

Mais cette professionnalisation doit être également appréhendée de façon plus large ; elle revêt d'autres dimensions.

Elle doit être d'abord resituée par rapport aux perspectives de création d'emplois. Certains économistes ont démontré que les services ressortissant de « l'économie des soins » ou de la relation¹ où le travail humain joue un rôle central comme les services de santé, d'éducation, de loisirs, les services sociaux, etc., sont ceux où l'emploi a cru le plus fortement dans les dernières années. Ces secteurs sont donc regardés comme des gisements d'emplois potentiels et il convient donc de les structurer pour permettre leur développement pérenne. On assiste ainsi, comme le constate le groupe « emploi-professionnalisation » du CESARE, à une professionnalisation progressive des activités associatives, qui se traduit aussi pour

1 Cf. par exemple les ouvrages de Guy Roustang, L'emploi, un choix de société, Syros, 1987 ; ou plus récemment avec Bernard Penet, L'économie contre la société, affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle, collection Espoir, Seuil, 1993.

les individus concernés par la possibilité de construire des projets voire des carrières professionnelles. Mais, enfin, ce choix de la professionnalisation dans un domaine « où le bénévolat est fortement présent et où le développement d'activités peut s'inscrire de façon privilégiée dans le champ du volontariat¹, ne peut se faire sans précautions². « Loin d'être une question technique, la question de la professionnalisation est au cœur d'un débat de société (...) »³. Il s'agit en effet de savoir si on privilégie « l'économie contre la société ». L'enjeu est de taille.

Il importait donc, dans ce contexte, de pouvoir apprécier les processus générés par l'ARS en matière de professionnalisation, vus sous l'angle de la qualité, de la quantité et du sens.

Les travaux d'évaluation conduits sur cette thématique ont donc cherché d'une part à identifier les impacts sur le marché de l'emploi : volume et nature des emplois créés, structuration du marché, évolution des conditions d'emploi, etc., d'autre part à mieux connaître les profils des intervenants, l'adéquation de ceux-ci aux besoins générés par l'ARS, de manière à, dans une perspective d'action, pouvoir définir les limites et les modalités d'accompagnement de cette professionnalisation. Le ministère de la Jeunesse et des Sports a donc, sur proposition du CESARE, commandité au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) une étude visant à mesurer les effets de l'expérimentation sur l'emploi et sur la professionnalité des intervenants ; plusieurs démarches méthodologiques ont été menées en parallèle par cet organisme de recherche dans les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Lorraine à l'issue de la première année d'expérimentation⁴. Les résultats exposés ci-dessous se nourrissent très largement de ces travaux ; ils sont alimentés également, dans une moindre mesure, par les enquêtes internes initiées par le ministère de la Jeunesse et des Sports en premier lieu, par certaines évaluations externes nationales ou locales en second lieu.

Intéressons-nous tout d'abord aux caractéristiques des emplois générés, afin d'avoir une première vue générale des impacts de l'ARS dans ce domaine.

1 On appelle volontariat la relation de type contractuel instituée entre un individu et une organisation, le Conseil national de la vie associative a proposé l'adoption d'un statut du volontariat qui se situe hors du droit commercial et du droit du travail. L'idée est de garantir le statut des personnes qui se partagent entre des activités hétérogènes : professionnelles, sociales, politiques et de leur permettre de maintenir leurs droits sociaux.

2 Cf. rapport du groupe « emploi-professionnalisation », CESARE, 1998.

3 *Ibidem*.

4 Neuf monographies d'expériences, 78 entretiens avec des intervenants, une enquête quantitative auprès de l'ensemble des intervenants des deux régions, une enquête complémentaire auprès des « sortants » du dispositif.

Quelques données de cadrage sur l'emploi dans les sites

La première question qui se pose naturellement lorsqu'on aborde ce type de questionnement est de savoir combien d'emplois ont été créés. Question simple en apparence, difficile en réalité.

Question de définition...

Si le dénombrement des intervenants et du volume d'activités sont possibles (*cf. supra*¹), en revanche on ne peut en déduire une masse d'emplois, compte tenu non seulement de « *l'absence d'une conception normative de l'ARS* », qui rend « *le volume d'activité supplémentaire généré par l'ARS, variable d'un site pilote à l'autre, de même que le nombre d'intervenants mobilisés pour un même nombre d'enfants concernés* » (CEREQ, rapport final) ; mais surtout du morcellement, de l'éclatement des activités entre un grand nombre d'intervenants qui rend impossible la définition et la mesure de l'emploi. Les réflexions du CEREQ et du groupe « emploi-professionnalisation » du CESARE convergent en la matière : « *Il serait aventureux de transcrire ces données en termes d'emplois : faire de ces activités multiples, morcelées, éparpillées, des emplois suppose un processus complexe et sans doute à long terme* » (rapport du groupe « emploi-professionnalisation »).

Le CEREQ ajoutant : « *Quant à une évaluation en termes "d'emplois équivalent temps plein" souvent pratiquée aujourd'hui par ceux qui travaillent sur les activités en émergence, elle nous semble également dénuée de sens car cet émiettement de l'activité n'est pas le résultat d'une stratégie délibérée de temps partiel (comme dans la distribution par exemple), mais résulte du cadre de contraintes qui pèse sur l'organisation de ces nouvelles activités.*

« *Elle risquerait de tromper le lecteur, en laissant penser qu'à un volume d'activité donné correspondrait un nombre de postes théorique donné, ces postes pouvant permettre à autant de chômeurs de changer radicalement de situation, ce qui ne correspond à aucune réalité dans l'ARS* ».

Illustration locale

« *Parler d'emplois liés à l'ARS est presque une gageure surtout quand on se réfère aux emplois directement liés aux activités – les interventions dans les activités (...)* » (Source : université de Strasbourg, Laboratoire des sciences de l'éducation, juillet 1997).

1 Cf. les caractéristiques des activités dans la seconde partie.

Répartition des intervenants par leur nombre moyen d'heures d'intervention dans une semaine

Heures / semaine Nb d'intervenants	1 1	2 42	3 5	4 32	5 2	6 15
Heures / semaine Nb d'intervenants	7 1	8 5	9 6	10 1	11 3	Total : 472 Total : 113

Note : sur un total hebdomadaire de 472 heures d'intervention au second trimestre 96/97, 3 intervenants (sur un total de 113) ont effectué une moyenne de 11 heures dans la semaine.

On est donc amené à faire preuve d'une grande précaution si l'on souhaite néanmoins donner quelques chiffres, les « emplois » générés sont des « *bouts d'emploi* », des « *compléments d'activité* » d'une durée moyenne inférieure à 10 heures hebdomadaires pour 32 semaines par an (*cf. supra*). Nous avons donc choisi de ne pas recourir à ce terme d'emplois pour présenter quelques données de cadrage, mais plutôt à celui de « poste de travail », dont il faut bien garder à l'esprit, nous y insistons, le caractère partiel.

Un panorama général

On peut donner un premier tableau synthétique des « intervenants » à partir de quelques indicateurs.

- Le nombre d'intervenants : l'enquête menée auprès de l'ensemble des intervenants en sites pilotes par le ministère de la Jeunesse et des Sports deux années successives aboutit à une estimation de leur effectif à 4 800 à 5 000 individus, ce chiffre est stable d'une année sur l'autre mais il est probable qu'il est sous-évalué si l'on se réfère par exemple aux évaluations du CEREQ dans les deux régions qu'il a investiguées, soit 1 300 personnes. Les raisons principales tiennent à la volonté de certains intervenants de ne pas répondre à une enquête d'une part et d'autre part à ce que certains sites ont exclu les personnels travaillant dans des associations qui fournissent des prestations externes aux municipalités.

- Les caractéristiques des intervenants

- Sur le plan sociodémographique : il s'agit d'une population relativement jeune, majoritairement féminine.

Pour le ministère de la Jeunesse et des Sports¹, la moyenne d'âge s'établit autour de 35 ans (33 ans, écart type de 9,8 en 1996-1997, 37 ans, écart type

1 Ministère de la Jeunesse et des Sports, *Aménagement des rythmes scolaires, « les intervenants », juin 1997 et juin 1998.*

de 98 en 1997-1998). Près de la moitié a moins de 30 ans, 85 % ont moins de 45 ans, sachant que les plus anciens, très minoritaires, ont environ 80 ans... La population du CEREQ paraît légèrement plus jeune (effet régional ?) puisque plus de 56 % ont moins de 30 ans.

En tout état de cause, ces intervenants sont plus jeunes que ceux exerçant dans les domaines sportif et socioculturel ; le CEREQ rappelle les résultats de l'enquête « Emploi » de l'INSEE de mars 1997 indiquant en effet que les individus qui déclarent exercer la profession d'animateur socioculturel et de loisirs ou de moniteur et éducateur sportif sont moins jeunes : seuls près de 40 % ont moins de 30 ans.

Ces intervenants sont pour plus de la moitié des femmes (57 % ministère de la Jeunesse et des Sports, 63 % CEREQ) ; la proportion homme / femme varie peu en fonction de l'âge, la population la plus féminine étant celle des 35-44 ans. À titre de comparaison, si une fois de plus on se réfère à la population concernée dans l'enquête « Emploi » de l'INSEE, les femmes sont majoritaires mais dans une proportion plus faible (52 %). Le CEREQ explique ces différences par le caractère « plus féminisé » des postes de travail générés par l'ARS : « *interventions en maternelle, emplois à temps très partiel* ». Cette prédominance féminine ne connaît qu'une seule exception : 64 % des intervenants sportifs sont... des hommes.

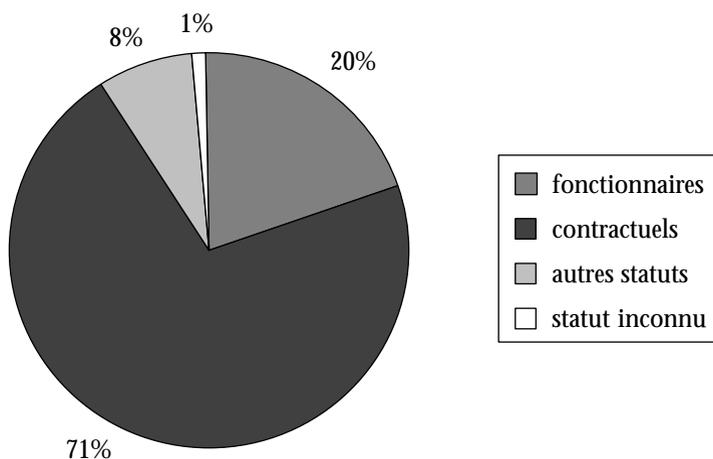
Compte tenu de leur jeune âge, moins de la moitié vit en couple et a des enfants (source : CEREQ).

– Selon la nature des intervenants (nous étudierons la fonction ultérieurement) : 7 % sont des bénévoles, la quasi-totalité est constituée d'intervenants rémunérés. Signalons cependant que la situation est tout à fait différente dans certains sites : en Lorraine par exemple, il est fait beaucoup plus appel aux bénévoles que dans le Sud de la France.

Par ailleurs, si l'on reprend le distinguo établi par l'université de Strasbourg entre « *emplois externes* » (personnels d'État, personnels associatifs, personnels divers (personnels d'organismes privés, travailleurs indépendants)) et « *emplois internes* » (personnels des collectivités territoriales titulaires et contractuels, personnels d'établissements publics locaux), on constate que 48 % sont des personnels externes, 52 % des personnels internes. Cette répartition est stable d'une année sur l'autre au niveau national. Cette situation peut être très différente localement, ainsi dans l'enquête du CEREQ qui porte sur deux régions, les employeurs municipaux représentent 69 %. Selon cette étude, plus le nombre d'heures rémunérées à offrir est réduit, moins les mairies ont tendance à salarier directement les intervenants. Or dans l'étude CEREQ certains sites sont importants du point de vue du nombre d'élèves et du volume horaire concernés, rien d'étonnant donc à ce que les municipalités apparaissent comme davantage employeurs.

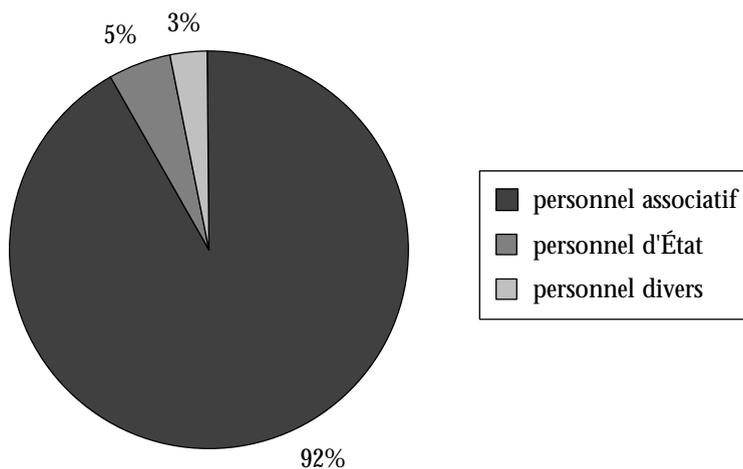
Les « emplois internes » se décomposent de la manière suivante :

Emplois internes dans les sites pilotes ARS



Les « emplois externes » se ventilent comme suit :

Les emplois externes dans les sites pilotes ARS



Il convient de signaler par ailleurs que nous avons inclus dans les personnels associatifs, les professionnels employés par Profession Sport qui représentent environ 30 % de ceux-ci. Ces professionnels sont en quasi-totalité des contractuels avec une prédominance des contrats à durée déterminée.

Enfin, le choix de recourir à des emplois internes ou externes s'il est lié, entre autres, au volume horaire d'activités concerné, ne dépend pas nécessairement de la taille de la collectivité. Il est d'ailleurs probable que d'autres facteurs non strictement économiques comme l'histoire, les relations avec le tissu associatif local, les idéologies jouent aussi dans ces choix.

Nombre moyen d'intervenants dans le dispositif ARS par strates de population des sites et caractéristiques

Strates	Personnel municipal	Personnel associatif	Personnel divers	Total
< 2 000	1,28	4,92	2,72	8,92
2 000 - 10 000	5,05	9,73	4,18	18,95
10 000 - 20 000	7,81	11,04	4,41	23,26
20 000 - 50 000	16,85	9,31	5,04	31,19
50 000 - 100 000	5,89	24,11	0,44	30,44
> 100 000	19,00	37,75	9,00	65,75

Source : étude Jérôme Dupuis Consultants, 1998

– Selon l'existence d'une autre activité rémunérée et le nombre d'employeurs. Nous avons vu précédemment que les « postes de travail » créés étaient de nature très partielle, cette situation conduit bon nombre d'intervenants à avoir une autre activité pour pouvoir bénéficier d'un revenu suffisant. Selon le CEREQ, huit intervenants sur dix ont une autre activité rémunérée en dehors de l'ARS ; par ailleurs quatre types de situation sont repérés :

- celle de « *mono-actif où l'activité dans l'ARS est la seule activité rémunérée des intervenants* » ; cette catégorie représente 18 % ;
- celle de « *pluri-actif intrasectoriel où l'intervenant a exclusivement des activités rémunérées au sein des domaines du sport, de la culture et de l'animation* », elle représente 62 % ;
- celle de « *pluri-actif extrasectoriel où l'intervenant a exclusivement d'autres activités rémunérées en dehors du sport, de la culture et de l'animation* », cette catégorie représente 9 % ;
- enfin celle de « *hyper-actif où l'intervenant cumule des activités dans et hors de ces domaines* », elle représente 11 %.

Le CEREQ s'est interrogé également sur l'origine de cette « pluri-activité » : majoritairement (56 %) celle-ci est gérée par le même employeur qui cherche par là même à consolider la situation professionnelle de ces intervenants en particulier celle des professionnels payés à la vacation, des travailleurs indépendants et des intervenants en contrat aidé. Pour 42 %¹ la pluri-activité est synonyme de plusieurs employeurs, cette pluri-activité est le fait des individus qui sont contraints majoritairement ou qui ont choisi parfois de recourir à cette démarche.

Une question majeure : la qualification des intervenants

Nous l'avons évoqué en introduction la question de la qualification est un souci partagé par tous les acteurs : élus, administrations, parents, enseignants voire les intervenants eux-mêmes. Les premières informations fournies sur le « profil des intervenants » laissent présager une certaine hétérogénéité en la matière. Quelles sont les qualifications des intervenants ? Sont-elles d'un niveau suffisant pour offrir un service de qualité ? Doivent-elles évoluer pour prendre en compte de nouveaux besoins ?

Qualification = qualité des interventions ?

Afin de pouvoir apprécier le niveau de qualification des intervenants, une première étape consistant en une mise à plat, s'impose.

Des intervenants majoritairement bien formés

Les résultats des enquêtes convergent. On constate tout d'abord un niveau de formation initiale élevé : 28 à 30 % ont un niveau Bac, un tiers a un niveau d'études supérieures. Dans l'enquête « Emploi » de l'INSEE, les bacheliers et diplômés de l'enseignement supérieur sont 58 %. Ce niveau de formation initiale plus élevé qu'en général dans ce champ professionnel est un premier indice de la recherche de personnels qualifiés.

Mais on peut être qualifié sur le plan de la formation initiale, sans avoir pour autant de diplôme professionnel dans le champ de l'animation. De fait, seule près de la moitié des intervenants a un diplôme professionnel ; un tiers n'a que le BAFA, 7 % seulement le BAFD, c'est-à-dire un diplôme

1 Dans l'enquête du ministère de la Jeunesse et des Sports, un quart des intervenants seulement ont plusieurs employeurs (n'ont-ils pas voulu le déclarer, cette situation est-elle différente au plan national par rapport à certaines régions ?...).

non professionnel comme qualification la plus élevée dans l'animation, 15 % des intervenants n'ont aucun diplôme de l'animation.

Parmi ceux qui ont un diplôme professionnel dans l'animation, 20 % détiennent un diplôme d'État dans l'animation socioculturelle, principalement le BEATEP, 80 % sont titulaires d'un diplôme d'État sportif, principalement le BEES 1^{er} degré.

Si on essaie de déterminer le niveau de qualification à partir de la formation initiale et de la formation professionnelle, on se rend compte de l'existence d'une première catégorie d'individus qui compense l'absence de diplôme dans l'animation par un niveau d'études supérieures ou un diplôme professionnel culturel ou artistique. Un deuxième groupe se cale au niveau 4, ces intervenants détiennent à la fois le Bac et un brevet d'État d'éducateur sportif 1^{er} degré. Les titulaires de diplômes inférieurs au Bac n'ont en général que le BAFA pour tout diplôme professionnel dans l'animation ; enfin il existe une petite minorité de sans diplôme, ni de l'enseignement général, ni de formation professionnelle. Autrement dit, les qualifications individuelles sont marquées par la formation initiale ; il n'y a pas de renforcement des « ressources » individuelles à travers une formation professionnelle à l'animation.

On a donc affaire à une population hétérogène du point de vue des diplômes mais majoritairement bien formée. Que font-ils ? ou en d'autres termes quelle est la qualification de leur « emploi » ?

Quelles fonctions ?

Les postes de travail occupés dans l'ARS sont variés mais on constate une forte prédominance des intervenants spécialistes d'une discipline sportive et artistique. Selon les enquêtes, ils représentent de 60 à 75 %. Il est en effet difficile de rapprocher terme à terme les résultats du CEREQ et ceux du ministère de la Jeunesse et des Sports car d'une part les nomenclatures de codage des fonctions sont légèrement différentes et d'autre part, les intervenants ont eu dans l'enquête quantitative du CEREQ la possibilité de déclarer plusieurs fonctions qu'ils assurent en concomitance. Cependant les résultats convergent globalement de la façon suivante.

De façon générale, près d'un tiers des intervenants encadre une activité sportive : bien évidemment certains sites peuvent avoir fait le choix de privilégier les activités sportives et leur nombre est alors plus conséquent, le CEREQ cite le cas de Vandœuvre (54) où ils sont 41 %.

40 % des intervenants encadrent une activité culturelle ou artistique ; on appréhende ici la culture de façon large : il ne s'agit pas seulement de l'accès au patrimoine culturel mais de la sensibilisation à des disciplines (musique,

arts plastiques) ou encore des activités autour du livre etc. À L'Hôpital (57) ces activités sont privilégiées et les intervenants « culturels » représentent 64 %.

On trouve également des intervenants dans les disciplines scientifiques et techniques mais ils sont beaucoup moins nombreux ; selon le CEREQ ils sont de l'ordre de 7 % des professionnels intervenant dans les sites.

En dehors de ces spécialistes, apparaissent plusieurs autres fonctions.

La plus importante en volume consiste en une intervention directe non spécialisée en direction des enfants. Les appellations varient selon les études : « animateurs », « animateurs généralistes », « intervenants polyvalents », « accompagnateurs ». Leur fonction peut être aussi bien d'encadrer des activités ludiques, de prendre en charge plusieurs activités à la fois, d'établir avec les enfants une relation affective, de les accompagner sur le lieu des activités ; en bref des actions où la dimension relationnelle est prégnante. Ils représentent entre un quart et un tiers des personnels sur les sites.

De façon résiduelle, on trouve enfin des fonctions se situant en amont et en aval des activités proprement dites, c'est-à-dire les coordonnateurs et responsables de sites, entre 5 et 7 %. On les trouve surtout dans les sites où l'ARS touche plusieurs établissements et des effectifs importants d'enfants. « *Leur rôle n'est pas d'encadrer directement les enfants, mais d'animer les équipes d'intervenants et d'assurer le relais entre les différents partenaires des projets ARS* » (CEREQ).

Y a-t-il correspondance entre les « qualifications individuelles » et les « qualifications de l'emploi » ?

Cette question est d'importance car elle permet d'introduire le débat relatif à la compétence ou plutôt aux compétences, aux professionnalités liées à l'ARS. Elle permet aussi de s'interroger sur le lien qualifications / compétences / qualité.

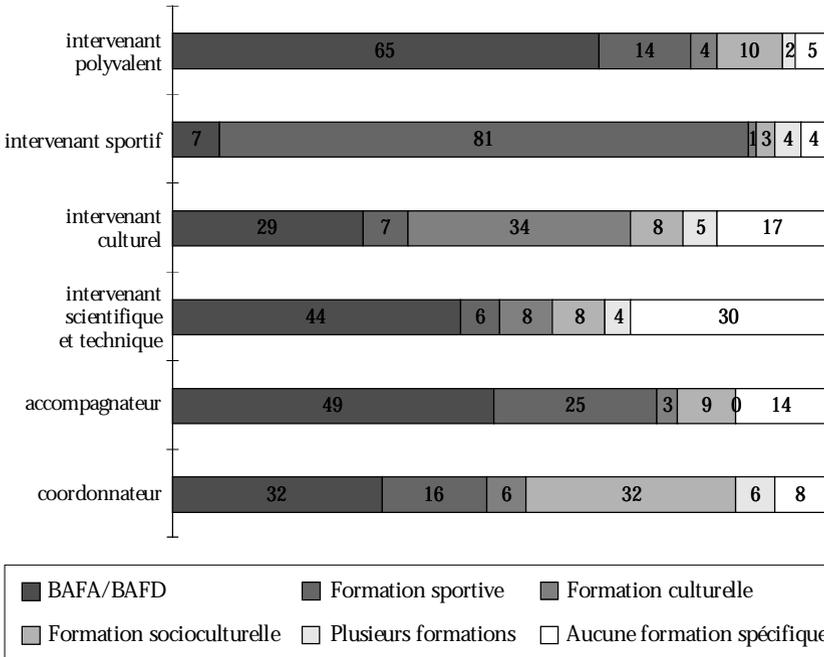
Là encore les analyses réalisées par le CEREQ et le ministère de la Jeunesse et des Sports ne sont pas strictement comparables dans les méthodes mais aboutissent aux mêmes tendances en termes de résultats.

- Le CEREQ a pour sa part croisé les fonctions déclarées avec les formations spécifiques.

Le lien entre les qualifications professionnelles des individus et les qualifications des emplois (fonctions occupées) est fort pour les intervenants sportifs et polyvalents, il l'est beaucoup moins pour les intervenants culturels ou scientifiques.

En effet, les premiers ont une formation spécialisée correspondant à leur rôle, les seconds ont des formations hétérogènes où la formation spécialisée n'a qu'une place réduite. Nous reviendrons sur ce cas ultérieurement.

Les formations spécifiques selon les fonctions



Les coordonnateurs ont majoritairement un ou plusieurs diplômes du ministère de la Jeunesse et des Sports dans le domaine sportif ou socio-culturel, un tiers cependant n'a que le BAFA.

Les accompagnateurs sont les plus nombreux à n'avoir pas de formation spécifique ou encore un seul BAFA.

« La correspondance entre fonctions et profils de formation est donc plus ou moins marquée selon les types de fonction », ce qui laisse présager des différences dans la constitution et dans l'évaluation des compétences.

- Le ministère de la Jeunesse et des Sports a, pour sa part, opéré une analyse plus large à partir des niveaux de qualification.

La sous-population qui détient des diplômes de l'enseignement général ou professionnel de niveau 5 (BEPC, CAP, BEP), non compensés par un

diplôme professionnel de l'animation, mais le cas échéant par le BAFA, occupe plutôt des postes « d'animateurs », c'est-à-dire des postes à faible technicité disciplinaire mais qui supposent en revanche des compétences relationnelles (vis-à-vis des enfants) et organisationnelles, ou encore des fonctions d'intervenants scientifiques et technique. (...)

La sous-population ayant un niveau universitaire élevé (3 ou 2) mais pas de diplôme d'animation assure des fonctions soit d'animateur socioculturel ou de « professeur », on a affaire ici aux professionnels chargés d'initier les enfants aux disciplines artistiques, ainsi qu'à une partie des intervenants scientifiques. (...)

Les intervenants ayant un niveau 4 de formation (Bac + BEES1) sont avant tout des animateurs sportifs.

Cette analyse n'infirme pas celle du CEREQ et même l'enrichit en intégrant les formations initiales. Cet apport fait naître une série de questions, que nous laissons ouvertes pour le débat et les décisions qui suivront cette évaluation :

- estime-t-on suffisant le niveau de qualification des animateurs, des intervenants polyvalents compte tenu de leur rôle essentiel dans la socialisation des enfants ? Mais la formulation de cette question n'induit-elle pas que l'on minore l'expérience ?
- qu'est-ce qui justifie la différence entre le niveau de qualification des intervenants sportifs et celui des intervenants culturels ?
- les fonctions d'intervenants culturels et artistiques impliquent-elles un plus haut niveau de qualification ? Ne nécessitent-elles pas l'existence d'une formation complémentaire à l'animation ?
- suffit-il d'être bien qualifié pour être compétent en présence des enfants ?

Ces premières réflexions font apparaître en filigrane l'existence de hiérarchies implicites au regard des qualifications :

- des activités perçues comme plus « nobles » que les autres car mobilisant davantage ou plus un certain type de savoirs que des savoir-faire : les activités culturelles vis-à-vis des activités sportives, les activités scientifiques vis-à-vis des activités manuelles et techniques ;
- une reconnaissance différente, déjà repérée dans la seconde partie¹, des différentes professionnalités respectivement liées à l'animation, l'éducation et l'enseignement.

L'analyse demeure toutefois incomplète car jusqu'à présent, on n'a pas pris en considération l'expérience parmi les qualifications individuelles.

1 Dans les développements relatifs au partenariat éducatif.

Là encore, se confirme une qualification affirmée puisque les débutants sont très rares, ils ne représentent que 7 %. Par ailleurs, non seulement les deux tiers des intervenants ont construit leur expérience dans les centres de loisirs ou de vacances, mais ils sont encore aussi, selon le CEREQ, plus de la moitié à avoir déjà travaillé en milieu scolaire avant l'ARS « *que ce soit dans le cadre de l'animation périscolaire, dans le cadre du temps scolaire proprement dit, ou dans l'un et l'autre cadres* ». Le CEREQ constate en outre une moindre fréquence des expériences au sein d'équipements culturels et artistiques ; sans doute fait-il l'hypothèse, car les sites sollicitent peu en général, pour des raisons financières, les professionnels travaillant au sein de structures labellisées par le ministère de la Culture.

In fine, on est bien en présence d'une population hétérogène du point de vue des qualifications. Le Laboratoire des sciences de l'éducation de l'université de Strasbourg nous propose un récapitulatif intéressant sur ce sujet, à travers un tableau des formes de qualification des intervenants.

Classification Caractéristiques	Artistes	« Médiateurs »	Animateurs généralistes	Accompa- gnateurs
Critères de classification	vivre de son art	la formation	l'expérience	critères administratifs
Diplômes requis	non	oui	non	non
Autres reconnaissances	DRAC	commission d'agrément	commission d'agrément	néant

Source : Université Louis-Pasteur, Strasbourg, 1997

On le voit, les modalités de reconnaissance de la qualification et implicitement de la compétence ne sont pas les mêmes selon les profils. Il y a là sans doute matière à réflexion pour l'avenir, notamment en ce qui concerne le lien qualification / qualité..

La reconnaissance de nouvelles professionnalités ?

La diversité des qualifications en présence n'illustre-t-elle pas, par ailleurs, une interrogation sur les professionnalités propres à l'ARS ?

Le CEREQ comme le ministère de la Jeunesse et des Sports mettent clairement en exergue dans leurs travaux l'existence de plusieurs registres de compétences : les professionnels de l'animation dont certains sont « installés », d'autres à l'entrée de leur vie professionnelle ; des enseignants spécialisés dans une discipline qui sont essentiellement dans une logique

de pluri-activité, des éducateurs éclatés en deux pôles : les uns mettant l'accent sur la socialisation, les autres sur l'ouverture des enfants à la culture et au monde.

Animation, enseignement, éducation, la spécificité de l'ARS s'élabore avec des dosages différents selon les sites et les objectifs poursuivis, à l'intérieur de ce triangle de compétences.

S'il y a de nouvelles compétences, elles n'apparaissent pas *ex nihilo* mais se construisent par adaptation de professionnalités existantes, par « hybridation », par « *déplacement des identités professionnelles* » repérées (CEREQ). « *Les déplacements s'opèrent toujours vers quelque chose qui se dit d'ordre "éducatif" et qui constitue la spécificité de l'ARS. Cependant rien n'indique qu'ils annoncent l'émergence d'une seule et unique professionnalité dans l'ARS. Au contraire, ils montrent que plusieurs catégories d'intervenants sont en mesure de s'adapter au cadre spécifique de l'ARS, et confortent ainsi l'intérêt d'un recrutement jouant sur la diversité* ».

Ces professionnalités nouvelles s'élaboreraient donc empiriquement au fur et à mesure que sont définis les contenus des activités professionnelles concernées ; or nous l'avons vu l'ARS recouvre une pluralité de sens et ne donne pas lieu à un encadrement normatif.

Faut-il chercher à clarifier cette situation et définir des profils types ? Ce n'est en tout cas pas l'avis du CEREQ : « *Certains pourraient considérer cela comme un défaut de jeunesse du dispositif et souhaiter que soient élaborés rapidement des profils types permettant aux gestionnaires de recruter à coup sûr les bons profils. Telle n'est pas notre analyse : la diversité des intervenants est une des richesses des équipes ainsi constituées qu'il serait dommageable de ne pas préserver. Rien n'indique d'ailleurs que la qualité des prestations offertes d'un site à l'autre, telle qu'elle a pu être évaluée par les commissions locales de suivi, dépende des choix faits en ce domaine.* »

Le groupe « emploi-professionnalisation » du CESARE semble aussi vouloir adopter le même type d'attitude quand il recommande : « *Il convient donc de ne pas raisonner dans des cadres trop étroits ni trop fermés et si certaines compétences de base doivent être considérées comme des invariants (...), d'autres sont manifestement directement conditionnées par les caractéristiques du projet et de l'environnement institutionnel* ».

Mais il ajoute : « *(...) Néanmoins dans la mesure où le projet est toujours un projet éducatif, le métier de base sera toujours un métier d'éducateur, et dans la mesure où il ne se situe pas dans le cadre strictement scolaire, c'est du côté du métier d'animateur qu'il faut chercher le "référentiel" métier de l'intervenant* ».

Nous laissons là encore la porte ouverte à la continuation des réflexions, qui nous semble s'imposer. Ce prolongement pourrait permettre d'ailleurs d'analyser de façon pointue les contenus d'activités professionnelles afin d'avoir une idée plus précise des contours de ces professionnalités.

Il n'en reste pas moins, et sur ce sujet le CEREQ et le groupe « emploi-professionnalisation » sont d'accord, que cette diversité d'intervenants appelle et met en jeu d'autres compétences, notamment organisationnelles, mais pas uniquement.

Ces compétences sont capitales pour le management du projet, la gestion du travail d'équipe, l'articulation des positionnements diversifiés des intervenants. Elles renvoient à des rôles de responsable de site, chef de projet, coordonnateur.

- Le CEREQ insiste particulièrement sur l'importance du responsable de site et sur la nécessité d'affirmer cette fonction : *« Les efforts pour affirmer ce rôle sont d'autant plus envisageables que l'emploi de responsable de site apparaît comme le plus solide et le plus stable du dispositif ».*

« Le recrutement des responsables de site mérite sans doute une attention particulière car leur professionnalisme spécifique tient probablement dans leur capacité à faire travailler ensemble non seulement des intervenants d'origine et d'expérience très diverses, appartenant à des mondes professionnels assez éloignés les uns des autres (les artistes, les professionnels, etc), mais aussi à favoriser les enrichissements mutuels et l'élaboration d'un langage commun qui puisse leur permettre de communiquer avec les enseignants, avec lesquels ils vont devoir négocier la reconnaissance de leur place dans l'école ».

Pour le groupe « emploi-professionnalisation », la fonction de chef de projet se justifie par la taille du site et l'ampleur du projet. *« Il a la responsabilité de l'élaboration du projet en fonction d'une analyse et d'un diagnostic local et de la détermination des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Après négociation et validation par l'instance politique compétente, il est chargé de la direction de sa mise en œuvre et de son suivi. Il coordonne les différents sites¹ et les différents intervenants sur ces sites. Il assure la relation institutionnelle avec les partenaires. Il peut être chargé de l'évaluation du dispositif lorsque l'évaluation n'est pas confiée à un organisme extérieur ou à un service distinct ».*

Avec des mots différents, ces deux approches soulignent la place stratégique de ces professionnels dans l'élaboration du sens et la conduite du projet. Ces responsables se distinguent des coordonnateurs par des compétences en matière de développement.

- L'analyse transversale de plusieurs monographies de sites du CEREQ permet de définir les différentes facettes de cette fonction de coordination :
 - une fonction gestionnaire et organisationnelle : organisation de l'emploi du temps, des activités, répartition des enfants, organisation des transports, gestion du budget, recrutement des intervenants, remplacement des

¹ Au sens ici des lieux de mise en œuvre du projet.

absents, contrôle de la présence des enfants, permanence d'accueil, circulation de l'information ;

- une fonction de médiation : entre la mairie et la ou les écoles, relation avec les parents, les directeurs d'écoles, les enseignants, les administrations... ;
- une fonction de suivi pédagogique : négociation des projets pédagogiques des intervenants, soutien pédagogique, présence dans les ateliers, évaluation de leur travail, mise en place de formations...

Cette dernière fonction est sans doute la plus capitale car elle permet aux intervenants d'ajuster leurs prestations et, au-delà, de construire une stratégie de coéducation.

Pour le groupe de travail « emploi-professionnalisation », ces deux fonctions sont proches, même si des dimensions, plus managériales pour les uns, plus pédagogiques pour les autres, les séparent. Elles « *peuvent être exercées par une même personne selon la taille du site, le nombre d'activités générées, le nombre d'emplois touchés et le nombre d'animateurs et d'intervenants en place* ».

L'analyse des qualifications montre leur grande diversité, elle-même reflet de la diversité des projets et des activités. Elle atteste aussi de leur niveau relativement élevé. Ces qualifications sont-elles reconnues statutairement ? Nous allons désormais nous consacrer à l'examen de cette question.

La non-congruence entre l'exigence de qualifications et le statut professionnel

Les paragraphes précédents ont essayé de contribuer aux réflexions sur les perspectives de professionnalisation par des éclairages qualitatifs relatifs aux profils des intervenants et à l'évolution de leurs qualifications. Nous abordons ici un autre volet de la problématique de la professionnalisation à travers les impacts sur la structuration du marché de l'emploi. Quelles sont les conditions d'emploi réservées aux professionnels mobilisés dans le cadre de l'ARS ? Force est de constater que la fragmentation des emplois déjà mentionnée débouche sur une forte précarité.

Une précarité dominante

Si l'ensemble des intervenants connaît des situations d'emploi précaires, les responsables de sites ou coordonnateurs ne sont pas soumis à ce régime et font donc figure d'exception. Leur temps de travail et leur revenu sont mensualisés le plus souvent à hauteur d'un mi-temps, voire parfois d'un plein-temps. « *Lorsque le dispositif ARS génère de l'emploi à part entière*

– *c'est-à-dire autonome en termes d'activité et offrant suffisamment d'heures de travail – cela concerne exclusivement la fonction d'encadrement*» (CEREQ).

Cette précarité se décline en temps de travail, en termes de statut, en termes de rémunération.

« De l'activité, pas encore des emplois » (CEREQ)

Nul ne peut contester l'importance du gisement d'activités générées par les sites expérimentaux, mais cette activité supplémentaire est « *saupoudrée sur un grand nombre d'intervenants* », ce qui produit un éclatement important des heures de travail offertes par l'ARS. Ce volume de travail est non seulement très faible (9 heures en moyenne par semaine), mais aussi fluctuant au cours de l'année en fonction de la rotation des activités ainsi que des vacances scolaires.

Ces premières indications montrent que le temps de travail est en fait très dépendant des modalités d'organisation temporelle des activités : compte tenu de la concentration des activités sur les après-midi, la situation la plus favorable pour un intervenant consiste à travailler quatre après-midi par semaine pendant 3 heures, à supposer que plusieurs écoles soient concernées sur le site. C'est par exemple le cas à Marseille où 50 % des écoles ont opté pour deux après-midi libérés par semaine.

Illustration

« Pour les six écoles concernées, le choix des demi-journées libérées a été négocié de sorte à constituer des couples d'écoles, dont l'une libère le lundi et le jeudi et l'autre le mardi et le vendredi. Les activités proposées dans chacune des écoles d'un couple sont quasiment identiques, de telle sorte que les intervenants recrutés pour l'une peuvent intervenir dans l'autre et travailler ainsi 4 demi-journées de 3 heures par semaine, soit 12 heures par semaine pendant 37 semaines par an (année rallongée), soit 444 heures par année scolaire » (CEREQ).

En théorie cela correspond à un quart d'emploi équivalent temps plein (1 800 heures).

Mais compte tenu de la réalité, ce mode de calcul est dénué de tout sens. Le CEREQ donne encore l'exemple de Gémenos (13) où pour huit emplois équivalent temps plein, 45 intervenants sont sollicités...

Tous sites confondus, 21 % des intervenants travaillent ainsi au plus 4 heures (surtout des intervenants culturels et scientifiques), 27 % de 4,5 à 8 heures, 47 % 8,5 heures et plus (surtout des polyvalents et des accompagnateurs, l'encadrement mis à part), (non réponse = 5 %). « *S'occuper des*

enfants au cours des activités périscolaires est donc une activité à temps partiel par excellence». (CEREQ). C'est donc tout au plus un complément d'emploi.

Le CEREQ indique en outre que cette précarité temporelle est d'autant plus à souligner « *qu'elle sous-estime le temps de travail réel pour bon nombre d'intervenants* ». Ces temps de travail peu reconnus consistent dans la préparation, le suivi, la concertation, la relation avec parents... et sont évalués à 3 heures en moyenne par semaine.

Des rémunérations faibles et hétérogènes

Cette faiblesse du temps de travail n'est pas davantage compensée par une rémunération élevée. Les résultats, quelle que soit leur origine, font état de pratiques de rémunération plutôt inférieures à celles de dispositifs précédents (CATE ou APA, ateliers de pratique artistique) où selon le CEREQ, les tarifs horaires étaient généralement positionnés entre 100 francs et 250 francs selon les profils des intervenants. Dans l'ARS le salaire horaire moyen brut est compris entre 68 francs (CEREQ) et 85 francs (ministère de la Jeunesse et des Sports) en moyenne, dont 4 sur 10 qui touchent moins de 61 francs par heure et 1 sur 10 plus de 100 francs par heure (*cf. supra*).

Pour le CEREQ, cette différence avec les situations antérieures peut s'expliquer par le fait que l'expérimentation ARS touche souvent toutes les classes d'un groupe scolaire et parfois plusieurs groupes scolaires ; les municipalités font d'autant plus attention qu'elles sont les principaux financeurs. Mais on pourrait aussi ajouter, en extrapolant les réflexions du groupe de travail, que les écarts se justifient par l'existence dans un cas d'une politique menée à moyen ou long terme : on est alors prêt à investir plus dans la ressource humaine et à lui accorder des conditions moins précaires, que dans le court terme quand on n'est pas sûr du lendemain.

Nous avons déjà évoqué l'existence de grilles de rémunération hétérogènes qui varient selon les sites, et amènent à la revendication d'une harmonisation nationale, quand les références fixées dans la fonction publique territoriale ou par la convention collective de l'animation socioculturelle ne peuvent s'appliquer.

Certains sites rémunèrent en tout cas, à l'heure actuelle, mieux que d'autres ; les stratégies varient : ici on considère l'ARS comme une opportunité d'insérer des jeunes ou des mères de famille, sans qualification et la grille salariale démarre au SMIC, là on privilégie un haut niveau d'intervention et l'existence d'un diplôme professionnel et le taux horaire peut être en moyenne trois fois celui du SMIC.

Ces différences de rémunération sont fonction également du degré de spécialisation et de la rareté de l'offre : les polyvalents perçoivent le SMIC tandis que les intervenants culturels se situent pour les deux tiers au-dessus de 61 francs et 17 % au-dessus de 100 francs.

Enfin le tarif horaire pratiqué est fonction du nombre d'heures de travail dans l'ARS. « *Plus le nombre d'heures augmente, plus le tarif diminue* » : « *42 % des intervenants travaillant moins de 4 h 30 par semaine dans les ARS ont un salaire horaire d'au moins 81 francs, alors que les intervenants travaillant au moins 8 h 30 ne sont que 15 % à être payés de la sorte (60 % d'entre eux ont moins de 61 francs)* » (CERÉQ).

En dehors de ces cas de temps très partiel, les responsables de site qui ont, comme nous l'avons vu, sinon un temps plein du moins un mi-temps, sont rémunérés majoritairement en deçà de 80 francs par heure si l'on convertit leur salaire mensuel en taux horaire¹. Encore convient-il d'objecter que ce coût est partiel : il ne comprend pas les frais de formation, les coûts de gestion, et d'autres coûts induits, et que la démarche poursuivie est alors sinon de long terme du moins de moyen terme. On ne peut donc comparer ces situations.

Comme le montre bien le CERÉQ, ce revenu partiel qui s'élève à moins de 3 000 francs mensuels dans la majorité des cas, ne revêt pas la même signification pour tous les intervenants : pour certains, les étudiants ou les mères de famille, il constitue « *un revenu d'appoint* » mais non la raison première d'implication dans l'ARS (inscription dans un projet professionnel, insertion dans la vie sociale) ; pour les professionnels installés, il s'intègre dans un revenu plus large à côté d'autres rémunérations liées à la pluri-activité qu'ils gèrent « *à la manière de travailleurs indépendants* », ce revenu est pour eux intéressant car obtenu dans des créneaux horaires « *jusqu'à peu propices à leur exercice professionnel* » ; pour les derniers enfin, jeunes débutants qui n'ont que cette seule activité ou pluri-actifs contraints, il constitue « *un revenu de survie* », en attendant une éventuelle opportunité d'emploi plus stable.

... Corrélées à un statut non stable

Dans le contexte décrit auparavant, marqué par l'incertitude pour l'avenir, mais aussi propre à des activités émergentes, il n'est pas étonnant de voir la précarité dominer dans les contrats de travail offerts aux intervenants.

¹ Dans l'enquête ministère de la Jeunesse et des Sports de 1997-1998, le salaire mensuel moyen s'élève à 4 384 francs, la durée mensuelle moyenne est de 80 heures.

Bien que non identiques, les chiffres fournis par le CEREQ et par le ministère de la Jeunesse et des Sports recouvrent les mêmes tendances : 60 à 65 % des professionnels sont en contrat à durée déterminée, ce chiffre incluant ceux qui sont encore souvent qualifiés de « vacataires », les contrats aidés par l'État (CES, CEC, CEV) (au minimum 20 heures hebdomadaires), oscillent entre 6 à 15 %, les statuts plus stables ne concernent donc qu'une fraction mineure : les fonctionnaires sont de l'ordre de 7 à 13 %, les contrats à durée indéterminée de 5 à 10 %. Les travailleurs indépendants non salariés ne représentent que 3 %.

Bien évidemment des pratiques de gestion d'emploi spécifiques font qu'ici on sollicitera plus les fonctionnaires territoriaux, alors qu'ailleurs le poids des « vacations » sera encore plus fort.

Ces statuts sont corrélés aux fonctions occupées : les fonctionnaires sont le plus souvent des responsables de site ou encore des éducateurs sportifs (il existe un cadre d'emploi territorial pour ces derniers) ; les CDI concernent encore des animateurs sportifs ou des intervenants scientifiques, les CDD et vacations sont majoritaires chez les intervenants culturels et socioculturels ; les contrats aidés sont davantage attribués aux intervenants polyvalents et accompagnateurs.

Comme l'analyse le ministère de la Jeunesse et des Sports, « *une relation se dessine ainsi progressivement entre le niveau de qualification et son caractère obligatoire, l'existence de règles d'embauche, la fonction occupée et le statut accordé* ». Les intervenants sportifs sont mieux lotis sur le plan de la stabilité de l'emploi que les intervenants culturels ou socioculturels.

Ils sont liés aussi au type d'employeurs : selon le CEREQ, les municipalités sont en moyenne plus utilisatrices des contrats aidés que les associations. Cette formule est d'autant plus utilisée que l'objectif d'insertion des jeunes est mis en avant.

Cette prédominance des situations d'emploi précaires ne laisse pas d'interroger ; certes elle s'inscrit dans une tendance générale du marché du travail et correspond aux caractéristiques de l'emploi dans l'animation, mais peut-on à la fois prôner la qualité des prestations dans l'intérêt des enfants et accepter que les activités professionnelles liées à leur éducation soient aussi peu légitimées et reconnues statutairement ?

Les effets négatifs liés à cette précarité dominante

Ces conditions d'emploi produisent des effets négatifs ; on a déjà mentionné ceux relatifs au surcoût de la précarité (*cf. supra*) ; mais surtout ces conditions ne sont pas favorables à la professionnalisation.

Bon nombre d'intervenants interrogés par le CEREQ, mais cela est aussi corroboré dans l'étude de l'université de Rouen (Laboratoire CIVIIC), interprètent ces situations comme un manque de reconnaissance sociale et institutionnelle.

Les plus déçus sont ceux qui ont cherché un statut à travers l'ARS et se sont fortement investis dans le dispositif. Les professionnels « installés » se plaignent des conditions de rémunération moins favorables et souffrent en conséquence d'une certaine dévalorisation.

De fait, quand on examine les intentions exprimées à l'issue de la première année, certes les quatre cinquièmes des intervenants disent vouloir poursuivre dans l'ARS mais en même temps 41 % reconnaissent rechercher un autre emploi, en particulier à cause des conditions salariales et horaires offertes par le dispositif, celles-ci ne sont pas acceptables pour eux de façon durable surtout quand l'ARS est leur unique activité. Le risque de *turn over* est important, et se traduit dans la réalité.

Dans certains sites investigués par le CEREQ, jusqu'à plus du tiers des intervenants sont sortis du dispositif de façon volontaire, principalement à cause des conditions de travail (rémunération, contrat, temps de travail). Parmi ces sortants, on trouve principalement des intervenants du domaine culturel.

En d'autres termes, pour le CEREQ, « *cette précarité de l'emploi pose surtout la question de la possibilité de garantir la pérennité et la qualité des interventions auprès des enfants* ». Si ces emplois ne sont pas rendus plus « attractifs », plus valorisés statutairement, le risque est grand d'aboutir rapidement dans la perspective d'une généralisation, à un épuisement des ressources qualifiées disponibles sur les marchés locaux du travail. Le risque existe également de limiter alors l'ambition éducative du dispositif :

« – soit en faire des activités de simple "initiation-consommation", en recourant ponctuellement à des professionnels installés du monde du sport, de l'art ou de l'animation ;

– soit en faire strictement des activités "d'animation-garderie", à l'image des activités de centre aéré, avec une rotation importante et constante d'un personnel jeune, pour lequel elles ne sont que des petits boulots d'attente » (CEREQ).

Or il est encore possible de remédier à ces problèmes et d'envisager d'autres perspectives.

Les voies de pérennisation existent et sont multiples

La prise de conscience de ces risques est loin d'être partagée par tous les sites pilotes, en tout cas, au moins au cours de la première année d'expérimentation : ils sont de taille inégale, ont des pratiques de gestion

de l'emploi différentes, l'expérience n'en est qu'à son lancement... le plus souvent, la consolidation des statuts a donc reposé sur les intervenants eux-mêmes.

Progressivement cependant, les gestionnaires ont pris la mesure de la situation, soit qu'ils aient eu à connaître des taux de *turn-over* importants, soit qu'ils aient commencé à réfléchir aux conséquences de la mise en œuvre de cette politique à moyen terme ou à sa généralisation.

L'évolution des réflexions relatives à l'emploi au sein du groupe de travail du CESARE est symptomatique de ce processus de prise de conscience : en 1996-1997 les travaux ont surtout porté sur les statuts d'emploi et les conditions offertes par la convention collective de l'animation socio-culturelle ; en 1997-1998 ils ont été principalement consacrés à l'examen des voies de professionnalisation ; de nouveaux termes ont fleuri dans les discussions : « pérennisation », « mutualisation », « consolidation ». Il ne s'agissait plus seulement d'informer sur les règles juridiques applicables mais d'accompagner le développement durable des activités périscolaires.

Ces pistes visant à améliorer les situations d'emplois sont présentées de façon synthétique à travers trois groupes mettant l'accent sur des approches différentes mais complémentaires les unes des autres.

La mutualisation des emplois et / ou des activités

Mutualiser c'est mettre en commun, c'est donc permettre une certaine rationalisation de l'action. Le groupe « emploi-professionnalisation » comme le CEREQ distinguent trois formes de mutualisation.

- Le développement de la pluri-activité par un employeur, c'est-à-dire la construction pour un salarié, d'un emploi à temps plein ou quasi-temps plein à partir de l'agrégation de plusieurs activités plus ou moins hétérogènes, soit des activités d'animation dans des lieux et temps différents, soit des activités d'animation dans des domaines divers (activités culturelles et activités manuelles par exemple), soit enfin des activités plus éloignées (surveillance, gardiennage, secrétariat, entretien d'espaces verts). Son avantage principal : offrir une rémunération plus élevée au salarié ; son inconvénient majeur : la question de la cohérence des activités. Le CEREQ explicite très clairement les difficultés véhiculées par ce type de solution : *« La juxtaposition de tâches parfois hétérodites, dont le contrôle ne relève pas toujours des mêmes agents d'encadrement ni des mêmes services, suppose en effet une capacité de repositionnement permanent du salarié, au regard d'objectifs perçus intuitivement comme différents (par exemple : animation en centre aéré et intervention en ARS). Cette juxtaposition d'activités peut sans doute favoriser chez*

certaines l'acquisition d'une réelle capacité à changer de positionnement, à s'adapter à des objectifs différents, mais elle peut aussi conduire les salariés à aborder leurs différents rôles avec "un profil bas", pour minimiser le coût de ces adaptations permanentes, et ainsi passer à côté de ce qui peut faire la spécificité, l'originalité de l'intervention attendue en ARS. Rien n'indique donc que cette forme de polyvalence soit un élément constructif de construction du professionnalisme attendu des parents et des enseignants» et on ajoutera, de l'employeur.

Différents contrats peuvent être utilisés dans cette perspective, en particulier les contrats aidés mais surtout les contrats à durée indéterminée à temps partiel annualisé; nous y reviendrons. Mais il arrive encore que certains employeurs multiplient les contrats de travail à durée déterminée, du fait de l'application de tarifs horaires différents.

Cette solution, qui s'apparente à du multisalariat, est évidemment peu simple pour l'employeur en termes de gestion et peu bénéfique pour le salarié au regard de ses droits sociaux (congés maladie, chômage...), voire de son équilibre personnel.

- Le « remembrement » de l'emploi entre plusieurs employeurs : plusieurs employeurs offrent un petit nombre d'heures mais dans une même activité; le salarié n'a quant à lui qu'un seul employeur et doit pouvoir là aussi s'adapter à des contextes différents. Pour ce faire, plusieurs formules sont possibles :

- la création d'une nouvelle personne morale dans le cadre d'un groupement d'employeurs au sens de la loi du 25 juillet 1985, charge à celle-ci de mettre le salarié à disposition de ses membres selon des règles définies conjointement. Cette formule est intéressante quand les besoins des membres du groupement sont stables d'une année sur l'autre, mais elle a pour inconvénient de rendre les membres solidairement responsables des dettes à l'égard des salariés et des organismes créanciers des cotisations obligatoires ;

- la mutualisation des emplois peut être réalisée aussi par les collectivités locales dans le cadre de la coopération intercommunale, à travers un SIVOM, un SIVU par exemple. Cette solution est intéressante pour des communes rurales qui mutualisent ainsi les coûts et les risques et peuvent encourager la professionnalisation par une formation adaptée ;

- cette mutualisation ne donne pas nécessairement lieu à la création d'une nouvelle structure; ainsi une collectivité peut assumer une fonction d'employeur pour le compte d'autres collectivités et met à disposition ses salariés dans le cadre d'une convention. *« Ce peut être le cas notamment lorsque le conseil général souhaite soutenir un dispositif d'aménagement du temps de l'enfant soit parce que le département lui-même est un site pilote, soit parce que un ou plusieurs collèges sont engagés dans l'opération »* (Groupe « emploi »).

- La mutualisation de la gestion de l'emploi : certains maîtres d'ouvrage, notamment des petits clubs ou des communes rurales ne tiennent pas à devenir employeurs et à supporter des charges de gestion. Depuis plusieurs années, ils peuvent recourir aux services des associations Profession Sport créées à l'initiative du ministère de la Jeunesse et des Sports en vue de l'insertion des éducateurs sportifs ; dans l'ARS 13 % des intervenants sont, comme nous l'avons vu, employés par Profession Sport.

La fonction première de Profession Sport est, dans le cadre d'une convention, de mettre à disposition d'une ou plusieurs structures locales, des éducateurs sportifs pour les deux tiers d'entre eux. La prestation de service ainsi fournie comprend les charges salariales, les frais de gestion, le transport ; parfois d'autres fonctions peuvent être assurées (placement, conseil, gestion administrative...). Pour le salarié, la formule permet de n'avoir qu'un seul employeur et d'agréger plusieurs activités dans un emploi, mais l'objectif de constitution d'un emploi à plein-temps, voire à mi-temps s'avère difficile à atteindre dans les faits.

La stabilisation des statuts

À travers les pistes exposées précédemment, le salarié peut voir sa situation se consolider par augmentation du temps de travail, donc du revenu et la référence à un seul employeur. Il évite ainsi les inconvénients des formules de multisalariat, régressives au plan social.

Dans les solutions présentées ci-dessous, il peut acquérir un statut plus stable : contrat, titularisation, renforcement de la professionnalité par accès à la formation...

- La stabilisation par le contrat de travail : nous passerons rapidement sur le recours aux formes classiques que sont le CDI et le CDD (ce dernier étant seulement applicable dans un nombre limité de cas), si ce n'est pour rappeler à la suite du groupe « emploi-professionnalisation » que « *si la volonté politique est d'installer le dispositif dans la durée, le contrat à durée indéterminée est moins onéreux pour l'employeur* ».

En revanche il convient de signaler la formule du contrat à durée indéterminée à temps partiel annualisé, mise en œuvre dans certains sites (Rochefort par exemple), qui offre de multiples avantages : elle permet aux intervenants d'avoir et un plan de travail annuel et une rémunération lissée, donc une situation beaucoup moins aléatoire, du fait de la durée indéterminée du contrat : « *elle place surtout les intéressés dans une perspective de moyen terme qui leur permet de se fixer un objectif professionnel et d'être plus réceptifs à une offre de formation* » (Groupe « emploi »).

Le recours aux contrats aidés... et, désormais, aux emplois-jeunes présente l'intérêt pour l'employeur de pouvoir bénéficier des aides financières et de modalités d'accompagnement de la part de l'État.

Les contrats aidés : CES, CEC, CEV ne peuvent être utilisés que de façon limitée d'une part parce que leur usage massif (parfois un tiers des effectifs dans certains sites) va à l'encontre des attentes de qualité exprimées par les parents et les administrations, d'autre part et surtout car leur impact en termes de professionnalisation n'est pas probant : le revenu procuré reste faible du fait du mi-temps et de l'interdiction de cumul avec d'autres activités, le CES porte sur une année, la formation accompagnant le CES n'est pas obligatoire, le CEC comme le CEV portent sur cinq ans mais *« l'employabilité du public visé dans les secteurs de l'éducation et de l'animation est problématique »* (Groupe « emploi »).

Les contrats d'apprentissage et d'insertion professionnelle sont intéressants en ce qu'ils permettent l'acquisition d'une formation initiale en alternance et une mise en situation réelle avec prise de responsabilité progressive. Ils sont peu usités pour l'heure pour diverses raisons. Pour l'employeur, ces dispositifs permettent en outre de réaliser de substantielles économies, ce qui donne une perspective intéressante dans une visée de généralisation grâce au lissage de la courbe de progression des dépenses.

L'intérêt des contrats « nouveaux services, nouveaux emplois » a été étudié par le groupe de travail : comme précédemment cette formule permet d'étaler dans le temps la montée en charge financière mais elle n'a de sens que si ces emplois ne se substituent pas à des emplois existants et s'ils débouchent sur une pérennisation effective au terme des cinq ans. Elle permet en outre à des jeunes de s'inscrire dans un processus de professionnalisation à l'instar des contrats précédents. Les difficultés repérées en 1998 par le groupe tiennent principalement à l'implication des aides-éducateurs dans le dispositif : les responsabilités juridiques en cas de mise à disposition des aides-éducateurs dans les collectivités ne semblent pas clairement définies ; par ailleurs, certains craignent des effets de substitution et l'émergence d'un processus de renfermement de l'école sur elle-même, du fait de l'apport de ces nouvelles recrues ; d'autres ont souligné le problème de la qualification des aides-éducateurs, notamment dans le domaine sportif.

« La solution réside certainement dans une meilleure concertation entre les services de l'État et une meilleure coordination avec les différents partenaires de l'école pour ce qui concerne les recrutements et la formation. La transformation des aides-éducateurs en emplois-jeunes de droit commun pourrait être de nature à résoudre progressivement les difficultés » (Groupe « emploi »).

- Le développement de perspectives d'emploi dans la fonction publique (surtout territoriale pour l'heure) est une voie explorée par plusieurs

sites ; le CEREQ cite le cas de Marseille où, à la suite de la mise en place récente du cadre d'emploi de l'animation dans la fonction publique territoriale, la création d'une centaine de postes de catégorie B a été inscrite dans le budget 1998. Ce débouché dans le secteur public au sens large, tendra sans doute à se développer à l'avenir, notamment pour les jeunes recrutés dans le cadre du programme « nouveaux emplois, nouveaux services ».

L'accroissement de la professionnalité par un accès facilité à la formation

La formation est incontestablement un levier important de professionnalisation même s'il n'est pas le seul (on rappellera pour mémoire, l'importance déjà soulignée¹, d'un management des ressources humaines qui permette la régulation de l'action des intervenants et le partenariat avec les autres coéducateurs).

Les intervenants eux-mêmes en ont bien conscience, plus de la moitié d'entre eux exprimant le souhait de pouvoir s'engager dans une démarche de formation, selon le CEREQ.

Ces besoins de formation sont divers, à l'image de la composition de la population de professionnels : pour les uns, professionnels déjà installés pour la plupart, se font jour des attentes de formations leur permettant de s'adapter aux postes de travail qu'ils occupent dans l'ARS : psychologie de l'enfant, gestion de groupe, pédagogie du projet, formation au partenariat... sont des besoins de formations complémentaires repérés chez ces intervenants par le CEREQ ; pour d'autres, moins qualifiés, le désir est grand de pouvoir acquérir un diplôme qui facilitera l'acquisition d'une position plus stable. D'ailleurs un tiers des intervenants de l'ARS est déjà engagé dans une formation qualifiante, principalement à leur initiative.

Pour l'employeur, la formation est un investissement qui n'est réalisé que dans le cadre d'un projet à moyen ou long terme ; les incertitudes liées à la poursuite du dispositif expérimental pèsent donc là aussi sur les décisions.

De façon générale, il apparaît important d'encourager la construction de parcours de qualification : ceux-ci se traduisent d'abord par des parcours de formation personnalisés dont les modalités (pédagogiques et de suivi) soient compatibles avec une pratique professionnelle très morcelée, et qui favorisent la validation des acquis professionnels. Cela implique vraisemblablement une évolution des dispositifs de formation préparant aux

1 Cf. les développements relatifs au partenariat éducatif en seconde partie.

différents diplômes de l'animation à l'heure actuelle tant en termes d'organisation que de contenus. La voie de l'alternance est, dans cette perspective, certainement à privilégier ; en outre elle présente, sur le plan économique et financier, des avantages certains grâce aux aides publiques auxquelles elle donne accès.

Ces parcours individualisés doivent être ensuite pensés en termes de statut : les contrats d'apprentissage, d'insertion professionnelle (notamment de qualification), les emplois-jeunes s'y prêtent particulièrement ; mais d'autres formes peuvent être imaginées qui organisent des trajectoires d'insertion.

□ En synthèse

En bref, on renverra à cette réflexion du CEREQ pour conclure provisoirement : « *cette professionnalisation repose en grande partie sur la capacité des pouvoirs publics à offrir des perspectives d'emploi.* »

Les paragraphes précédents ont mis l'accent sur deux volets majeurs de la professionnalisation :

- d'une part, l'élévation des qualifications des personnes, leur évolution pour répondre aux besoins nouveaux émergents dans le champ de l'éducation ;
- d'autre part, la recherche de solutions visant à réduire l'éclatement des emplois ou, en d'autres termes, la structuration d'un marché actuellement très morcelé et fragile en termes de viabilité.

La professionnalisation en débats et position du CESARE

Ces deux conceptions de la professionnalisation ne peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'approches à court terme ; elles s'inscrivent nécessairement dans des stratégies de développement à moyen ou long terme. Ces considérations appellent plusieurs types de réflexions autour de la problématique du développement :

- en premier lieu, le développement de l'emploi ne s'inscrit pas spontanément dans la culture de ce champ d'activités dont la vocation historique est davantage sociale et culturelle qu'économique. Si on souhaite renforcer la professionnalisation, il convient de faire bouger les représentations et les comportements ; il importe de faire prendre conscience aux acteurs concernés de l'éventail des responsabilités liées à la fonction d'employeur. Dans une perspective de développement, être employeur ce n'est pas simplement administrer du personnel, c'est prendre des orientations stratégiques, c'est favoriser le développement conjoint de l'organisation et des personnes, c'est, eu égard aux valeurs humanistes et sociales majoritairement partagées dans ce secteur, développer le dialogue social... ;

- en second lieu, il est permis de se demander si le souci d'élever la qualification des individus comme d'enrichir la qualification des emplois ne marque pas une nouvelle étape dans les politiques de l'emploi. En effet, les préoccupations quantitatives liées à l'insertion sur le marché du travail du plus grand nombre et en particulier, des jeunes et des plus âgés, dans les années quatre-vingt, laissent la place à des objectifs plus qualitatifs. Il s'agit de sortir de la multiplication des « petits boulots » pour favoriser la constitution de « vrais » emplois. Les préconisations du groupe « emploi » relatives à l'élargissement de la dimension éducative des postes d'intervenants comme des accompagnateurs, illustrent tout à fait ce processus. L'accent mis sur la pérennisation et l'élaboration de projets dans le cadre du programme « nouveaux services, nouveaux emplois » en constitue une autre démonstration ;
- enfin ce concept de développement n'est pas neutre, il renvoie à une approche débordant le seul cadre économique ; le développement est intégral et intégré. C'est le développement des territoires comme des personnes, c'est aussi le développement social et culturel. Et il faut ici rappeler la spécificité de ce secteur qui joue un rôle certain en termes de maillage et de cohésion sociale, qui contribue à la régulation sociale, voire politique.

En conséquence, les professionnels ne peuvent pas être définis uniquement selon les critères classiques d'une profession (métier, organisation, identité). Ils adhèrent à des valeurs et les partagent avec des bénévoles et des volontaires. Cette caractéristique est une des richesses de ce secteur, elle doit être préservée. La professionnalisation ne doit pas se faire au détriment du lien et de l'engagement social ; l'enjeu est au fond celui d'un équilibre à trouver entre le développement d'une rationalité économique et la préservation voire la valorisation de l'échange et de la dynamique sociale, c'est l'enjeu d'une « économie solidaire ».

Le CESARE est fortement conscient des faiblesses et des menaces qui pèsent sur ce champ d'activités nouvelles si des actions d'envergure et de long terme ne sont pas entreprises rapidement dans la perspective de sa pérennisation et de sa professionnalisation.

La principale condition nécessaire à la professionnalisation réside dans la volonté politique à s'engager durablement dans le développement et la structuration de projets éducatifs qui dépassent largement le cadre de l'école.

Dès lors que cet engagement sera acquis, il convient tout d'abord d'agir en amont pour structurer le champ :

- consolider et inscrire ce type d'activité dans la durée passe certainement par l'insertion de cette stratégie dans une démarche de développement

durable par exemple dans des projets locaux concertés entre l'État et la commune, dans des programmes concertés de prévention dont le département serait l'initiateur ou encore dans le cadre plus général des contrats de plan État-Région, la région intervenant alors au titre de l'aménagement du territoire ou de sa compétence en matière de formation professionnelle ;

- de la même manière, il importe d'aider les employeurs à exercer pleinement leur fonction ; pour ce faire des mesures d'accompagnement pourraient voir le jour à l'instar du dispositif d'ingénierie sociale mis en place dans le cadre du plan « emplois-jeunes » ; on pourrait par exemple imaginer des centres d'appui qui prendraient en charge certaines fonctions externalisées, qui développeraient du conseil (organisation, juridique, informatique, etc.) ;

- constituer des ensembles significatifs et pertinents au regard de l'emploi est une impérative nécessité ; il faudra ainsi inciter les employeurs à se regrouper, à mutualiser les risques. Mais des problèmes juridiques subsistent comme par exemple celui de la responsabilité collective vis-à-vis du salarié ; il convient donc de faire évoluer les règles applicables aux groupements d'employeurs ;

- enfin aider les employeurs à supporter le surcoût initial de la professionnalisation par le recours aux aides à l'emploi et notamment l'opportunité ouverte par le plan emplois-jeunes (ce qui n'exonère pas des clarifications nécessaires par rapport aux aides-éducateurs), par la mobilisation plus efficace des fonds de la formation professionnelle et de ceux de l'alternance.

Ces mesures d'ordre structurel sont prioritaires.

En ce qui concerne les individus, plusieurs types d'action sont à envisager :

- introduire une relation plus stable, inscrite dans la durée entre le projet personnel et professionnel de l'intervenant et le projet éducatif local : le contrat de travail n'est qu'une formalisation possible de cette relation. L'émergence attendue du statut de volontaire pourrait conduire au développement d'engagements personnels durables au profit d'organismes sans but lucratif ; de la même manière il pourrait être intéressant de reprendre la proposition de « contrat d'activité » qui figure dans le rapport élaboré par Jean Boissonnat ¹ dans le cadre du Commissariat général du Plan, nouvelle catégorie juridique qui permettrait d'allier le droit d'accès à l'emploi normal et à la formation à l'exercice d'autres activités. Seraient ainsi garantis pour plusieurs années le revenu, la protection sociale et un statut professionnel valorisant ;

1 Jean Boissonnat, Le travail dans vingt ans, Commissariat général du Plan, Odile Jacob, 1995.

- faire reconnaître les qualifications de ces nouveaux emplois dans les grilles de la fonction publique (principalement territoriale) et dans les conventions collectives et inciter au développement des formations initiales et continues dans ces champs d'intervention. Concernant les compétences et les formations requises dans le domaine de l'aménagement des temps de l'enfant, un souci majeur est de ne pas survaloriser une approche technicienne, et de ne pas encourager une division du travail trop poussée ;
- mettre en place pour les intervenants des parcours de construction des compétences et pour cela favoriser la reconnaissance des qualifications des personnes (bilan de compétences, procédure de positionnement, validation des acquis...), individualiser les parcours de formation par une architecture nouvelle (unités de compétences capitalisables), aménager la réglementation relative aux formations, aux modalités de leur financement et aux diplômes, renforcer l'offre de formation continue et permettre la reconnaissance des formations d'adaptation suivies.

Optimiser l'organisation

On ne saurait analyser la mise en œuvre du dispositif expérimental sans évoquer la question des conditions matérielles et de l'organisation. Cette dimension n'est peut-être pas aussi capitale stratégiquement que les ressources financières et humaines, mais elle revêt une importance réelle dans la vie quotidienne. Un projet d'aménagement du temps de l'enfant, du fait de la multiplicité des objectifs poursuivis, du fait de la pluralité d'acteurs qu'il mobilise, du fait de la diversité des contraintes à concilier, est, d'emblée, un casse-tête en termes d'organisation. Si on repère dans les évaluations, l'existence de nombreux problèmes au cours de la première année, ceux-ci ont, pour la plupart, trouvé des solutions dans le cours de l'action. Mais il n'en demeure pas moins qu'il subsiste des difficultés structurelles qui ne pourront être dépassées qu'au prix d'efforts importants et donc de choix politiques clairs pour le long terme.

Nous analyserons dans un premier temps la nature des difficultés rencontrées dans l'organisation des projets expérimentaux pour insister, dans un second temps, sur la nécessité d'une planification des moyens en cohérence avec les finalités poursuivies.

Des contingences organisationnelles ou « des péchés de jeunesse » ?

À travers plusieurs rapports (principalement les monographies réalisées par le CEREQ), on peut lire l'existence de difficultés matérielles et organisationnelles que l'on peut classer en deux grandes familles : celles qui sont liées au caractère expérimental et qui peuvent être regardées comme conjoncturelles, celles plus lourdes liées à des déficits structurels.

La question des moyens et de l'organisation semble bien avoir été une question centrale dans les sites en 1996-1997 : le lancement du projet s'est réalisé de façon assez précipitée pour pouvoir saisir l'opportunité offerte par le ministère de la Jeunesse et des Sports ; il a fallu, en des temps records, trouver des locaux, constituer une équipe d'intervenants, prévoir des transports, acheter du matériel, etc. Certes on peut penser que certains sites avaient déjà, à travers leur engagement antérieur dans ce type de politique, une certaine expérience de ces questions matérielles, mais il ne

faut pas oublier que souvent les équipes municipales venaient d'être renouvelées, que les savoir-faire n'ont pas été réinvestis comme nous l'avons déjà évoqué. Pour « les petits nouveaux », il a fallu apprendre sur le tas, procéder par tâtonnements, faire des erreurs avant de réajuster.

« Néanmoins durant cette première année le caractère expérimental du dispositif n'a pu être occulté : il a fallu résoudre au fil du temps de multiples problèmes qui n'avaient pas été anticipés » (CEREQ, monographie).

On peut tenter de dresser un inventaire de ces difficultés auxquelles sont confrontés en première ligne les coordonnateurs, même si leurs tâches ne se limitent pas à cette dimension ; elles sont de nature variée.

- **L'organisation de l'emploi du temps** : l'art de gérer l'emploi du temps et le planning des activités n'est pas simple, nombreux sont les coordonnateurs qui en témoignent. On trouve d'abord trace dans les évaluations locales de nombreuses réflexions relatives aux choix d'aménagement retenus, aux répercussions des décisions en matière d'horaire sur le bien-être des enfants, sur l'organisation familiale, sur le rythme de la vie communale, sur le travail des enseignants et la journée scolaire... Alors très souvent des modifications ont été apportées au cours de la seconde année qui essaient de concilier des attentes hétérogènes.

À ces contraintes, s'ajoute la variété importante des activités proposées (jusqu'à près de 100 à Bourges, 74 à Épinal, 44 à Mandelieu-la-Napoule...), combinée avec le fait que les activités changent trimestriellement ou semestriellement et qu'enfin la liberté de choix est fréquemment laissée aux enfants au moment de l'inscription. Sachant que les intervenants et les lieux disponibles ne sont pas illimités, les décisions sont donc complexes.

« Le mode d'inscription pose plusieurs problèmes d'organisation (lieux d'inscription, nombre de places limité par activité, pénalisation des enfants dont les parents travaillent) et la commune tenait particulièrement à ce que soit respecté le choix de l'enfant. Elle semble avoir trouvé une solution pour la deuxième année : les enfants choisissent une première activité à l'école, puis, en fonction des places disponibles, choisissent une deuxième ou plus » (Saint-Genis-Pouilly).

Une autre variante de cette question tourne autour de la constitution des groupes : *« certaines activités demandent un minimum d'homogénéité d'âge dans le groupe pour que l'atelier se déroule dans de bonnes conditions (...) La limite du nombre d'enfants par atelier à une douzaine est une autre contrainte de l'organisation. Ces problèmes sont apparus clairement lors du bilan du premier cycle en mai 1997 (...) Devant ce constat, l'objectif est désormais de constituer des groupes homogènes en réservant des jours précis par tranche d'âge et des groupes restreints en nombre. Mais la conséquence directe de ces améliorations est une plus grande difficulté à respecter les choix faits par les enfants »* (Bourg-Saint-Maurice).

Qui dit activités dit espaces, équipements et matériel, autre question, autre problème.

- Concernant les locaux, plusieurs études font tout d'abord état de l'opposition des enseignants quant à l'utilisation des établissements scolaires et en particulier des salles de classe ; ce refus d'un empiétement symbolique sur leur territoire professionnel est justifié par des raisons diverses dont on laissera libre interprétation : crainte de la disparition ou du dérangement des affaires des enseignants et des enfants, nécessité de lieux différents pour le ludique et pour le travail, mais aussi (heureusement) salles de classes inadaptées à la pratique de certaines activités comme le théâtre, etc. Faute de ces équipements, il faut donc trouver d'autres lieux et se déplacer, nous y reviendrons. Mais on note surtout d'autres difficultés telles que : l'usage intensif des équipements sportifs et socioculturels, ou encore l'utilisation de locaux inadaptés à certaines activités.

« Lorsque des structures communales sont occupées successivement par plusieurs utilisateurs (...), il se pose un problème de coordination sur le terrain. Si cela implique différents acteurs relevant de la compétence d'élus municipaux différents, cela suppose un travail de coordination qui ne va pas de soi. De ce fait, selon les cas il a été possible ou non d'apporter une solution à des problèmes concrets. » (CEREQ, monographie).

« On trouve parfois des gymnases où trois ou quatre groupes d'enfants travaillent ensemble, ce qui réduit l'espace accordé à chaque activité et donne des conditions de confort très rudimentaires, notamment en ce qui concerne le niveau sonore rendant les communications difficiles. » (CEREQ, monographie). Mais ces dysfonctionnements ne sont pas toujours perçus comme tels par les services municipaux et demeurent parfois non réglés.

« L'ancien hospice, lieu exigu, a finalement été abandonné à la rentrée 1997-1998. Certaines salles sont tout juste conformes aux normes de sécurité. Une partie des ateliers ne se prêtent guère à des ateliers de détente car ils sont mal éclairés et surtout très bruyants. (...) Des réajustements ont cependant été faits au fur et à mesure pour améliorer les conditions d'accueil. » (Bourg-Saint-Maurice).

- Les déplacements, les transports constituent incontestablement un point noir pour beaucoup d'organismes.

Le volume d'activités induit des lieux multiples souvent éclatés et donc des déplacements fréquents. Ceux-ci sont analysés souvent de façon négative : ils occasionnent des coûts non négligeables comme nous l'avons vu plus haut, mais les cas ne sont pas rares où les conseils généraux interviennent dans leur financement. Ils réduisent fortement le temps d'activité, ce qui mécontente certains parents et intervenants qui estiment que la durée des séquences ne permet alors pas de véritables apprentissages. Les parents

s'inquiètent également parfois des conditions de sécurité et des responsabilités en cas d'accident, ils posent la question de l'accompagnement. Ces déplacements mettent enfin les enfants dans des rythmes soutenus, voire stressants et provoquent fréquemment de l'agitation et de la fatigue.

« Les enfants ont rendez-vous à l'école à 13 h 15 alors qu'ils ont sortis à 11 h 45. Les bus partent à 13 h 20 pour les ateliers de 13 h 30 à 14 h 30 et ramènent les enfants pour 14 h 35. On voit que chaque minute compte. Les bus arrivent parfois avec 5 ou 10 mn de retard, ce qui écourte des ateliers déjà un peu justes au niveau de leur durée. »

Là encore des solutions ont pu être trouvées en 1997-1998 : ici les coûts ont été négociés à la baisse, l'acquisition d'un bus a été faite par la municipalité, là on a organisé des circuits de ramassage plus rationnels, des accompagnateurs ont été embauchés, les parents se portent volontaires, etc., si bien que, globalement, d'après le CREDOC, les enfants ne vivent plus majoritairement ces temps comme des contraintes mais plutôt comme des occasions de découvrir leur environnement. Pour mémoire, *La lettre* n° 3 des sites pilotes a été consacrée à cette thématique et fournit les principaux textes de référence.

- Les difficultés logistiques sont souvent évoquées par les intervenants : elles perturbent singulièrement leurs conditions de travail au quotidien. 61 % des intervenants interrogés par le CEREQ souhaitent des améliorations en la matière. Sont ainsi pointés des retards dans les achats et livraisons, des matériels en nombre insuffisant ou ne correspondant pas aux projets pédagogiques. Cette situation a été parfois très conjoncturelle, liée au lancement du dispositif mais d'autres exemples montrent que le problème peut être aussi chronique...

« Fréquent, le manque de matériel entrave le déroulement des activités périscolaires. Il touche avant tout celles qui requièrent un équipement coûteux comme le VTT, la cuisine, la photographie... mais pas forcément (absence de plants et de graines pour le jardinage). C'est dès lors une difficulté majeure pour l'intervenant. Il doit animer son activité sans bénéficier du matériel dont il a besoin, ou avec un matériel insuffisant en quantité (manquer par exemple de ballons pour l'activité volley-ball) ou défectueux en qualité (avoir la moitié des vélos inutilisables pour l'activité VTT). Cette situation n'est évidemment pas sans conséquence sur les conditions de réalisation de son projet pédagogique » (CEREQ, rapport final).

- On laissera de côté les difficultés relationnelles non résolues, faute d'une organisation adaptée ; nous en avons déjà longuement parlé dans la seconde partie : manque de coordination entre partenaires, l'absence de temps de concertation... Il n'est pas utile d'y revenir malgré leur importance.

Des améliorations non négligeables peuvent donc voir le jour sur ce chapitre ; elles s'imposent car ces difficultés constituent un risque pour le dispositif.

Tout d'abord, elles démotivent les intervenants qui, selon le CEREQ, interprètent de mauvaises conditions matérielles comme « *un manque d'engagement et de considération institutionnelle à leur égard* ».

« *Les conditions concrètes offertes aux intervenants traduisent (ou trahissent ?) le degré d'engagement effectif des institutions, en particulier les municipalités, en faveur de leurs activités. Là encore on ne peut pas dire que la légitimité des intervenants soit vraiment gagnée. Malgré l'importance de l'effort budgétaire consenti par les municipalités et leurs partenaires, les moyens mis à leur disposition restent globalement en deçà des attentes et des espérances vis-à-vis du dispositif* » (CEREQ).

En second lieu, elles peuvent être analysées par les parents si elles perdurent comme nuisant à la qualité des prestations éducatives et provoquer des jugements négatifs « *c'est de la garderie* » ainsi qu'une perte d'adhésion.

In fine l'expérimentation est ressentie par les organisateurs, les maîtres d'œuvre comme une opération chronophage, dont l'organisation est lourde et complexe (VERES 1997). Cette caractéristique dérive du « surplus de travail » rendu nécessaire pour gérer dans l'instant les multiples difficultés évoquées ci-dessus.

« *Ce surplus de travail nécessaire à la bonne marche du projet, s'il traduit la forte implication des acteurs, constitue sans doute aussi une limite du dispositif, qui nuit à sa généralisation :*

- *des acteurs municipaux (...) constatent qu'ils consacrent beaucoup plus de temps à ces écoles qu'aux autres ;*
- *en personnalisant fortement le projet autour des directeurs d'école (...), il est à craindre qu'une moindre implication de leur part, suite à des motifs personnels ou institutionnels, pourrait entraîner un sérieux coup de frein à sa poursuite* » (VERES 1997).

On peut avoir une seconde lecture des problèmes organisationnels.

L'organisation, une question importante

La dimension organisationnelle des projets d'aménagement du temps de l'enfant est une question plus grave qu'il n'y paraît.

Des problèmes structurels

Les problèmes soulignés précédemment peuvent ne pas avoir qu'une origine conjoncturelle. Ils sont liés aussi à l'existence d'handicaps, au manque de ressources, à la complexité des interventions dans certains territoires. Ils peuvent donc être plus difficiles à résoudre.

Nous évoquerons ici rapidement les difficultés récurrentes en milieu rural (rappelons-nous que les petites communes sont majoritaires dans l'expérimentation), à savoir les difficultés liées aux transports (organisation, coûts, durée...) et à la carence en ressources humaines et en équipements. Des difficultés de gestion sont parfois évoquées, dues à l'absence de personnels qualifiés. On peut fournir quelques illustrations à partir des monographies réalisées par le CEREQ :

« Des contraintes liées au transport empêchent la mise en place d'un temps d'accueil du matin et du soir et la mise en place d'après-midi libéré ou mixte. L'entreprise effectue d'une part le ramassage scolaire sur six villages le matin et le soir; elle a d'autre part à effectuer le ramassage scolaire du collège environnant. Se pose alors un certain nombre de problèmes :

- des problèmes d'organisation du ramassage, les horaires possibles ;*
- des problèmes d'organisation des activités proposées : faut-il les rendre obligatoires pour éviter d'une part les problèmes de ramassage et d'autre part pour éviter de voir les enfants inoccupés les après-midi ;*
- des problèmes de coût des transports (...)* »

« ... Le choix des activités proposées se limite d'une part par le recrutement local des intervenants et d'autre part par l'utilisation des infrastructures disponibles au niveau local, par logique économique, par souci de développement économique, par proximité idéologique ».

« En dehors des activités sportives et de plein air, les possibilités d'activités socioculturelles sur le territoire de la commune sont limitées par la faible densité de la population et de l'activité permanente face au poids considérable d'une activité saisonnière plus axée sur les ressources naturelles du pays que sur ses ressources humaines et culturelles ».

« D'une manière générale, les responsables de site ont le sentiment d'avoir atteint certaines limites :

- (...) liés à la nature d'un recrutement essentiellement local avec ses insuffisances en formation ;*
- du fait des niveaux de rémunération exigés d'intervenants plus qualifiés (DRAC par exemple) ».*

Ces difficultés pourraient sans doute être surmontées par diverses voies permettant de les gérer en commun comme l'intercommunalité, sur laquelle nous reviendrons, mais les cas ne sont pas rares où la volonté politique fait défaut pour des raisons diverses comme « *la permanence de conflits séculaires entre micro-territoires tels que la coupure entre la montagne et la plaine* » ou encore des rivalités, « *des rapports de force entre collectivités réels ou fantasmés* », une inégalité dans le degré de maturation des réflexions relatives à l'élaboration d'une politique de la jeunesse (VERES, 1998).

Mais ces problèmes structurels ne riment pas seulement avec milieu rural. Ils se retrouvent également en milieu urbain et particulièrement dans les villes moyennes et grandes.

Ils tiennent en premier lieu, d'ores et déjà, à la saturation des ressources locales :

« *Dans le cas de grandes villes comme Marseille, cela (la généralisation) paraît difficilement imaginable. Les gestionnaires municipaux marseillais soulignent les difficultés auxquelles ils se heurtent pour faire fonctionner le dispositif dans 32 écoles depuis la rentrée 1997. Le phénomène de saturation qui apparaît déjà à tous les niveaux – marché du travail pour recruter les intervenants, mais aussi disponibilité de locaux et d'équipements ad hoc et marché des transports les amène à juger parfaitement irréaliste l'idée d'étendre le dispositif à l'ensemble des 475 écoles primaires (y compris les maternelles), et même aux seules écoles élémentaires!* » (CEREQ).

« *L'organisation actuelle ne supporterait pas d'être étendue à l'ensemble des écoles de la ville : les locaux seraient insuffisants pour accueillir les groupes ; les personnels d'encadrement, tous titulaires d'un diplôme d'État manqueraient et il n'est pas question d'abaisser le niveau de qualification requis* » (Bourges, étude Jérôme Dupuis Consultants).

Ils sont liés par ailleurs aux difficultés propres aux organisations qui atteignent une certaine taille et qui mettent en œuvre des politiques sociales très diversifiées. Plusieurs rapports font en effet état des problèmes de mise en œuvre occasionnés par le cloisonnement des services municipaux dans les communes d'une certaine importance :

« (...) *La situation se caractérise davantage, semble-t-il, par une juxtaposition d'offres multiples, diverses que par une politique globale. En outre, les actions sont dispersées entre les quartiers ce qui est à relier à l'étatement des services municipaux* »

« *Avoir une politique éducative d'envergure pose des problèmes de pilotage et de lien avec le terrain, plus aigus en milieu urbain, compte tenu de la taille de la commune* » (VERES, 1998).

Qu'elles soient appréhendées à court terme ou à long terme, les questions d'organisation revêtent donc une importance certaine aux yeux des acteurs locaux, et deviennent parfois « *une fin en soi* », en supplantant les réflexions relatives aux finalités de l'aménagement du temps.

« *L'absence de discussions sur les finalités de l'opération, sur la philosophie du projet, a sans doute été à l'origine d'un désengagement de certains acteurs, notamment ceux qui n'avaient rien à jouer dans les questions d'ordre pratique* »

L'implication des choix organisationnels et position du CESARE

Mais cette fixation sur l'organisation a pu avoir des conséquences dommageables sur la mise en œuvre, certains acteurs locaux ne percevant pas d'emblée les conséquences de leurs choix. C'est une seconde façon de souligner l'acuité des problèmes d'organisation.

Or celles-ci ne sont pas négligeables par exemple au niveau des projets pédagogiques : tel aménagement du temps peut produire une succession d'activités scolaires et non scolaires non articulées, une surcharge de l'emploi du temps ou encore des séquences ou cycles dont la durée est jugée insuffisante pour favoriser des apprentissages, tel mode d'organisation des activités, des tailles de groupes d'enfants excessives... comme nous l'avons déjà montré.

Le CEREQ insiste particulièrement sur l'absence de préoccupation pour l'emploi dans les choix organisationnels : les recrutements opérés l'ont été principalement en fonction du programme d'activités, des ressources locales et des contraintes réglementaires.

On aboutit alors, comme nous l'avons vu, à une multitude de « bouts d'emplois » à caractère précaire et fragmenté, à un risque de *turn over*, à une soumission à la loi de l'offre et donc à une inflation des coûts (*cf. supra*).

« Dans certains sites, le problème du recrutement ne s'est pas limité à la période de démarrage. (...) Le nombre d'intervenants impliqués, l'importance du turn over et aussi l'existence de certaines activités limités à un trimestre, imposent un processus de recrutement en continu. »

« En lien avec la contrainte de temps, il n'y a pas de procédure lourde d'appel à candidatures : le recrutement s'appuie sur les candidatures spontanées, le bouche à oreille, les connaissances du responsable de site et du coordinateur de la DDJS, etc. »

Au fond les enseignements que l'on peut tirer de ces pratiques et de ces réflexions sur l'organisation dans une phase expérimentale convergent avec nombre de conclusions précédentes. Ces constats plaident d'une part, pour un accompagnement en termes d'ingénierie du montage et de la réalisation d'un projet en termes organisationnels : une boîte à outils, des conseils, des stages de formation font défaut à l'heure actuelle et s'imposent pour l'avenir ; d'autre part, la mise en œuvre à grande échelle des projets d'aménagement du temps n'est envisageable que dans le cadre de la planification du développement des territoires. À politique ambitieuse, moyens adaptés, faute de quoi les porteurs de projets seraient réduits en permanence à jouer aux pompiers, au détriment des enfants essentiellement.

Le CESARE insiste particulièrement sur ces deux impératifs comme conditions d'un bon fonctionnement des projets d'aménagement.

Un partenariat à construire

Les questions qui viennent d'être étudiées autour de l'organisation amènent de façon logique à s'interroger sur le pilotage, sur le « management », la « gouvernance »¹. Qui gouverne et comment ? Qu'en est-il de la régulation de l'action ? Cette problématique domine dans l'analyse de l'action publique dès lors qu'avec la décentralisation, la régulation ne s'effectue plus par le haut de façon verticale, dès lors que l'État perd sa position hégémonique et qu'il doit co-construire les interventions publiques avec une pluralité d'acteurs et au premier chef les collectivités territoriales mais aussi des acteurs privés. Elle surgit aussi dans une toile de fond sociétale appelant au renforcement de l'efficacité des politiques publiques. Ce mouvement a donné lieu à l'émergence de politiques contractuelles avec leur cortège de procédures directement issues des démarches de management : négociation, concertation, coordination, partenariat, évaluation...

Cette conduite de l'action « nouvelle manière » a bien sûr à voir également avec la montée en puissance du développement local car toute approche globale, toute démarche de projet suppose des synergies, des rapprochements d'acteurs, de la coopération.

Dans l'ARS, cette dimension « partenariale » apparaît comme essentielle dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets expérimentaux. Il est apparu donc important de mettre à jour les positions des différents acteurs, d'étudier les modalités, d'éclairer les conditions de réussite d'un partenariat. Plusieurs études conduites au niveau national apportent des contributions intéressantes sur cette question ; par ailleurs un groupe de travail du CESARE « partenariat et territoires » a été constitué sur cette thématique.

Partenariat, le mot est à la mode ; comme d'autres il est utilisé de façon incantatoire... peut-être pour se convaincre que malgré tout..., une action collective est encore possible?... ou pour mieux cacher les rapports de

1 Le terme de gouvernance a plusieurs acceptions, la gouvernance renvoie à une conception relationnelle du pouvoir, fondée sur l'échange, pour reprendre F. Godard, « Gouverner la ville » in Sciences humaines n° 79, janvier 1998, « le terme de gouvernance permet de penser un ordre politique construit à partir d'une trame complexe d'interactions entre acteurs, plutôt qu'à un système organisé entièrement autour d'un gouvernement mono-centré ». Une littérature importante s'est développée sur ce thème dans le champ des sciences politiques voir par exemple Jean-Pierre Gaudin et Gilles Novarina, « Politiques publiques et négociation », Cahiers du PIR Villes, CNRS, 1997, « Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir » sous la direction de Francis Godard, Descartes, 1997.

force? Quoiqu'il en soit, le caractère « fourre-tout » du terme est confirmé. Rien de nouveau depuis l'évaluation de 1993¹ :

« *Les études montrent combien le concept même du partenariat nécessite d'être précisé. On peut avoir le sentiment que dans nombre de cas on confond "partenaire" et "interlocuteur", "partenaire" et "financeur", "partenaire" et "prestataire de service", "partenaire" et "contrôleur"».*

Version 1998 : « *Le groupe a mis en exergue différents niveaux de "partenariat" dans ses travaux : le soutien financier, le partenariat opérationnel, le réseau, l'action collective en amont d'un projet, l'action collective concertée autour d'un projet. Compte tenu de l'usage galvaudé de la notion, le groupe appelle de ses vœux une clarification de la terminologie relative au partenariat* » (rapport du groupe « partenariat et territoires », 1998).

Pour tenter de mettre un peu de clarté sur cette question, un premier développement sera consacré à une caractérisation des formes de coopération repérées dans l'ARS et aux types de régulation auxquelles elles renvoient.

Mais le terme de partenariat est un terme qui est également chargé d'implicite. Partenaires = tous égaux? Rien n'est moins vrai. On s'intéressera en second lieu aux acteurs en présence, à leurs rôles et à leurs relations de pouvoir.

Un dernier temps permettra d'appréhender les modalités du partenariat : les lieux, le temps, les constituants d'une démarche partenariale pour déboucher sur les conditions de réussite d'une telle entreprise.

Du bon usage du partenariat

Être partenaire dans le cadre d'une démarche de projet n'est jamais simple, deux années d'expérimentation le montrent une fois de plus. Il faut être capable de se décentrer, on prend le risque de s'exposer, de dévoiler ses intérêts, d'entrer éventuellement en conflit avec l'autre... Par ailleurs on peut tout à fait piloter efficacement sans partenariat... Cependant le partenariat « réel » est source de nombreux bénéfices.

1 L'aménagement des rythmes de vie des enfants, rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, op. cit.

Management autoritaire versus management participatif

Pour pouvoir comprendre les difficultés à coopérer dans une action à caractère partenarial, il faut revenir en amont au niveau des cultures institutionnelles et / ou professionnelles.

- VERES (1998) perçoit la permanence de deux modèles de fonctionnement d'administrations : un modèle traditionnel, de type « régalien », hiérarchique, centralisé, pyramidal, etc., et un modèle ouvert, transversal, partenarial, global...

Le premier « *est plutôt le fait des "grands" ministères, dont l'Éducation nationale* » et se caractérise par :

« *- la tendance à une centration de l'administration sur ses propres fonctionnements internes et la difficulté de son ouverture sur l'extérieur ou encore de prise en compte de la diversité des attentes de ses "administrés" ou de ses "usagers" (...);*

- le poids des procédures et règlements internes (...);

- la verticalité de son mode de fonctionnement, soumis à la pyramide hiérarchique et à la relation d'autorité, laissant une faible marge d'autonomie aux acteurs de terrain;

- la difficulté de la rénovation des fonctionnements, imputable au fait que, si ces administrations sont convaincues de la nécessité d'évoluer, elles le font généralement de façon endogène en évitant de se confronter à d'autres acteurs ou aux différents corps constitués (corps d'État, syndicats...). ».

Le second est « *plutôt le fait des "petits" ministères en charge de politiques plus "transversales", dont le ministère de la Jeunesse et des Sports ou la délégation interministérielle à la Ville. Ces administrations fonctionnent davantage par projets ou par dispositifs. La faiblesse de leurs moyens propres en personnel les conduit à privilégier le partenariat avec les acteurs de terrain et la médiation des politiques par la coopération avec d'autres institutions centrales ou locales (collectivités locales, associations...).* ».

Bien évidemment VERES ajoute : « *Cette distinction est schématique, l'on retrouve dans le fonctionnement des ministères appartenant au second modèle, des pratiques qui relèvent du premier* »...

La confrontation de ces deux logiques est parfois brutale ; VERES indique que « *les analyses de terrain (...) mettent en lumière les conflits et les difficultés de collaboration entre les tenants de ces deux logiques. Les initiatives de la Jeunesse et des Sports se heurtent rapidement à la logique "hégémonique" de l'Éducation nationale, qui tend à associer tout projet partenarial dont elle n'est pas le leader à une perte de pouvoir et à contester la légitimité d'acteurs intervenant dans le champ éducatif* ». « Pot de fer contre pot de terre. » Mais cette critique est aussi portée à l'encontre de Jeunesse et Sports : « *De même, le fonctionnement*

centralisateur du ministère de la Jeunesse et des Sports, au travers du schéma national qui régit l'ARS, est décrié par certains acteurs locaux». Cependant, comme l'on sait désormais¹, dans toute organisation il existe ce qu'on appelle dans le jargon sociologique des « marginaux sécants », des acteurs qui favorisent le changement à la périphérie ; ce constat vaut dans l'ARS : « *Des inspecteurs d'académie, des enseignants novateurs, conscients de la nécessité de faire évoluer l'école, acceptent de jouer le jeu du partenariat et de s'investir dans des projets non instruits directement par leur ministère d'appartenance* ». Des évolutions sont donc possibles.

- Ces conceptions opposées du pouvoir comme du management ne se cantonnent pas dans les administrations centrales, elle se décèlent aussi chez les acteurs, au niveau local. Les études des universités de Rouen et de Strasbourg repèrent également deux styles de pilotage, l'un fondé sur l'autorité et l'exercice personnel du pouvoir, l'autre conçu sur un mode participatif en vue de l'objectif commun à réaliser. Ces observations concernent les attitudes de municipalités vis-à-vis des associations ou des intervenants, de directeurs d'écoles vis-à-vis d'enseignants, etc.

Illustration 1 : pilotage et autorité dans les établissements

« Le pilotage, première approche

« Dans les écoles, c'est un exercice très personnel et très intuitif du pouvoir qui paraît fonctionner. (...) Le flou qui entoure la position du chef d'établissement dans l'Éducation nationale concourt grandement à favoriser une directivité qui s'épuise assez vite en petits actes de force plus ou moins directs, plus ou moins violents.

« Le pilotage, deuxième approche

« Dans cette acception, on insiste davantage sur le fait que le pilotage peut être conçu comme une compétence collective, un savoir partagé et porteur d'une efficacité au moins potentielle plus grande. C'est la centration sur l'objectif commun à réaliser, le plus efficacement possible, qui apparaît comme le nœud de la dynamique de pilotage. »

Source : université Louis-Pasteur, Strasbourg, 1997.

¹ *À travers les travaux de la sociologie des organisations, cf. par exemple Michel Crozier et Erhard Friedberg, L'acteur et le système, Seuil, 1977.*

Illustration 2 : pilotage et autorité dans certaines municipalités

« Un grand nombre de partenaires ne semblent pas avoir apprécié la nature du pilotage initié par certaines municipalités. On parle d'autoritarisme, de non-concertation, parfois même de mépris » (...)

« Il semble qu'il y ait eu ici le choc non seulement de deux cultures épousant parfois deux idéologies, mais aussi le choc de deux conceptions du pouvoir et / ou du management : une conception "hiérarchique", où l'on multiplie exagérément les étapes de la décision. Cette conception invite certes au dialogue, mais elle ne prévoit pas une réelle cogestion du pilotage du dispositif. Une seconde conception, qui laisse émerger la lecture des acteurs-opérateurs, et où l'activité des responsables municipaux consiste essentiellement à accompagner la mise en œuvre du dispositif ».

Source : Laboratoire CIVIIC, université de Rouen, 1997.

Quand les responsabilités de conception, de coordination, d'organisation n'ont pas été définies par le jeu partenarial, elles le sont donc le plus souvent sur le mode de l'autorité et de la hiérarchie. Et d'ailleurs cette situation peut s'avérer tout aussi efficace comme le montre VERES (1997) : *« La communication sur ce site est excellente mais elle est verticale, circulant entre animateurs, coordonnateurs, responsable administratif des affaires scolaires, élu chargé du dossier et maire adjoint. Sur ce site la coordination logistique et la régulation relationnelle ne s'effectue pas en concertation, c'est l'équipe de la mairie qui assure cette fonction : c'est un dispositif non partenarial mais c'est un dispositif efficace »*

Si l'absence de partenariat est gage d'autant d'efficacité, pourquoi donc être partenaire ?

Une régulation partenariale, pourquoi faire ?

Répondre à une telle question suppose de faire encore un pas dans l'entreprise de définition de ce qu'est le partenariat.

Dans les faits on peut avoir affaire à des formes très différentes de ce qu'on appelle « partenariat » d'un site à l'autre. C'est d'ailleurs une des conclusions de VERES en 1997.

- **Version 1 : « le partenariat d'organisation »**

Ce mode de partenariat est activé essentiellement dans une perspective de renforcement de l'efficacité. À chacun ses compétences, on s'associe donc pour optimiser la mise en œuvre. Ce type de partenariat limité a souvent à voir avec un pilotage « autoritaire ». Il n'y a d'échanges que sur les questions techniques.

Illustrations

« Il y a eu beaucoup de réunions, mais elles portaient essentiellement sur la mise en œuvre et le fonctionnement concret, alors que les positions de chacun n'avaient pas eu vraiment l'occasion de se confronter sur le fond. »

« L'émergence d'un partenariat éducatif local semble se limiter à un partenariat d'organisation (quelles activités peut-on proposer ? avec quels moyens?...) mais ne prend pas la forme d'une collaboration de projet ».

Bien souvent ce type de partenariat génère des frustrations : les uns se sentent instrumentalisés, les autres ne se considèrent pas entendus, ils n'ont tous que très souvent une « *vision partielle* » (VERES 1997) ou « *qu'une connaissance vague de la réalité* » (Bourg-Saint-Maurice). Les positions demeurent figées, les malentendus persistent.

- Version 2 : « la mise en réseau »

Une démarche partenariale s'entend alors comme le rapprochement, l'association d'acteurs très différents qui n'ont pas eu nécessairement l'opportunité jusqu'alors de se côtoyer, d'échanger, d'être en relation, de travailler ensemble dans une action.

« Includant de la concertation régulière et organisée, l'ARS fait travailler ensemble des acteurs souvent issus de milieux professionnels divers, ayant reçu des formations différentes, dotés de statuts professionnels contrastés, les uns appartenant à la fonction publique, les autres étant salariés ou vacataires, soumis, parfois, à la précarité de l'emploi ».

« Au sein des comités de pilotage, des acteurs issus d'instances diverses et marqués par des cultures professionnelles différentes sont amenés officiellement à collaborer, des institutionnels à côtoyer des bénévoles, des décideurs politiques et administratifs à s'asseoir à côté des intervenants » (VERES 1998).

Ce développement des relations sociales transversales permet de s'écouter, de se connaître, de débattre, de coopérer.

Dans ses travaux, le groupe « partenariat et territoires » a été amené à opérer une distinction entre réseau et partenariat. Le réseau est un préalable au partenariat, il n'est mobilisé qu'en fonction de la conjoncture, il s'inscrit dans une temporalité différente que celle du partenariat, il n'engage pas aussi fortement ses membres, il ne suppose pas l'existence d'un projet élaboré collectivement.

- Version 3 : « le partenariat de projet »

C'est bien entendu la forme la plus complète du partenariat ou ce que l'on pourrait appeler du « vrai » partenariat. Ce partenariat s'inscrit dans

une perspective de changement et s'appuie sur un projet clairement défini et élaboré en commun, c'est-à-dire pour reprendre les termes du groupe « partenariat et territoires » sur « *le résultat d'un accord de volontés en vue du changement et d'un noyau de valeurs et de représentations communes* ». Acteurs locaux et institutions entrent alors en synergie sur une base volontaire et développent, quel que soit leur poids respectif, une « *parité d'estime* ». Ils sont motivés, se respectent mutuellement, parviennent à dépasser leurs intérêts propres pour construire un « bien » collectif.

Cette régulation partenariale doit, pour le CEREQ, permettre de répondre à une série d'enjeux :

« – *aborder et traiter collectivement la question du sens des activités périscolaires et des compétences qu'elles requièrent, alors que cette question demeure trop souvent en question sur les sites ;*

– *rassurer les partenaires sur la pertinence et l'originalité effective de la professionnalité portée par les intervenants, tout en aidant ces derniers à s'affirmer singulièrement dans le champ éducatif, donc en intersection directe avec les enseignants ;*

– *déboucher sur une situation dans laquelle les intervenants et les partenaires aspirent réellement à travailler ensemble, autour d'une vision commune de l'intérêt et des besoins socio-éducatifs des enfants* ».

Cette analyse du sens du partenariat de projet est dominée par les enjeux en matière d'emploi : définir les finalités du projet pour mieux saisir les compétences à mettre en œuvre, permettre la reconnaissance de certains acteurs, favoriser la coopération.

Il convient donc de la compléter.

Le cabinet VERES quant à lui, parle de « *renforcement de la démocratie locale* », de « *nouvelles manières de penser la démocratie* » notamment à travers « *la possibilité du dépassement des divages traditionnels entre acteurs, dans le cadre de processus de coresponsabilité ou de mobilisation de nouveaux partenaires autour d'un objectif commun* ».

Dans les évaluations locales :

« *Il s'agit de sensibiliser les acteurs concernés aux enjeux, d'animer un travail de fond vraiment collectif et les négociations nécessaires à une telle mise en œuvre* ».

« *C'est le moyen pour les partenaires de dépasser les logiques de profession et d'institution par la reconnaissance des contraintes de chacun, des problèmes qu'il rencontre* ».

En d'autres termes, la démarche partenariale est porteuse de nombreux bénéfices :

– elle permet de mieux saisir la complexité des problèmes et de sophistiquer les solutions « *en multipliant les points de vue* ;

- elle permet de transformer la société au quotidien en obligeant les partenaires à modifier leurs cultures et leurs comportements ;
 - elle permet d'adapter le projet partenarial aux caractéristiques du milieu ;
 - elle permet la conception et la prise de décision démocratique par l'échange et la régulation des informations ;
 - elle permet le contrôle du fait de la relation de proximité qu'il impose »
- (R. Fonteneau, rapport du groupe « partenariat et territoires »).

Pour le dire autrement, la dynamique partenariale est à l'origine de différents types d'apprentissages : des apprentissages cognitifs (la question de l'éducation de l'enfant est réexaminée sous un éclairage transversal par exemple), des apprentissages relationnels (les acteurs s'informent, communiquent, apprennent à s'écouter, à négocier...), des apprentissages organisationnels (de nouvelles logiques d'action porteuses de décloisonnement apparaissent, la concertation se développe...).

Le partenariat prend du sens quand on prend la peine de vouloir le construire. Le rôle des acteurs partenaires est capital dans cette entreprise. Prenons connaissance de ceux-ci.

Les différentes responsabilités en présence dans le partenariat

Comme l'indique l'évaluation de Saint-Genis-Pouilly (01), le partenariat « est bien entendu le résultat des relations que les partenaires entretiennent les uns avec les autres, des statuts et des légitimités qu'ils se reconnaissent, des intérêts qu'ils ont à s'engager ou non dans la collaboration. »

Lister les acteurs en présence ne suffit donc pas ; il importe aussi d'analyser la dynamique de leurs relations. Or la position des uns et des autres n'est pas égale, le partenariat ne fait pas disparaître les jeux de pouvoir.

« Les intérêts des uns et des autres ne sont pas les mêmes. L'observation montre clairement que les institutions et les professionnels en place, surtout s'ils sont en situation de monopole, ont été souvent plus réticents à entrer dans le jeu des nouveaux dispositifs ; inversement, ce sont les nouveaux entrants qui se révèlent les plus impatients de conquérir un nouveau droit d'expression, de nouveaux terrains d'exercice, des marchés supplémentaires, voire davantage de légitimité » : ce constat opéré par Jacques Ion¹, et cité dans une évaluation locale, peut nous servir d'hypothèse à l'amorce de cette analyse.

¹ Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, 1990.

Dans un souci de clarification de la démarche d'identification des rôles, il est nécessaire de présenter les configurations d'acteurs en différenciant deux grands registres : le partenariat institutionnel et le partenariat opérationnel. Ces deux nouvelles catégories viennent d'ailleurs enrichir l'analyse des formes de partenariat.

Le partenariat institutionnel

Il s'exerce essentiellement au niveau de la décision « stratégique » et du pilotage, on se situe ici au niveau politique.

« *Qui est le maître d'ouvrage?* » (université de Rouen). Il semble qu'il n'ait pas été évident de répondre à cette question, du moins au lancement du dispositif. Pour le dire autrement, le problème posé est celui de savoir qui est légitime pour piloter l'aménagement des rythmes scolaires. Sont ainsi soulevées les questions d'une part, des relations de pouvoir entre les collectivités territoriales et l'État, d'autre part les responsabilités respectives des différents segments de l'État : Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, l'engagement des municipalités tout d'abord a été fort, compte tenu du contexte de l'expérimentation qui faisait appel au volontariat ainsi que du contexte électoral qui a favorisé l'arrivée de nouvelles équipes soucieuses de marquer leur différence. Pour reprendre une autre caractérisation du partenariat, on peut parler en présence de cette initiative locale de « partenariat ascendant ». Les enjeux sont nombreux pour les collectivités locales, ce sont à la fois des enjeux sociaux : renforcer la cohésion sociale, prévenir les situations à risque; des enjeux culturels : favoriser l'accès de tous à la culture et au sport, favoriser une éducation globale; des enjeux économiques : développer l'emploi, développer le territoire; des enjeux politiques : affirmer les responsabilités des collectivités territoriales en matière d'éducation, favoriser la démocratie locale et la citoyenneté..

Les collectivités ont été d'autant plus prêtes à s'investir que le local est, selon VERES (1998) légitimé comme « *acteur de la transformation sociale* » dans un contexte où l'on s'interroge sur l'efficacité des actions de l'État. Elles sont donc désormais habilitées « *à juger de l'efficacité, de la faisabilité voire de la pertinence des actions proposées* » voire même « *à interpeller l'État* ». Si elles estiment les offres de l'État cohérentes ou enrichissantes par rapport aux actions menées localement, elles se saisissent alors de ces « *opportunités* » qui leur permettent de renforcer le travail de construction de la politique locale. Elles en attendent une plus grande visibilité et à travers elle, une légitimation, un consensus plus fort autour de leur politique, mais aussi

des apports financiers nouveaux, un soutien technique, une rentabilisation des équipements, un meilleur suivi des associations, etc.

Les collectivités ont donc été dans une position de force dans le pilotage, elles ont consacré d'importantes ressources financières : « qui paie, commande », elles ont disposé de ressources humaines internes ou en mobilisent à l'externe au niveau local. Elles ont maîtrisé la plupart du temps la configuration des acteurs avec qui elles étaient prêtes à coopérer.

Toutefois plusieurs études témoignent du fait que la collectivité n'a pas toujours été exclusivement à l'origine du projet ; l'initiative de la collectivité a été prise en s'appuyant ici sur la mobilisation des familles, là sur celle de directeurs d'écoles et d'enseignants, ailleurs sur celle d'associations.

« Il semble que ce soit la personnalité du directeur d'école, très impliqué dans l'action sociale de quartier (...) et le dynamisme de l'équipe pédagogique qui expliquent l'accord formulé » (CEREQ, monographie).

Il y a donc eu souvent, à l'origine de la décision de la collectivité, l'existence d'une action collective impulsée par des acteurs locaux, la collectivité agrégeant alors les intérêts exprimés en reprenant la proposition. Mais quand ces intérêts devenaient divergents, certaines municipalités ont hésité, certaines (très peu) ont abandonné.

« À partir de là, le pilotage est devenu plus incertain, la position de la commune oscillant entre deux pôles opposés : d'une part, continuer un projet qui peut être vu comme exemplaire et donc contribuer à la renommée de la commune (...) d'autre part, arrêter un projet lourd à gérer et à financer et source de beaucoup de dissensions, en saisissant toutes les occasions ou les faiblesses qui se font jour. »

Les consensus locaux sont donc fragiles.

Par ailleurs, lorsqu'on a affaire à des sites en intercommunalité, l'initiative semble plutôt prise par la commune motrice, dont l'identité est la plus forte. On peut citer par exemple le cas de Rochefort étudié par le groupe « partenariat et territoires » : « *Le site pilote a été un élément fort dans le déclenchement d'une réflexion intercommunale avec les communes rurales entourant Rochefort* ». Mais cette domination trop forte d'une commune sur les autres a occasionné aussi des freins car les petites communes ont craint la concurrence ou encore « *redouté d'avoir davantage de contraintes que de retombées positives* » (VERES, 1998).

Si les intérêts se sont rencontrés sur certains aspects : le souci d'agir de façon plus efficace, la mise en commun des ressources, des informations, des réflexions, l'apprentissage de nouveaux savoir-faire, des conflits ont pu apparaître rapidement dès qu'un des acteurs s'est senti lésé.

Les arrangements locaux apparaissent donc instables, les relations oscillent en permanence entre coopération et concurrence.

Si le rôle des municipalités a été majeur, en revanche, le rôle du conseil général est demeuré mineur et limité à une faible intervention financière, souvent au titre des transports et / ou au titre des collèges. Dans un des départements pilotes pour l'ARS de l'Éducation nationale, VERES constate que s'il y a financement (500 francs par enfant), le conseil général ne participe pas à l'instance de pilotage départementale, personne ne s'occupe réellement de l'ARS...

Qu'en est-il du côté de l'État ? Plusieurs ministères sont concernés et en premier lieu, Jeunesse et Sports, promoteur de l'expérimentation.

- L'impulsion donnée par le ministère de la Jeunesse et des Sports dans cette expérimentation fait que la plupart de ses services déconcentrés se sont investis de façon importante, du moins au démarrage de l'ARS.

Initiateur de l'opération, le ministère de la Jeunesse et des Sports s'est trouvé dans une position stratégique dès le départ, il était en effet l'offreur de négociation. Il a pu fermer ou ouvrir le jeu partenarial, il a donc choisi les partenaires avec qui il voulait ou devait coopérer et en l'occurrence, il a fait alliance avec les collectivités, dans une perspective de maximisation de sa légitimité.

S'agissant d'une priorité politique, des moyens financiers conséquents ont été déconcentrés et les services du ministère ont pu bénéficier là d'un argument de poids dans leur négociation avec les communes en proposant de couvrir 30 % des dépenses.

Ces ressources ne sont pas les seules à avoir été mobilisées pour asseoir la position du ministère ; des moyens d'expertise ont été également développés : les personnels du ministère de la Jeunesse et des Sports ont sur le terrain joué un rôle important en termes d'information, de conseil technique dans l'élaboration du projet, dans le recrutement des intervenants, dans la recherche d'équipements adaptés, etc.

Enfin, les services du ministère de la Jeunesse et des Sports ont pu également jouer un rôle de médiateur en organisant des rapprochements avec des collectivités ayant une expérience dans l'aménagement du temps de l'enfant, en facilitant les relations des associations avec les collectivités qui les regardent parfois avec méfiance, en plaidant pour la prise en compte de la parole des jeunes ou des parents dans le dispositif, ils ont ainsi agi sur la régulation du système local d'acteurs et sur le renforcement de la démocratie.

L'ensemble de ces ressources formait un tout non négligeable qui permettait de reprendre un peu de poids dans le dialogue avec les collectivités (qui nous l'avons évoqué, ont tendance à s'autonomiser de plus en plus), mais qui d'un autre côté, était perçu comme « une pierre dans le jardin » de

l'Éducation nationale. Cette irruption sur le territoire de l'acteur traditionnellement dominant dans le champ de l'éducation a pu mettre en difficulté des chefs de service du ministère de la Jeunesse et des Sports soucieux de maintenir des relations paisibles avec leurs collègues de l'Éducation. Ils ont pris soin de les associer au démarrage de l'opération. Par ailleurs certains chefs de services Jeunesse et Sports ne se sont pas fortement investis dans le pilotage et le suivi des sites une fois l'opération lancée, se contentant d'apporter des financements (même si d'autres arguments ont pu être invoqués pour justifier leur absence).

Cette position à la fois forte et fragile, est sans doute à l'origine des interrogations sur les responsabilités du ministère de la Jeunesse et des Sports ainsi que du fait que l'opération ne lui soit pas vraiment créditée.

- S'agissant de l'Éducation nationale, il est évident que l'opération par différents aspects : approche de type ascendant, valorisant le rôle des élus locaux, concernant le champ de l'éducation et prétendant à une transformation des rythmes scolaires, ne pouvait être regardée d'un œil entièrement favorable car heurtant trop la culture institutionnelle et portant atteinte à une situation de monopole.

En conséquence, l'administration centrale a adopté une position défensive ; elle n'a pas opposé de veto au lancement de l'expérimentation, mais elle s'est également gardée de transmettre des directives à ses services déconcentrés.

Cette situation s'est souvent traduite au plan local par l'hésitation de la hiérarchie scolaire à s'impliquer dans le projet et à en faciliter le déroulement. Certains responsables administratifs ont cependant pris sur eux la décision de dépasser les tensions et les crispations institutionnelles et de s'engager pleinement dans le dispositif aux côtés des collectivités et de Jeunesse et Sports ; cette attitude a été d'autant plus facilitée qu'il existait un actif en termes de partenariat. Ils ont pu privilégier l'intérêt de l'enfant et / ou voir dans cette opération une opportunité d'évolution du système éducatif vers plus d'ouverture. D'autres ont préféré laisser les directeurs d'école et les enseignants se déterminer localement, sans leur apporter aucun soutien. On trouve trace dans de nombreuses évaluations de ces situations ambiguës.

« Les IEN se sont trouvés assez vite coincés par le fonctionnement hiérarchique de l'Éducation nationale. Tantôt ils avançaient, tantôt ils reculaient, tantôt ils freinaient. Il y avait des difficultés et des tensions à tous les niveaux, entre les instits et le directeur, entre les directeurs et les inspecteurs, entre les IEN et l'inspecteur d'Académie en place (...) ».

« Il n'y a eu aucun soutien de la part des IEN. Il n'y a eu que deux inspecteurs qui se sont donnés le mal de leur donner des autorisations, de leur donner des

remplacements pour avoir des décharges (...) Ils ont laissé les instits se dépatouiller tout seuls. L'Éducation nationale n'est pas sortie grandie, parce que ou ils étaient contre et ils devaient dire qu'ils étaient contre ou ils étaient pour et ils devaient alors nous aider» (Laboratoire CIVIIC, université de Rouen).

« L'absence de directives de l'Éducation nationale induit chez certains acteurs de l'Éducation nationale un inconfort, une prise de distance, voire un rejet d'une expérimentation impulsée par un autre ministère que celui dont ils dépendent. »

« À l'Inspection d'académie, on met en avant la nécessité d'un respect de la réglementation en vigueur et de la défense du service public. On redoute une "municipalisation" rampante de la politique relative à l'école primaire. Les directeurs d'école font montre d'une forte implication dans le projet, souvent supérieure à celle des enseignants, même si aucun d'entre eux n'exprime de réelle hostilité au projet, aux dires de nos interlocuteurs. Les premiers soulignent la qualité de leurs relations avec les autres partenaires : représentants de la ville, des centres sociaux, animateurs et formateurs » (VERES, 1997, monographies).

« L'Éducation nationale quant à elle suit attentivement l'expérience. Son engagement, à travers notamment la mise en œuvre de formations, marque ainsi une volonté de collaboration avec les autres partenaires, mais reste cependant cantonné dans un rôle de "coopération vigilante" pour reprendre les termes de notre interlocuteur. Chacun des acteurs du dispositif devant s'en tenir à son propre champ de compétences»

On le voit les ressources mises en œuvre par l'Éducation nationale ont procédé essentiellement du niveau local à travers l'engagement des directeurs d'écoles et des enseignants. Ceux-ci sont intervenus dans la conception et dans l'organisation et le suivi du projet, voire pour certains directeurs dans la coordination. Cet apport en ressources humaines et en expertise n'a pas été complété par des ressources financières ou matérielles. Par ailleurs, dans le jeu de protection de son champ d'intervention, l'administration de l'Éducation nationale a usé surtout de ressources réglementaires en veillant à la conformité des horaires scolaires dans le souci du respect des programmes, en agréant les intervenants, en préconisant « *l'absence de recouvrement entre temps scolaire et temps périscolaire afin d'éviter tout risque de confusion* » (CEREQ). C'est donc au final un attitude partagée qui caractérise la position de l'Éducation nationale, frileuse au plan institutionnel, souvent engagée au niveau du pilotage local.

Cette attitude plutôt passive au plan institutionnel n'a pas été seulement le fait de l'Éducation nationale.

- De la même manière, les services régionaux du ministère de la Culture ont plutôt fait preuve de circonspection et ne sont pas intervenus dans le pilotage de l'expérience, même s'ils ont, ça et là, attribué des financements. L'université de Strasbourg analyse finement la position de cette administration.

« La direction régionale des Affaires culturelles (DRAC) a une position plus mitigée, à l'image des préoccupations du ministère de la Culture : elle soutient l'innovation engagée par un financement et la recherche d'intervenants qu'elle reconnaît, parce que l'expérimentation ARS va bien dans le sens d'un meilleur accès des enfants aux activités culturelles et un rapprochement de l'école et de la culture. En revanche, elle reste très vigilante quant à l'issue de cette expérimentation : elle regrette une double extériorité des activités culturelles par rapport aux dispositifs antérieurs (contrats bleus, PAE, etc) : ces activités se déroulent hors temps scolaire et hors de la présence de l'enseignant. Cette extériorité est reflétée dans la position parfois délicate de ses intervenants au regard des canons de la pédagogie scolaire ».

Ces données confirment bien l'analyse de Jacques Ion présentée ci-dessus : les « partenaires » n'ont pas tous les mêmes intérêts à collaborer, par ailleurs ils ne pèsent pas tous le même poids, enfin la dynamique de leurs relations révèle des jeux de pouvoir.

Il n'est donc pas étonnant de constater que là où il existe un comité départemental associant les différentes administrations, celui-ci ne développe que ce que l'on peut appeler « un partenariat d'organisation ». Ce « partenariat institutionnel » qui prend corps au sein du comité départemental, se limite à des questions techniques : l'élaboration d'une charte de qualité ou la formation commune des intervenants et enseignants par exemple. On évite soigneusement d'aborder les questions politiques, celle des relations entre l'État et les collectivités territoriales par exemple ou celles relatives aux conceptions de l'éducation, aux finalités d'une politique d'aménagement du temps de l'enfant. Ce partenariat n'est cependant pas dénué d'intérêt ; il permet aux uns et aux autres de mieux se connaître, de diffuser des savoir-faire spécifiques à chaque administration ; il favorise en d'autres termes un certain décloisonnement et constitue un premier pas vers un travail interministériel et transversal.

« Ce partenariat départemental a connu plusieurs phases, qui traduisent des évolutions importantes au cours de la première année. Au début, des crispations existaient entre la DDJS et l'Inspection académique, "héritées de l'histoire". Puis, une fois le dispositif officiellement lancé, une collaboration s'est instaurée, qui a concerné progressivement toutes les dimensions de la mise en œuvre du dispositif et a été à l'origine de toute une production d'outils de pilotage en concertation :

- élaboration d'un cahier des charges commun, envoyé à toutes les écoles du département ;*
- conception d'une charte de qualité des interventions ;*
- élaboration d'une grille d'observation des activités ;*
- visites des sites pilotes en commun ;*
- montage de modules de formation spécifiques ;*
- travail sur l'évaluation : projet de questionnaire conçu au niveau du groupe de pilotage départemental. »*

Dans les comités locaux (nous y reviendrons), en ce qui concerne les relations interinstitutionnelles, les administrations sont en retrait par rapport à la collectivité locale qui bénéficie d'une légitimité politique. « *C'est sa volonté politique qui conditionne le choix de s'engager dans de tels changements, mais elle ne pourrait mener seule un tel projet* » (Bourg-Saint-Maurice). Or chacun des ministères n'a (culturellement) pas le même type de relation avec les collectivités territoriales : en ce qui concerne l'Éducation nationale, une crainte certaine de la municipalisation de l'éducation est parfois ouvertement exprimée, qui trouve ses origines dans la constitution de l'école (de la III^e république) hors de la société (les familles) et hors le politique (les élus locaux). Certains élus l'ont bien compris qui clament ouvertement « *leur refus d'emprise sur l'outil scolaire* » (VERES 1997). À l'opposé Jeunesse et Sports tire une part de sa légitimité de sa relation aux associations et dans la médiation avec les élus.

En conséquence, la synergie partenariale (acteurs politiques locaux / acteurs institutionnels) débouche sur un système de pilotage très différent d'un site à l'autre, très évolutif dans le temps (*cf. infra*), qui ne peut être modélisé : tout dépend de l'équilibre qui peut être trouvé entre les intérêts de ces acteurs, et du repositionnement des uns et des autres autour du projet.

« Le fonctionnement partenarial de l'ARS apparaît (...) comme particulièrement mobile, changeant, ce qui s'explique par le fait que le dispositif entraîne une recomposition du jeu entre des acteurs concernés par l'enfant, par sa vie, par son éducation. Cette mobilité peut être aussi bien une richesse qu'une fragilité » (VERES, 1997).

Le partenariat opérationnel

Si le partenariat lié au pilotage du dispositif concerne trois principaux acteurs, le partenariat relatif à la mise en œuvre associe quant à lui une pluralité d'acteurs. Il s'agit ici de suivre la conduite de l'action, sa réalisation. Ce type de partenariat met l'accent sur les questions organisationnelles. Des décisions sont prises mais qui concernent le quotidien du projet.

On trouve ainsi dans la composition des comités locaux de suivi des financeurs comme la Caisse des allocations familiales, des acteurs impliqués dans la mise en œuvre parmi lesquels les directeurs d'écoles, des enseignants, des représentants d'associations, parfois des intervenants, enfin des représentants des parents ou encore (rarement) des enfants.

Ces différents acteurs ont à connaître des difficultés rencontrées, sont consultés sur les ajustements à opérer et valident les réalisations. Ils

participent aussi à l'évaluation du dispositif en mettant au point leur propre protocole ou en établissant un cahier des charges soumis à des évaluateurs externes, cette évaluation permet l'échange des points de vue et des positions.

La position des parents comme des associations est variable selon les sites.

Concernant les parents¹, on note ici que « *les parents occupent une place importante dans la commission. Ils sont un soutien important pour la mairie, principalement face aux enseignants, même si les relations mairie/ enseignants sont bonnes. Ils exercent également un contrôle sur les activités, veillent à la qualité des activités* », là que « *le dispositif ARS se déroule sans la participation des parents* ».

VERES (1998) note en outre que la participation des parents n'est pas chose simple pour ces derniers : « *Il ne leur a pas toujours été facile de se positionner, en tant qu'acteurs bénévoles face à des institutionnels, d'autant qu'ils ne possédaient pas tous les éléments de connaissance nécessaires à l'appréhension d'un dispositif aussi complexe et aussi chargé d'enjeux que l'ARS* ». L'information de ces acteurs revêt donc une importance certaine (*cf. infra*).

Les associations sont placées dans une position délicate; en effet le dispositif ARS leur procure des ressources nouvelles ainsi que nous avons pu le voir précédemment, tant par l'élargissement de la demande d'activités périscolaires que par les retombées sur les activités extrascolaires. Les associations apparaissent ainsi positionnées sur un marché et sont regardées comme des opérateurs à qui il est difficile de demander d'être en même temps juge et partie. Pourtant au nom de leurs valeurs, de leurs engagements pour la cause des enfants ou pour la démocratie locale, elles se revendiquent aussi comme des associations de citoyens ayant leur mot à dire dans l'expérience (*cf. infra* sur le développement de la vie associative).

« *Les centres sociaux qui n'ont pas été associés à l'élaboration du projet ne se vivent dans la mise en œuvre du dispositif ni comme co-auteurs ni comme coréaliseurs; ils ont le sentiment d'être instrumentalisés et de n'avoir comme positionnement possible que celui de prestataires de services* » (VERES, 1997).

Nous ne reviendrons pas sur la position des enseignants et des intervenants dans le partenariat, ce point ayant fait l'objet d'un long développement relatif au partenariat éducatif en seconde partie.

Nous appréhendons à présent un peu mieux le sens du partenariat et les acteurs en présence. Il nous reste désormais à éclairer ses modalités de fonctionnement : dans quels lieux il prend corps, l'influence du temps, les multiples démarches qui activent le partenariat...

1 *Cf. aussi infra sur le rôle des parents dans le partenariat éducatif.*

Les modalités de la régulation partenariale

Si le partenariat est affaire de volonté, il demande aussi une démarche méthodique ; le recours aux techniques de management s'impose. Comment fonctionnet-on en partenariat ? C'est la question que nous allons étudier dès à présent.

Les espaces du partenariat

L'une des premières modalités essentielles d'un fonctionnement partenarial est d'instituer un lieu qui va permettre les échanges, la construction et la conduite collective du projet. De fait, la plupart des sites ont mis en place un comité de pilotage local du dispositif. La notion de pilotage s'entend au sens large, elle inclut fréquemment la conduite de l'évaluation de l'action.

- Le rôle de régulation joué par ces comités locaux varie cependant d'un site à l'autre.

Dans les sites étudiés par le cabinet VERES par exemple, on trouve à la fois des comités qui sont les maillons essentiels du pilotage de l'action collective, car ils sont animés par des acteurs pertinents, efficaces et reconnus par l'ensemble des partenaires ; et d'autres où les comités sont des simples lieux de régulation organisationnelle. Examinons successivement ces deux types de comités.

« Plus que sur d'autres sites pilotes, sur ces deux sites, les comités de pilotage sont reconnus et plébiscités par l'ensemble des partenaires locaux, à la fois sur le plan de la forme et sur le plan du fond, parce qu'ils sont animés par des acteurs dés, légitimes et aptes à assurer leur mission de coordination » (VERES, 1998).

Dans le premier cas, ces instances où la parole circule, où les informations sont partagées, constituent de véritables espaces d'expression, d'écoute, d'analyse et de réflexion, sans oublier de négociation : des espaces de démocratie locale... Mais elles sont en même temps plus que cela, elles contribuent à la fertilisation des réflexions, à la diffusion des savoir-faire. Ce sont donc des lieux d'apprentissage où chacun peut trouver son compte à travers la dynamique de construction de l'expérience commune.

Mais il en va parfois tout autrement...

On trouve aussi ici et là des comités locaux dont la seule fonction est d'assurer la coordination entre les différents acteurs, dont la tâche principale est de faciliter la mise en œuvre tant au plan logistique que relationnel. Ne gérant que des questions administratives et techniques, ces comités exercent de fait une fonction de supervision. Les acteurs qui ont peu à voir

avec les questions pratiques semblent ne pas y trouver leur compte au bout d'un certain temps et s'en désengagent, faute de discussions sur le projet.

Dans d'autres cas, le fait d'associer une pluralité d'acteurs n'est pas une garantie en soi : certains comités s'avèrent impuissants bien que réunissant tous les partenaires et faisant circuler les informations, dans la mesure où ils sont animés par des acteurs qui parfois manquent d'expérience en la matière, ou encore et surtout, par des acteurs qui ne sont pas pleinement reconnus par l'ensemble des parties au projet ; c'est le cas par exemple de représentants de services déconcentrés de l'État.

« La question se pose aussi bien en ce qui concerne la phase de lancement du dispositif que celle de sa mise en œuvre : les acteurs ont-ils une formation suffisante pour pouvoir jouer ce rôle et sont-ils dans un positionnement (institutionnel, politique) qui leur donne la légitimité suffisante? » (VERES, 1997).

- Le fonctionnement de ces instances peut être également très différent.

Dans de nombreux sites, le comité de pilotage se tient deux, trois ou quatre fois par an. Le reste du temps, la régulation est opérée à partir de réunions plus informelles et le travail réalisé est validé ensuite au sein du comité de pilotage.

« Même si le rythme des rencontres "officielles" semble avoir baissé cette année, il n'en demeure pas moins que la dynamique se pérennise et se développe quotidiennement (...) ».

Ailleurs il existe deux comités de pilotage. L'un est chargé de la régulation « quotidienne » : il prend les décisions courantes permettant le bon fonctionnement du projet, il se réunit pour ce faire de façon régulière, souvent une fois par mois. L'autre rassemble l'ensemble des partenaires, notamment des parents, des enseignants, des représentants d'associations locales, parfois des intervenants, c'est une instance beaucoup plus large dans sa composition qui permet le rapprochement et les échanges entre tous les acteurs deux à trois fois par an.

Enfin on signale parfois dans les monographies l'existence d'un comité de pilotage et d'évaluation ainsi que des groupes de travail dont le rôle est de préparer et d'alimenter la réflexion du comité plénier. On retrouve ici le modèle du CESARE appliqué localement.

Les relations entre les partenaires évoluent au fil du temps dans ces instances. Comme le disent les évaluateurs de Saint-Genis-Pouilly, *« il ne s'agit pas de considérer la commission CARVEJ comme une entité homogène et stable. Elle est bien entendu le résultat des relations que les partenaires entretiennent les uns avec les autres, des statuts et de la légitimité qu'ils se reconnaissent, des intérêts qu'ils ont à s'engager ou non dans la collaboration ».*

Le temps, acteur du partenariat

La variable temps apparaît essentielle en matière de partenariat. Le partenariat comme toute construction humaine nécessite un temps de découverte, puis un temps de construction commune, enfin un temps de pérennisation ou d'évolution.

Dans ses travaux internes, le groupe « partenariat et territoires » a mis en évidence le fait que la plupart du temps, le partenariat développé dans l'ARS avait des racines dans l'histoire locale, il s'est forgé à travers de multiples expériences et a permis la constitution d'une première « communauté » de travail dans tel ou tel champ. Pour autant, avec l'arrivée de nouvelles équipes municipales, cette antériorité d'expérience n'a pas toujours été reconnue.

Dans les sites où l'ARS a constitué la première action dans le domaine périscolaire, ou dans ceux où il a fallu « repartir à zéro », la phase de lancement a été cruciale dans la mise en place du partenariat : les modalités de départ ont marqué fortement les acteurs, et d'autant plus qu'ils ont pu se sentir marginalisés ou insuffisamment reconnus comme partenaires.

« L'impact de la genèse se fait sentir de façon durable et à différents niveaux, fonctionnel, relationnel :

– les acteurs absents au démarrage auront des difficultés à se positionner, tarderont parfois à s'investir dans l'action ou encore s'y engageront mais sans s'y sentir reconnus ;

– les sentiments d'exclusion, les vécus de contraintes de certains acteurs vont perdurer bien au-delà de la phase de genèse. (...)» (VERES, 1997).

Ces difficultés ne sont pas simplement levées par l'effet mécanique du temps. Des efforts conséquents sont alors à réaliser pour éviter le blocage et la fin de l'expérience. Le faible nombre d'abandons du dispositif montre que cette situation a été maîtrisée largement.

Le fonctionnement partenarial n'est donc pas figé une fois pour toutes ; même s'il est parfois cahotant au départ, il peut évoluer nettement au fil de la réalisation du projet. Ce processus s'oriente en général positivement selon VERES, car les acteurs en commençant à partager informations et responsabilités, apprennent à se découvrir et à travailler ensemble. La confiance et l'estime s'installant, ils modifient alors leur positionnement dans le jeu d'acteurs : ici la hiérarchie de l'Éducation nationale se montre plus conciliante, là les professeurs considèrent différemment les intervenants. Si les porteurs du projet restent durablement et fortement investis et notamment les élus locaux, d'autres acteurs prennent progressivement une place plus affirmée, en particulier les parents.

De nouveaux acteurs sont progressivement intégrés au fur et à mesure que l'on prend conscience de l'intérêt de l'action collective en termes d'efficacité et de démocratie locale : ici on associe désormais des représentants d'intervenants, là on ouvre le comité aux enfants, ailleurs le chef de projet « politique de la ville » est invité aux réunions..

De façon générale la possibilité de construire le projet dans la durée triennale de l'expérimentation a été perçue de façon très positive ; « *elle retentit directement sur son acceptabilité, la qualité de la concertation entre acteurs, sur leur créativité* » (VERES, 1997).

La volonté d'aller de l'avant domine alors : « *Le comité de pilotage paraît animé d'une volonté de faire aboutir, de réajuster, d'améliorer l'expérience ; l'ARS est perçu comme un projet évolutif, comme un dispositif qui se construit pas à pas, avec la méthode qui consiste à "apprendre en faisant" »* (VERES, monographie).

Information, concertation, négociation, coordination, évaluation : des savoir-faire partenariaux à acquérir

La perfectibilité du dispositif ne repose pas que sur sa dimension temporelle, elle suppose aussi une bonne qualité de management du projet. Certaines étapes et démarches sont alors incontournables.

Information

L'information des acteurs et des bénéficiaires est la condition première de toute démarche partenariale. Le niveau d'information a fluctué au cours des deux années d'expérimentation, il a évolué dans le temps, il est aussi variable selon les acteurs locaux.

De manière générale, un gros effort de communication et d'information a été réalisé lors du lancement du dispositif. Les services déconcentrés du ministère de la Jeunesse et des Sports ont visé prioritairement les élus locaux susceptibles de répondre à l'appel à candidatures, ils en ont informé parallèlement l'Inspection académique. Une fois la décision prise par le conseil municipal, l'information a été ensuite diffusée par les communes aux écoles, aux enseignants, puis aux parents des écoles intéressées. Cette information générale a précédé la phase d'élaboration du projet local.

Certains acteurs locaux semblent avoir été peu concernés par cette première vague d'information ou n'ont eu, à travers les réunions publiques liées au lancement, qu'une vision très superficielle et partielle des finalités et des modalités du dispositif : il s'agit en particulier des intervenants ou des associations locales ou encore des parents d'enfants dans des écoles non impliquées dans l'expérimentation. Bien entendu la

presse quotidienne régionale a été un vecteur important de diffusion de l'information auprès du grand public.

Il convient de préciser, concernant les parents dans les écoles expérimentales, qu'en 1996 l'information n'a pas seulement touché les représentants des associations de parents d'élèves mais le plus souvent l'ensemble des parents. Cette information a généralement été donnée lors de réunions à l'initiative du directeur d'école et / ou de la commune.

En 1997, si l'on se réfère aux données du CREDOC, l'information aux parents a été moins importante que lors de la première année : 36 % des parents n'ont pas été informés de la poursuite de l'expérience et de ses modalités, par ailleurs les parents d'élèves ont été les principaux interlocuteurs des directeurs d'écoles. Pour le CREDOC, cette évolution s'explique par l'atténuation des enjeux et la grande satisfaction exprimée par les parents à l'issue de la première année scolaire. Mais il faut bien sûr rajouter l'existence des comités locaux de pilotage à ces deux explications, comités où les parents sont de plus en plus représentés et qui sont, comme nous l'avons vu, des lieux privilégiés d'échange et de diffusion.

L'information semble donc « globalement » bonne ; les quelques critiques négatives émises dans certains sites par des parents portent non pas sur l'information relative au dispositif en soi, mais sur celle relative au déroulement concret des projets : « *Qui sont les intervenants, que fait-on exactement dans les ateliers, sous la responsabilité de qui sont les enfants, etc ?* », qui pourrait être fournie lors de contacts réguliers avec les intervenants et les enseignants. Des formes d'information en continu, et non seulement au démarrage des actions, restent à développer. Certains sites en ont déjà instituées, selon le CEREQ, au-delà des réunions périodiques de concertation et de bilan avec les partenaires, à travers des rencontres restreintes avec les enseignants et les intervenants qui prennent en charge les mêmes enfants, à l'occasion de spectacles et d'expositions, ou encore sous la forme de documents de liaison.

Concertation / négociation

La concertation est une démarche qui a été largement escamotée lors du lancement du dispositif. La précipitation ambiante de l'époque ne constitue pas l'unique raison de cette esquivance, l'absence ou la négation d'une expérience partenariale antérieure ou encore la présence d'un pilotage autoritaire l'expliquent aussi. Très souvent la concertation a été partielle : plutôt que de réunir tous les partenaires autour d'une table et d'entendre tous les points de vue, de débattre et de décider collectivement, certaines communes se sont contentées, au pire de diffuser de l'information descendante, au mieux de procéder à des consultations en bilatéral ou par voie de questionnaire.

Au niveau des écoles, selon le CREDOC, la concertation semble avoir été un peu plus pratiquée : en 1996, 38 % des parents ont pu donner leur avis, mais 51 % ont été impliqués dans les décisions ; celles-ci portaient essentiellement sur l'emploi du temps ainsi que sur les activités proposées. En 1997, 25 % des parents ont simplement été consultés, 37 % impliqués dans les décisions.

Bien évidemment avec la mise en place progressive des comités locaux de pilotage, la question de la concertation ne se pose plus aujourd'hui dans les mêmes termes. La pratique a largement progressé. Les avis des uns et des autres circulent désormais au sein des instances et la recherche du compromis devient désormais l'enjeu.

L'objet principal de la négociation qui permet l'ajustement des différentes positions (idées, identités, rôles, intérêts), demeure le sens du projet mais de plus en plus se profile la question de l'extension, voire de la généralisation. En tout état de cause, tous les cas où des formes de contraintes comme l'obligation d'unanimité, sont apparues dans la négociation, ont abouti à l'échec.

Coordination

L'importance de la fonction « coordination » n'a pas été perçue immédiatement ; elle s'est centrée principalement sur les aspects « logistiques » et n'a pas toujours favorisé la régulation relationnelle. Le coordonnateur est la cheville ouvrière du dispositif, ainsi que l'artisan des compromis entre les acteurs.

Or ainsi que nous l'avons vu plus haut, cette fonction est essentielle d'une part, pour permettre l'instauration d'un véritable partenariat éducatif entre enseignants et intervenants, pour aider les intervenants à mieux trouver leur place, à renforcer leur professionnalité, pour favoriser la constitution d'une communauté éducative dont les membres ont des compétences complémentaires et communiquent entre eux autour d'un projet commun ; mais aussi d'autre part pour contribuer à la formation d'un partenariat de projet entre acteurs décideurs : entre la collectivité et les associations, la collectivité et les administrations, etc.

La légitimation de cette fonction doit être renforcée au niveau de l'instance de pilotage locale ainsi qu'en termes de statut d'emploi (*cf. infra*).

Évaluation

Dans de très nombreux sites, aucun bilan de l'existant, aucun diagnostic n'a été réalisé lors du lancement du projet ; cette situation a nui à la

lisibilité des avancées au cours de la première année. Toutefois progressivement des tableaux de bord, des systèmes d'information ont pu être mis en place pour suivre le déroulement du projet. La restitution de ces données a progressivement permis d'alimenter les débats des comités de pilotage et d'ajuster le dispositif d'une année sur l'autre.

« L'évaluation » a été conduite majoritairement de manière interne sans recours à des tiers, elle est initiée par quelques acteurs et prend souvent la forme d'enquêtes à thème. (Cf. première partie).

Les acteurs de terrain continuent majoritairement de se sentir démunis en la matière, mais leurs aspirations à disposer de repères et de langages communs ne font que croître.

Des conditions de réussite et position du CESARE

Les conditions de réussite du partenariat (dans le sens de partenariat de projet) peuvent être énoncées à partir de l'ensemble des enseignements précédents :

- le partenariat ne naît pas *ex nihilo*, il s'inscrit dans une histoire et une dynamique locale. On ne devient pas spontanément partenaire, on se constitue en partenaire. Cela suppose des opportunités d'actions communes préalables ;
- le partenariat suppose un projet clairement défini, résultat d'un accord de volontés en vue du changement et d'un noyau de valeurs et de représentations communes ; ce projet se formalise dans un contrat explicite ;
- le partenariat appelle à une mise en cohérence du temps et des espaces du projet, des institutions, du milieu environnant, et des acteurs. Il nécessite la mise en place d'une instance, d'un lieu où pourront se réaliser les échanges, la médiation, la régulation entre les acteurs.

Ces derniers doivent être pertinents par rapport au projet, être légitimes et s'engager pour la durée du projet.

L'évaluation occupe une place fondamentale dans la conduite du projet, elle gagne à être conçue dans une perspective participative et vise l'optimisation du projet au fur et à mesure de sa réalisation.

Les bénéfices d'une action partenariale sont évidents : elle permet d'intégrer des réseaux divers avec leurs identités, leurs savoir-faire et de mieux répondre à des situations complexes mais au-delà de cette approche instrumentale, le partenariat répartit les responsabilités politiques d'une manière plus démocratique.

Ayant une approche globale de l'éducation, le CESARE privilégie la perspective de la coopération de tous les acteurs concernés dans le cadre d'un projet éducatif et social territorial.

- Au premier chef, les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer ; la volonté politique des élus est primordiale dans l'émergence, la conduite, la pérennisation d'un projet. Les élus bénéficient de la légitimité politique, qui est renforcée par une légitimité de compétence.
- S'agissant d'une action relevant du service public, l'État a aussi une responsabilité politique importante. Dans une politique territoriale, l'État remplit, selon le CESARE, trois fonctions :
 - un État garant doit veiller à l'intérêt général, à la qualité du service public, à l'accès de tous à celui-ci et à l'efficacité des actions ;
 - un État partenaire doit inciter, conforter les collectivités par la mobilisation de ressources intellectuelles, financières, humaines ;
 - un État médiateur doit faciliter les relations interpartenariales et encourager la démocratie locale¹.

Plusieurs segments de l'État sont compétents en matière éducative et sociale, dans un projet territorial. Une des voies pour dépasser les rapports de force institutionnels consiste dans la mise en place d'une instance de pilotage locale où chacun des représentants de l'État siège à égalité. La répartition des rôles au sein de l'État s'opère alors en fonction des compétences respectives de chaque institution et eu égard aux objectifs poursuivis dans le projet territorial.

Au-delà de ces principaux acteurs impliqués dans le pilotage politique du projet, le partenariat prend corps sous d'autres formes ; d'autres forces vives locales sont concernées, qu'il faut désormais associer davantage dans la mise en œuvre.

- Le CESARE a noté les difficultés de mobiliser les parents au-delà de ceux qui s'impliquent dans les associations de parents d'élèves et dans les associations familiales. Pour faciliter la participation des parents aux projets, des démarches d'information souples doivent se multiplier. Des méthodes d'évaluation participative et active peuvent également renforcer leur implication et ne pas les réduire à de simples usagers questionnés sur les effets d'une politique. Enfin les comités locaux doivent être encouragés à associer les représentants d'associations de parents reconnues par les pouvoirs publics.
- Les associations sont trop souvent considérées dans ce type de politique comme de simples opérateurs. Certes les associations disposent dans ce

1 Cf. la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

champ, de compétences indéniables et peuvent fournir une ingénierie de qualité. Cependant elles ne doivent pas être cantonnées dans ce rôle ou s'y enfermer elles-mêmes. Elles sont aussi des groupements de citoyens qui sont porteurs de réflexions et de propositions et peuvent enrichir le débat démocratique autour d'une politique territoriale éducative et sociale. Des espaces de débats et de consultation doivent impérativement être mis en place au niveau local avant tout lancement de projet. Dans la perspective du renforcement de cette fonction citoyenne, il convient que l'État encourage les têtes de réseaux associatives qui appuieront les associations locales dans ce rôle.

La position des associations peut être encore plus forte dans l'hypothèse où elles sont délégataires d'une mission de service public local. Elles œuvrent alors dans la perspective de l'intérêt général et deviennent alors davantage que des groupes d'intérêts particuliers. Leur représentation doit être assurée au sein de l'instance de pilotage locale du projet et leur implication doit être reconnue au niveau de la signature du contrat éducatif et social territorial.

Un territoire à définir de façon concertée

La dynamique de réseaux mise en exergue dans les lignes précédentes peut apparaître aux antipodes d'une démarche de territoire, du moins au sens traditionnel de ce terme. Le réseau évoque le changement, l'efficacité ; le territoire, l'identité, le sens... Or l'ARS fait partie de ces politiques publiques qui articulent réseaux et territoires. Sans être une innovation, on a affaire ici à une « tendance émergente » (pour reprendre le jargon prospectiviste) dans le domaine de l'action publique. Il importe donc de comprendre la nature de ces nouvelles politiques.

En se référant à l'ouvrage de J.-M. Offner et D. Pumain, *Réseaux et territoires, significations croisées*, L'aube, 1996, VERES caractérise ainsi les logiques développées par ce type de politiques :

« – *En premier lieu, ce sont des logiques d'extension de l'action à des domaines transversaux aux domaines canoniques des administrations. C'est ainsi, par exemple, que le développement social urbain est le redéploiement des dispositifs d'action sociale sur des populations définies non plus catégoriellement (les cas sociaux) mais territorialement (les quartiers défavorisés) ;*

– *en second lieu, viennent des logiques de mobilisation de dispositifs institutionnels élargis, administrations, associations, mouvements sociaux, selon un objectif d'intégration de conflits périphériques à l'action administrative ;*

– *il s'agit, en troisième lieu, des logiques de contractualisation qui tendent à orienter les politiques publiques non plus sur la diffusion de règles et de normes générales mais plutôt sur des programmes spécifiques et localisés dans l'espace et dans le temps ;*

– *enfin des logiques qui font de l'échelle locale le lieu crucial et géométrique de redéploiement de l'action publique dans un programme général qui articule décentralisation administrative, rationalisation managériale de l'action publique et réduction/ redéploiement des finances publiques liés à l'État providence ».*

La question de la relation dialectique entre ces deux dimensions « partenariat » et « territoires » est apparue si essentielle aux yeux du CESARE, dans le cadre d'une réflexion sur l'avenir de cette politique publique, qu'un groupe de travail a été constitué sur ce thème.

On restituera donc les résultats des travaux de cette commission, puis on les confrontera à ceux de l'étude conduite par le cabinet VERES : cet

éclairage permettra de mieux comprendre les acceptions multiples et les plus récentes de la notion de territoire mais aussi de saisir les principales dynamiques à l'œuvre au niveau territorial et notamment l'intercommunalité.

La dialectique partenariat / territoires

Y a-t-il une variable motrice dans le lancement d'un projet ARS ? Le partenariat existant est-il à l'origine de l'initiative prise ou part-on d'une réflexion sur l'espace pour fédérer ensuite les acteurs concernés ? Se poser ce type de question peut être utile quand on cherche à mettre en place un dispositif d'accompagnement de la conduite d'un projet.

Derrière ce souci opérationnel, l'exercice réalisé par le groupe « partenariat et territoires » a cherché en fait à appréhender à la fois les diverses acceptions de ces deux notions et à analyser le produit de leur interaction dans le cadre d'un projet.

Les résultats de ce travail empirique fondé sur la comparaison de plusieurs études de cas font ressortir schématiquement l'existence de deux dynamiques de démarrage d'un projet (qui peuvent être imbriquées dans la réalité).

- Certains sites placent le territoire au cœur de leurs préoccupations initiales et manifestent une volonté forte d'agir pour son développement. Nous avons vu précédemment combien les préoccupations en matière de développement local étaient fortes dans l'expérimentation. On peut reprendre les différentes catégories proposées par F. Ménard pour décliner les différentes conceptions du territoire en jeu dans l'ARS ¹.

Le territoire, qui justifie la naissance du projet, est alors conçu au départ soit comme un espace « *caractérisable au moyen de critères et de paramètres qui en fondent la singularité, la cohérence, la spécificité* » : on fait alors référence par exemple aux caractéristiques géographiques, ou encore économiques et sociales (quartier « sensible », aménagement touristique), soit comme un espace « *d'efficacité pratique* » : un regroupement pédagogique par exemple ; dans une moindre mesure, il est appréhendé sur un mode politique comme « *espace où on a compétence à intervenir* » (territoire ZEP par exemple).

Ces conceptions, déjà diverses, du territoire restent classiques et statiques. Elles engendrent des préoccupations gestionnaires : le développement commande l'efficacité. On verra donc émerger dans ce type de sites, des perspectives d'intercommunalité ou d'association avec tel ou tel partenaire dans un souci d'optimisation des ressources locales. L'action collective qui

¹ François Ménard, « Cohésion sociale : territoires et itinéraires », *Recherche sociale*, n° 141, janvier-mars 1997.

accompagne cette démarche est conçue aussi sur un mode instrumental : on a affaire d'abord à un partenariat d'organisation. Mais dès lors que le projet prend sa véritable ampleur et permet la construction de perspectives communes qui engagent l'avenir, le territoire et le partenariat épousent le cadre du projet, ils revêtent alors une signification politique : le territoire et le partenariat sont des « *espaces construits par le geste politique* », « *où l'on peut agir sur son destin* ». Ils sont la résultante de territoires organisés.

- D'autres sites partent de la démarche inverse ; pour eux la question du territoire n'a pas d'importance au départ. En revanche ce qui compte, ce sont les expériences de collaboration antérieures, les acteurs locaux ont déjà travaillé ensemble dans le cadre de certaines actions, ils ont appris à se connaître et à s'apprécier, cela vaut particulièrement pour les élus et les enseignants, mais aussi parfois pour un collectif d'associations. Au-delà d'un simple partenariat d'organisation, un réseau s'est donc constitué et le partenariat devient à la fois un espace de sens : on y partage des valeurs, des références, et un espace d'action. La question du territoire ne se pose que lorsqu'on passe d'actions éducatives menées conjointement à un projet appelé à s'étendre et à se développer : plus l'action s'enrichit de l'expérience, des ressources des acteurs, de l'évolution de leur position dans le projet, de la fabrication d'une culture commune, plus le projet pédagogique s'infléchit en un projet de développement et devient global. Le territoire est alors la résultante d'un processus d'apprentissage, d'une action collective.

On le voit donc, il n'y a pas de relation hiérarchique d'une variable sur l'autre. Le territoire comme le partenariat se rejoignent dans le cadre de l'espace de sens partagé autour d'un projet. Ce sont donc des conceptions nouvelles qui émergent : à la fois dynamiques car elles renvoient à des démarches constructivistes et interactives, et politiques car le territoire et le partenariat sont de nouveaux espaces de légitimité de l'action où la volonté des élus est essentielle.

Le territoire pertinent n'existe pas a priori

L'existence d'une multiplicité de sens de la notion de territoire démontrée ci-dessus, et en particulier l'émergence d'une nouvelle conception faisant du territoire l'espace d'une communauté agissante, amène à s'interroger sur l'existence de territoires pertinents dans la perspective d'une généralisation ou même d'une extension. Ceux-ci peuvent-ils être définis *a priori* ?

La question du territoire pertinent correspond à un mode de pensée des années quatre-vingt. Le souci des décideurs politiques à cette époque est double : il faut renforcer l'efficacité de l'action de l'État car la fragmentation

sociale s'accroît, il faut donc agir en priorité dans les zones où se manifestent des difficultés économiques et sociales, mais cette efficacité doit être aussi renforcée, car il faut limiter la croissance des dépenses publiques. L'idée de délimiter des territoires qui permettront d'atteindre ces deux objectifs à la fois, tombe donc sous le sens. On les qualifiera de « pertinents » et ils seront signalés dans les circulaires ministérielles comme territoires prioritaires.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Selon VERES, « *les études de cas montrent qu'il n'existe pas de réponse toute faite dans ce domaine, et surtout, qu'il n'existe pas de territoire pertinent a priori* ». Ce cabinet d'études fait la démonstration suivante : si l'on raisonne au niveau de l'ARS exclusivement, on pourrait être amené à considérer que c'est le lieu de vie quotidienne de l'enfant qui fait sens ; or l'enfant passe l'essentiel de sa journée à l'école ; certains considèrent donc le site scolaire comme espace pertinent.

Mais on voit bien que cette conception est réductrice, car elle ne considère que l'ARS en soi et non articulé à d'autres actions éducatives et encore moins à un projet de développement local.

« *Donc quand on envisage, non plus seulement l'ARS, mais l'ensemble des dispositifs et des actions, il n'y a pas un territoire mais des territoires :*

- *qui se situent au croisement de plusieurs zones d'influence ;*
- *qui sont à mettre en synergie, en évitant à tout prix la logique centre-périphérie.*

On peut alors parler de territoires d'interactions. Ces territoires pourraient être définis :

- *notamment par une taille de la population. Le maire de S. parle de « communauté d'interconnaissances » en parlant de la taille de la population ayant permis la mise en œuvre d'une politique réussie ;*

- *par ailleurs en rural par un "rayon d'action" de l'ordre de 5 à 15 km, au-delà duquel les transports posent un problème*

Toutefois, il est clair que la pertinence ne serait pas tant institutionnelle que sociologique et physique.

La définition d'un territoire pertinent ne peut donc être posée dès le départ ; la pertinence ne renvoie pas à la seule rationalité administrative, mais à celle partagée par des acteurs dans un contexte donné. Les lignes précédentes ont montré que la réalité est complexe, que différentes conceptions du territoire s'enchevêtrent : le territoire géographique, le territoire « patrimoine » (support des valeurs et de la mémoire collectives), le territoire administratif classique, le territoire d'influence (espace de rayonnement de la collectivité, zone de chalandise), le territoire d'interactions ou du partenariat, etc.

La notion de « territoire de projet » est donc intéressante, car elle permet de prendre en compte cette complexité territoriale, car c'est « *un concept flexible*

qui ne se définit non seulement par ce qu'il engend, mais aussi par les interactions dont il est le support, en son sein et en relation avec son environnement ».

Dans cette conception, « *le territoire produit du lien social, mais surtout est produit par celui-ci. S'interroger sur l'inscription d'un projet revient ainsi à chercher à identifier les modes de construction et d'expression du lien social qu'il transforme ou engendre* ».

Les consultants du cabinet VERES aboutissent par d'autres voies aux mêmes conclusions que le groupe « partenariat et territoires » ; les deux termes vont de pair dans ce nouveau type de politiques publiques : le territoire procure et optimise les ressources mobilisables par les acteurs dans la mise en œuvre de l'action publique, les réseaux, à travers le potentiel d'innovation dont ils sont porteurs, trouvent progressivement dans le territoire « *légitimation, droit à visibilité et renforcement de leur efficacité* ». En un mot, « *l'émergence ou la visibilité de dynamiques de réseaux dans la mise en œuvre des politiques publiques, est coextensive de leur relocalisation à l'échelle de territoires, voire de micro-territoires, sociaux* ».

Ces bases d'une nouvelle approche du territoire étant posées, on peut donc tenter d'aller plus loin dans l'analyse des dynamiques à l'œuvre.

De nouvelles relations entre échelons territoriaux

Ce dont il est question au fond dans le processus de requalification du territoire décrit ci-dessus, c'est bien de la substitution à une conception traditionnelle de la politique comme imposition des normes, d'une conception plus relationnelle¹, faisant place au débat public et à une définition négociée de l'intérêt général. Cette dynamique donne lieu à une réaffectation du pouvoir aux différents échelons territoriaux.

- L'analyse précédente relative au partenariat a déjà montré les transformations à l'œuvre au niveau de l'État central et plus exactement la tension existant de deux modèles vertical et transversal d'administrations centrales. Le central « régalien » se transforme lentement sous l'effet de plusieurs facteurs comme l'émergence de nouveaux échelons de pouvoirs : l'Europe, la région, les collectivités locales ; comme les limites des politiques sectorielles du point de vue de l'efficacité ; comme l'intervention d'agents internes ainsi que d'acteurs externes soucieux de faire évoluer le système. Nous n'y reviendrons pas.

1 Concernant cette conception relationnelle du politique, on lira avec intérêt par exemple l'article de Mireille Pongy, « Gouvernance et citoyenneté : la différenciation du politique » in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, action publique territoriale, L'Hammattan, Logiques politiques, 1997.*

- Un deuxième niveau de rééquilibrage du pouvoir se situe entre le local et le central : la montée en puissance des collectivités territoriales est une réalité qui marque le nouveau paysage politique et qui n'est pas un phénomène propre à la France. Cette évolution est certes le fruit de la décentralisation mais elle est renforcée par le contexte nouveau de la mondialisation qui accroît la concurrence entre les territoires.

Selon VERES, ce dynamisme du local procède d'une part d'un souci de renforcer l'efficacité de l'action publique :

– le local s'octroie le droit de pallier les carences de l'État central sous diverses formes : il adapte par exemple les politiques nationales au contexte local, il intervient au-delà des blocs de compétences qui ont lui ont été transférés dans le cadre de la décentralisation, etc. En d'autres termes, il s'autonomise ;

– il est de plus en plus reconnu d'ailleurs par l'État comme un acteur majeur dans le changement social et dans le maintien de la cohésion sociale, les politiques contractuelles qui se sont multipliées dans tous les champs d'intervention, en attestent. Celles-ci sont cependant aussi pour l'État l'un des moyens de maintenir sa légitimité.

Cette vitalité est aussi liée d'autre part au développement au sein des collectivités locales d'une capacité d'expertise et de travail en réseau ainsi qu'au renouvellement du personnel politique dans de nombreuses communes.

« Les études de cas mettent en lumière la réalité de la construction de politiques réfléchies et travaillées dans la durée avec des acteurs qui se connaissent et ont acquis l'expérience du partenariat. Elles soulignent ainsi avec force le caractère caduc de la division héritée du passé entre un centre "qui sait" et une périphérie "qui exécute". L'intérêt des études de terrain est de montrer que cette "professionnalisation" des acteurs n'est pas corrélée à la taille de la commune et, par conséquent, à l'importance de ses moyens ».

« Ce sont aussi des élus qui sont plus jeunes que la moyenne des élus du département et qui viennent du secteur privé, alors qu'en milieu rural, les élus sont souvent relativement âgés et issus du monde agricole. En tout cas, ils ont une approche plus dynamique et un discours qui est plus sur l'évolution de la société alors que les autres sont un peu plus sur des schémas plus anciens ».

Ce contexte nouveau génère en conséquence de nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales. Ainsi que l'analyse H. Sérieyx¹, « la complexité des situations oblige de plus en plus à faire confiance aux acteurs là où ils se trouvent : responsabilisation, décentralisation, autonomie, partenariat, participation, maillage sont des concepts unanimement acceptés dans le monde des organisations, non par élégance d'esprit, mais par nécessité ».

¹ Hervé Sérieyx, *Le big-bang des organisations*, op. cit.

L'État est amené ainsi à changer de rôle devant le refus manifesté par le local d'un centre qui impose ses vues, qui juge de l'opportunité, de la pertinence, de la faisabilité des actions locales : « *Chacun doit rester dans son rôle et l'État n'a pas à se substituer aux décisions des élus* ». En revanche l'État, tout en restant garant de cohésion sociale et de l'intérêt général, est invité à partager ses responsabilités avec les collectivités et à devenir leur partenaire.

Selon VERES, cette évolution des responsabilités est d'ailleurs déjà visible dans les modes de fonctionnement comme « *la mise en œuvre de nouvelles règles de gestion financière* », favorisant des marges d'autonomie au local, comme le remplacement du court terme par le moyen terme, comme la mise en œuvre « *de nouvelles formes de contrôle* » *a posteriori* ou sur les résultats plutôt que sur les moyens, enfin comme le développement des compétences, des capacités d'expertise par le biais d'actions expérimentales.

- Un troisième niveau de redistribution du pouvoir s'établit « *entre local et local* » : les sites étudiés par VERES révèlent un certain nombre de dynamiques locales et des évolutions dans les relations que les collectivités entretiennent entre elles.

- Le premier constat est celui de l'émergence « *du passage à une nouvelle étape du politique* ». Ce constat doit être d'ailleurs lu comme une perspective qui se dessine plutôt que comme un enseignement qui peut être généralisé.

Il n'en demeure pas moins que l'on peut repérer dans plusieurs sites un certain nombre de processus :

- l'apparition d'une politique de la jeunesse fondée sur « *une analyse sociétale (situation de la jeunesse aujourd'hui) et sur une certaine idée du bien commun (sens de l'action et repères collectifs, responsabilités respectives des adultes et des jeunes, le jeune acteur de son développement par "la prise de responsabilité progressive", etc* », qui se démarque donc d'une approche de cette politique « *comme la somme des actions et des dispositifs* ». L'accent est donc mis « *les valeurs et le sens de l'action* » ;

- cette vision a pour conséquence de privilégier les enjeux, « *l'humain et le projet sur la structure* ». Concevoir une telle politique amène à ne plus focaliser sur les équipements mais au contraire à donner la priorité au développement du projet et donc à la présence de ressources humaines de qualité.

- Ce changement d'attitudes dans la définition et la conduite de politiques est lié à la dynamique des relations entre collectivités territoriales, ces dernières oscillent entre la concurrence et la coopération.

La concurrence entre territoires n'est pas circonscrite aux régions et aux villes. Les monographies réalisées par VERES ou le groupe « partenariat et territoires » montrent que ce phénomène existe aussi en milieu rural.

« En ce qui concerne les arguments propres aux campagnes, il est clair que les élus locaux ont compris que la survie du village passe d'abord par la possibilité de fixer les habitants ou de favoriser l'arrivée de nouvelles familles sur son territoire. Ce constat, pour trivial qu'il soit dans l'énoncé, induit :

- des politiques en faveur de l'habitat, avec la réflexion aujourd'hui sur l'opportunité de diversifier l'offre de logements en proposant des programmes locatifs à côté des lotissements en accession à la propriété;*
- des politiques des loisirs des enfants et des jeunes;*
- des politiques scolaires (...)* »

La politique de la jeunesse en général et l'ARS en particulier, leurs symboliques et leurs bénéfices en termes d'image, participent donc d'une stratégie de valorisation du territoire, *« à l'intérieur et au-delà de ses frontières »*.

« En d'autres termes la politique de la jeunesse constitue un élément de la discrimination (ou de la hiérarchisation) entre les villes et les villages, dans la mesure où elle est un des supports de la "guerre de positionnement" qu'ils se livrent dans le cadre de ce processus de concurrence généralisée. (...) Il y a tout lieu de croire que, en milieu rural ou dans les banlieues de métropoles, les élus qui auront compris ce phénomène auront de meilleures chances de voir se développer leur commune que les autres (parfois guettés par la tentation du repli défensif) ».

Parallèlement à ce processus de concurrence entre collectivités, on voit s'amplifier également des relations de coopération ; elles prennent corps dans des formes variées d'intercommunalité. Cette dernière procure à la fois protection et dynamisme.

« Dans un monde où la société nationale perd progressivement son cordon protecteur de frontières, surtout sur le plan socio-économique, les groupes et les collectivités territoriales (...) sont contraints à réagir dans un contexte d'interdépendance qui se traduit en termes de vulnérabilité ou d'opportunités. Nos villes cherchent des couplages... ».

Compte tenu des espoirs que l'on peut porter sur cette dynamique de coopération « intercollectivités » dans la perspective de l'extension de la politique d'aménagement du temps de l'enfant, nous avons choisi d'y consacrer un paragraphe spécifique.

La coopération « intercollectivités »

On pourra être surpris par l'usage d'une formule inhabituelle pour traiter de la coopération au niveau local. Ce choix s'explique par la volonté de ne pas figer la réflexion sur l'intercommunalité au sens de supracommunalité, mais au contraire d'ouvrir des perspectives plus larges, reflétant davantage la réalité locale.

La coopération entre collectivités territoriales a progressé au cours de l'année 1997-1998, sinon dans les faits : on trouve une proportion un peu plus importante de sites intercommunaux parmi ceux qui ont démarré à la dernière rentrée scolaire, du moins dans les esprits : les débats engagés au sein des groupes de travail du CESARE, où figuraient de nombreux acteurs de terrain, comme les études réalisées par VERES, Jérôme Dupuis Consultants, témoignent d'une avancée des réflexions voire des pratiques dans cette direction.

Cette avancée correspond à une volonté de mise en cohérence des actions éducatives, à un souci d'inscrire cette politique dans la durée, dans le cadre du développement local, et / ou encore à la perspective d'extension à l'ensemble des enfants et des établissements scolaires sur un territoire. Elle illustre la progression de la formation de véritables projets locaux, agréant des valeurs, des références, des normes d'action collectives.

Cet intérêt pour la coopération revêt des degrés divers.

La mutualisation des idées

Ainsi que le montre VERES, le premier stade, même s'il est très éloigné de l'intercommunalité formelle, consiste « *en des pratiques "d'essaimage" d'expériences en relation avec une volonté plus ou moins formalisée de mutualisation des enseignements de l'ARS à l'échelle départementale ou nationale...* ».

Comment font les autres ? Cette curiosité est manifeste dans bon nombre de sites et on voit poindre des pratiques consistant à envoyer des élus en mission (le site de Saint-Fons (69), de par son expérience, figure au hit-parade des sites visités ou pris en référence...), d'autres organisent des journées de réflexion communes (cf. Saint-Jacques-de-la-Lande (35)).

Parfois la réussite du site pilote crée une certaine émulation au sein des communes avoisinantes, qui activent ou réactivent alors leur politique socio-éducative. Il convient d'ailleurs de souligner que la propagation des idées se réalise souvent par l'intermédiaire des intervenants qui offrent leurs services à plusieurs collectivités. Mais elle progresse aussi dans les échanges à la périphérie de certaines communautés de communes, qui pourtant, ne se sont pas encore dotées de la compétence éducative (compétence non obligatoire).

« Celui qui voit, après il essaie, regardez V., B. et T. (trois communes de la communauté), ils sont en train d'essayer de monter une autre structure, ils se rendent compte qu'ils voudraient bien faire des choses aussi maintenant. (...) On en cause de manière informelle, on n'en parle pas en réunion mais on en parle entre nous, disons hein obligatoirement. Et s'il y a inauguration de quelque chose, on les invite obligatoirement, alors eux, ils voient aussi ce qu'on fait dans nos communes ».

On n'oubliera pas de mentionner également le rôle joué par certains réseaux dans ce processus de diffusion des idées. Réseaux associatifs : les manifestations organisées par les « associations complémentaires de l'école » y contribuent chaque année. Réseaux de professionnels : syndicats de salariés de la convention collective de l'animation socioculturelle, association des directeurs de l'éducation, etc., réseaux d'élus (outre les associations à vocation généraliste par territoire comme l'Association des maires de France, certaines associations spécialisées, par exemple le Réseau français des villes éducatrices).

La mise en place d'actions communes

Bien qu'il soit difficile de rendre compte de l'importance de ces pratiques, à travers les matériaux collectés dans l'évaluation de l'ARS, il convient de mentionner l'existence d'actions communes entre collectivités, qui ne prennent pas corps dans le cadre formel de l'intercommunalité, mais qui peuvent le cas échéant en devenir les prémisses. On se situe ici dans une forme plus avancée de coopération ; la légitimité de celle-ci est acquise, mais les acteurs concernés souhaitent préserver une certaine souplesse et ne pas s'engager de façon trop durable. Par ailleurs on reste au niveau d'actions isolées et non pas d'un projet global.

VERES cite quelques exemples rencontrés :

- « – associations intercommunales pour le sport ;
- partage de personnel entre communes (...);
- mise en place d'une crèche associative pour quatre communes... ».

L'existence de ces « *arrangements locaux entre certains acteurs intéressés à la coopération* » confirme les analyses de Patrick Moquay¹ quand il souligne que la multiplicité des formes juridiques de la coopération intercommunale est « *loin de rendre compte de la diversité réelle des pratiques de coopération* ». « *Dans la mesure où les pratiques locales conduisent à réinterpréter et donc à diversifier les formes énoncées par le droit, la coopération intercommunale se trouve recouvrir un spectre potentiellement infini de formules pratiques* ».

La coopération institutionnalisée ou l'intercommunalité formelle

Elle constitue le stade le plus formalisé de la coopération. La réflexion sur son développement amène à chercher à comprendre les ressorts d'un tel

¹ Patrick Moquay, *Coopération intercommunale et société locale, L'Harmattan, Logiques politiques, 1998.*

choix. Comment l'intercommunalité devient-elle légitime? La question n'est pas simple car elle renvoie à la diversité des situations locales.

Cependant dans les décisions opérées localement, une première série de raisons renvoie à des processus exogènes : on ne manquera pas de faire référence au rôle joué par le droit, à travers la réforme de 1992¹, par la mise en place de nouvelles formules institutionnelles et par les incitations à la coopération qui en ont résulté, notamment de la part de l'État, mais aussi, au-delà, à la diffusion du référentiel de la coopération par les politiques publiques et par les médias.

Mais ces explications ne sont pas suffisantes. Une deuxième série de motifs mi-externes, mi-internes est souvent invoquée, qui gravitent autour de la rationalisation de l'action.

« De façon générale (...), l'action intercommunale est justifiée par des raisons de cohérence dans l'action publique : le cadre communal est trop petit pour intervenir valablement, ou les interventions des communes voisines sont susceptibles de se nuire mutuellement en l'absence de coordination. Le passage à une échelle supérieure d'intervention résulterait ainsi d'un constat de dépendance mutuelle – que les économistes traduisent par l'idée d'externalités, c'est-à-dire d'effets produits chez ses voisins par l'action d'une collectivité – ou d'un espoir d'efficacité accrue par la mise en commun des moyens et la coordination des actions »².

On en trouve trace dans les études menées au niveau national : étude sur les coûts (Jérôme Dupuis Consultants), l'intercommunalité apparaît comme l'une des pistes les plus crédibles de rationalisation des coûts dans une hypothèse de généralisation, étude sur la mise en cohérence des actions éducatives (VERES), l'intercommunalité favorise cette démarche.

VERES analyse de façon assez pointue cet engouement à caractère « pragmatique » pour l'intercommunalité :

*« – elle est vitale pour certaines communes pour lesquelles, à l'instar du regroupement scolaire, elle est une condition de survie, en permettant de proposer aux habitants les services minimum qu'ils attendent ;
– elle peut faciliter un aménagement du territoire volontariste, soustrayant les communes à la seule logique du "marché" qui peut être fatale pour les communes les moins bien placées ou en retard en matière d'offre de services ;
– idéalement, elle peut permettre une meilleure valorisation de l'existant et induire des économies, susceptibles d'être réinvesties ailleurs ».*

Ces préoccupations gestionnaires apparaissent aussi dans les cas étudiés par le groupe « partenariat et territoires ».

1 Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

2 Patrick Moquay, *Coopération intercommunale et société locale*, op. cit.

Site pilote de la Bresse louhannaise

Le pays est divisé en cinq secteurs : Pierre-de-Bresse, Saint-Germain-du-Bois, Cuiseaux, Cuisery et Louhans.

La programmation des activités, la gestion financière et logistique, le suivi et l'évaluation au niveau local relèvent de compétences partagées entre le district, les communautés de communes et les communes.

Le pilotage / animation est assuré par un élu, assisté d'un coordonnateur implanté à Louhans (bureau ARS) (recensement de l'offre, coordination des actions locales et des animateurs, suivi, aide administrative et technique aux collectivités, préparation de la gestion financière, relation avec le conseil général, les administrations). L'OMS de Louhans assure la gestion financière des postes budgétaires communes (assurances, vente de passeports, gestion du matériel collectif).

Site pilote de Rochefort

Le site pilote a été un élément fort dans le déclenchement d'une réflexion intercommunale avec les communes rurales entourant Rochefort.

Cette évolution se traduit par l'annonce d'une coordination entre Rochefort et Saint-Agnant (zone de recrutement du collège) d'une part, d'autre part par la perspective du développement d'activités sportives dans des communes n'ayant pas les moyens de les mettre en place, mais qui bénéficieraient ainsi d'un attrait touristique supplémentaire.

Des préoccupations gestionnaires apparaissent alors : comment faire baisser les coûts des aménagements dans cette perspective de développement ? La mutualisation des ressources apparaît comme une réponse adaptée, elle permet en outre d'offrir des contrats stables aux animateurs (29 CDI) et de permettre leur pérennisation.

Elle offre aussi une solution aux problèmes de transport. Une réflexion est en cours sur la structure juridique qui serait la plus adaptée pour cette mutualisation. D'ores et déjà une association d'éducateurs a été créée.

La communauté de communes bénéficie déjà d'un contrat de ruralité – mais ces nouvelles activités pourraient quant à elles s'intégrer dans le plan de territoire de la région Poitou-Charentes compte tenu de leur impact touristique. Le partenariat financier est en cours d'évolution du fait de cette dynamique, des contacts sont en cours au-delà de la région avec La Poste et EDF.

Des retombées positives sont attendues également au niveau du partenariat entre les institutions (DDJS, DRAC, CAF, DDASS, EN), les collectivités, les associations sportives et socioculturelles, les parents d'élèves, les enseignants...

En d'autres termes les attraits de l'intercommunalité d'un point de vue gestionnaire consistent alors dans :

- la mutualisation des équipements (construction, gestion, entretien) et de leur usage ;
- la mutualisation des ressources humaines (*cf. infra* le chapitre relatif à l'emploi) ;
- la mutualisation des ressources financières.

Mais cette légitimation de l'intercommunalité par des arguments rationnels n'est pas suffisante, même si elle renvoie à des réalités tangibles.

Des dynamiques endogènes peuvent également jouer en faveur de l'intercommunalité : la configuration des acteurs en présence, leurs intérêts, leurs valeurs jouent énormément.

Là encore la volonté des élus est essentielle : ils sont légitimement porteurs de par leur élection, d'une vision de la société locale. Ils agrègent les intérêts en présence et expriment une direction. Cette place essentielle est confirmée dans les monographies sus-citées.

Ces élus peuvent adhérer à certaines valeurs, philosophiques, religieuses, politiques, associatives, d'action etc., favorables à la coopération : maintien d'une communauté vivante, solidarité, dynamisme entrepreneurial, goût de l'innovation...

« - L'intercommunalité s'inscrit dans ce courant de pensée en faveur de la transversalité, des coopérations et des solidarités entre acteurs, institutions, quartiers ou communes..

- (...) idéalement elle peut devenir un laboratoire d'expérimentation de politiques, dont les habitants peuvent devenir bénéficiaires» (VERES).

Mais au-delà des élus, la présence d'une « élite », de leaders locaux jouant un rôle moteur et qui peuvent parvenir à s'entendre autour d'un compromis sur le destin du territoire est aussi capitale. Les représentations, la configuration du jeu de ces acteurs, le système de pouvoir en présence constituent une clé de lecture majeure du processus de coopération. On renvoie là aux analyses précédentes sur le partenariat...

Ces facteurs humains internes jouent parfois à l'encontre de l'intercommunalité : très souvent on constate une très forte mobilisation associative initiale dans cette démarche vers l'intercommunalité car il est important de constituer une communauté et il peut y avoir hiatus si les élus politiques ne prennent pas en considération ces acteurs dans le cours de l'action (*cf.* le cas de la Bresse louhannaise dans le rapport du groupe « partenariat et territoires »). À ces éléments s'ajoutent aussi des facteurs liés aux caractéristiques propres du territoire (géographie, histoire locale, identité...) ainsi

que des problèmes de nature technique. VERES donne une bonne illustration de ces freins :

- « – la permanence des conflits séculaires entre micro-régions, comme la coupure historique entre la montagne et la plaine (...);
- l'héritage en matière de culture technique de l'administration (il est plus facile de gérer en intercommunalité des problèmes techniques du type voirie que les politiques sociales et culturelles du fait de leur complexité et du degré variable de sensibilisation des acteurs);
- l'inadaptation des textes officiels régissant l'école (...) qui s'appliquent mal à un fonctionnement en communauté de communes (problème de responsabilité juridique entre le maire et le responsable d'un regroupement de communes dans l'utilisation des équipements...);
- enfin et surtout, la diversité des situations d'une commune à l'autre, la réalité des rapports de pouvoir réels ou fantasmés, l'inégalité en matière de degré d'élaboration des politiques, en matière d'expériences et de savoir-faire des élus des communes concernées rendant compte du fait que celles-ci n'aient pas les mêmes atouts au sein d'un regroupement. ».

Les uns craignent d'être dominés ou de subir des contraintes nouvelles ; les autres « déplorent le décalage entre leur niveau de réflexion et celui de leurs partenaires potentiels et expérimentent la difficulté à transmettre un savoir-faire qui s'est construit dans la durée ».

La marche vers l'intercommunalité n'est donc pas « un long fleuve tranquille ». Comme dans toute démarche de partenariat, ici partenariat de territoires, trois étapes essentielles scandent le processus. Nous nous référons à P. Moquay pour les décrire :

« Le premier (niveau) concerne le besoin ressenti de l'action intercommunale. Cette étape (...) repose sur tout un travail de définition et d'argumentation portant sur la nature intercommunale des problèmes, travail conforté par l'action des collectivités supérieures et l'appréhension, par les responsables locaux, des coûts de l'inaction. Un deuxième niveau concerne le déroulement et l'organisation globale de la négociation. L'instance de coopération met en scène, en représentation, son territoire de référence et la nature du projet qui l'incarne. Le contenu du projet – notamment les arbitrages symboliques qu'il comporte – et la gestion de la démarche – c'est-à-dire les modalités d'animation et donc le statut local des leaders – déterminent l'aboutissement de la négociation.

Un troisième niveau concerne la recherche par les responsables communaux d'un équilibre préservant dans l'action intercommunale les intérêts qu'ils considèrent comme essentiels. Les deux problèmes autour desquels s'organise la négociation sont de ce point de vue les marges de manœuvre des collectivités et la répartition des ressources publiques autour d'une définition locale de l'équité »

Position du CESARE

L'aménagement du temps de l'enfant ne se développe pas sur un terrain vierge : le local prend de plus en plus d'initiatives, est de plus en plus autonome ; par ailleurs le local n'est pas passif par rapport aux injonctions du central, il opère tout un travail de traduction des politiques. L'aménagement du temps de l'enfant se situe entre ces deux types de politiques, locales et territorialisées. C'est une politique qui prône le partenariat entre territoires autour d'un projet d'éducation globale des enfants.

Le CESARE souligne l'intérêt de la coopération intercommunale non seulement pour des raisons d'efficience mais aussi parce que le projet issu de la négociation territoriale, démocratiquement débattu, engage durablement les collectivités concernées. L'intercommunalité permet à la fois la réintégration du long terme, la démocratie et une définition du territoire flexible et ouverte aux interactions. Le CESARE note par ailleurs que de tous les EPCI, les pays sont ceux dont la définition correspond le mieux à la perspective de projets territoires partenariaux ; leur efficacité stratégique est d'autant plus grande s'ils s'articulent avec d'autres formes d'intercommunalité et notamment les communautés de communes.

Conclusion

Au terme de cette troisième partie, quels enseignements peut-on tirer de la mise en œuvre de l'ARS ?

Il nous semble tout d'abord important de souligner combien les résultats présentés témoignent du caractère expérimental et processuel des modalités d'action. La maxime « on avance en marchant » résume à elle seule cette réalité. Dans une situation de court terme, on découvre et on résout les problèmes au fur et à mesure.

Les processus mis à jour dans la mise en œuvre témoignent ensuite d'une recherche d'efficacité, la logique économique transparaît à travers la rationalisation de l'organisation, la maîtrise des coûts, la valorisation des ressources humaines. Mais ces processus sont en même temps guidés par une quête de sens, celle-ci est visible à travers le partenariat, le projet, le territoire qui témoignent de la volonté de construire de nouvelles références collectives, de nouvelles manières de penser la démocratie, d'un renouveau du politique. Cette tension efficacité / sens est féconde ; l'efficience est à la croisée de ces deux qualités d'une politique.

Enfin les données exposées mettent l'accent sur les conditions de réussite de cette politique dans un cadre normal. Elles démontrent la nécessité d'un cadrage de la part des pouvoirs publics, qui évite la normativité absolue et qui fournit repères et conseils aux acteurs de terrain.

Conclusion générale

L'expérimentation de l'aménagement des rythmes scolaires initiée par le Gouvernement et plus particulièrement par le ministère de la Jeunesse et des Sports il y a trois ans a été conduite dans 230 sites pilotes (859 établissements, 108 402 enfants). Son originalité par rapport aux politiques d'aménagement du temps de l'enfant menées depuis 1985 a consisté dans l'introduction de nouvelles modalités d'aménagement du temps : réduction et assouplissement du temps scolaire journalier et hebdomadaire, allongement de la durée de l'année scolaire par une diminution du nombre de jours de congés, développement de nouveaux temps entre le temps de l'école et le temps de la famille.

Si l'accent a été mis sur le temps scolaire, c'est pour mieux l'articuler aux autres temps de l'enfant. L'aménagement des rythmes scolaires participe d'une approche globale du temps de l'enfant et de son éducation. Cette politique poursuit plusieurs finalités :

- mieux respecter les rythmes de vie de l'enfant dans le souci de son bien-être ;
- encourager le développement personnel de l'enfant par un accès facilité à la culture, à la science, au sport ;
- contribuer à la réussite scolaire de l'enfant et plus généralement à l'acquisition et à la maîtrise du savoir ;
- favoriser la participation de l'enfant à la vie de la cité, et en particulier son intégration dans une communauté.

Comme l'indiquait déjà l'instance d'évaluation de la politique interministérielle d'aménagement des rythmes de vie des enfants en 1993, « *les enjeux dépassent le cadre de l'école, ils s'inscrivent dans le contexte général de la vie en société* ».

Au terme du processus d'évaluation concomitante de cette expérience, un bilan général des impacts, des dynamiques, des conditions de mise en œuvre peut être établi. Ce bilan est très encourageant en ce qui concerne l'atteinte des objectifs initiaux, l'efficacité du dispositif, l'adhésion qu'il suscite.

On peut regrouper l'ensemble des conclusions en trois grands volets : les impacts positifs, les points « critiques » sur lesquels des efforts devront être concentrés à l'avenir, les zones d'ombre, c'est-à-dire les aspects dont l'analyse n'a pas été suffisamment approfondie dans le cadre de l'évaluation.

Des résultats positifs

À la suite de travaux antérieurs, l'évaluation confirme que cette politique est source d'une multitude de bénéfices pour l'enfant... et son environnement social.

Aménagements du temps, respect des rythmes de vie, bien-être de l'enfant

- La mise en œuvre du dispositif expérimental a favorisé l'émergence d'une grande variété des formes d'aménagement. Elle a permis la réduction progressive du volume de temps scolaire journalier et hebdomadaire (70 % des sites en dessous de 26 heures par semaine) ; elle a autorisé la diversification des temps « autour de l'école » en développant les temps périscolaires traditionnels (accueil du matin, du midi et du soir) et en introduisant de nouveaux temps entre le temps de l'école et le temps de la famille (temps d'activité de début ou de fin d'après-midi). La formule des après-midi mixtes (comprenant une partie consacrée aux activités non comptabilisées dans les heures d'enseignement obligatoire et une partie en temps scolaire) est devenue, au fil de l'expérimentation, le mode principal d'aménagement de ce nouveau « tiers temps » ; la formule des après-midi « sans cartable » a été mise en œuvre dans le cadre d'une forte réduction du temps scolaire hebdomadaire ; la formule des après-midi « aménagés » (après-midi en temps scolaire consacrés aux activités culturelles et sportives) a été privilégiée dans le cadre du maintien à 26 heures du temps scolaire hebdomadaire. De nombreux sites ont panaché ces diverses modalités d'aménagement du temps. La réalisation de ces aménagements favorisant l'allègement de la journée et de la semaine de travail scolaire de l'enfant prouve sa faisabilité, il s'agit bien là d'un premier point positif.
- L'émergence de ce temps intermédiaire entre l'école et la famille et différent du temps « périscolaire » comme du temps « extrascolaire » (de loisirs) constitue une innovation. C'est un temps éducatif, proche de l'école : il n'existe que du fait de la libération du temps scolaire et il appelle à une articulation avec le temps scolaire du point de vue des apprentissages. C'est un temps éducatif, proche de la famille : il favorise le rapprochement entre l'école et la famille et il tient compte de l'évolution des modes de vie et des rythmes familiaux. C'est un temps proche du temps

de loisirs mais il privilégie les apprentissages à la détente. Mais c'est aussi un temps social qui permet aux enfants de construire leur identité personnelle et sociale dans un environnement donné, de mieux s'intégrer dans une communauté. Ce temps singulier est emblématique d'un nouveau type de temps, caractéristique de la postmodernité : il substitue l'enchevêtrement des temps sociaux à leur cloisonnement. Il s'agit là d'une évolution majeure.

- Les résultats de l'expérimentation démontrent que la construction de l'emploi du temps de l'enfant résulte d'un équilibre subtil entre le respect de ses rythmes, les rythmes d'apprentissages et les autres rythmes sociaux.

Le temps des enfants agit, autant qu'il est agi, sur le temps des parents. Sur plusieurs points : l'accueil du soir, les horaires quotidiens, la répartition des jours scolaires dans la semaine, les vacances, les parents ont davantage pris conscience de l'intérêt de l'enfant, et ont su modifier leurs habitudes de vie tout en marquant, de plus en plus fortement, leur adhésion vis-à-vis du dispositif. La durée triennale de l'expérimentation a permis une évolution positive des opinions. L'intérêt de l'enfant est d'autant mieux compris par les familles qu'un accompagnement allégeant leurs contraintes d'organisation et encourageant de nouveaux usages du temps, est prévu.

L'aménagement du temps de l'enfant a pu être regardé comme un aménagement du temps des enseignants, et comme un accroissement de leurs contraintes : contraintes d'organisation, de productivité, de partage du temps avec d'autres, etc. La démarche expérimentale a prouvé ses vertus heuristiques, elle a permis de dépasser, sur le terrain, les oppositions à caractère idéologique et corporatiste, et laisse place ici et là à un vécu d'une meilleure qualité de vie chez les enseignants.

L'élaboration de l'emploi du temps doit encore prendre en compte une multitude de variables en sus des enseignements de la chronobiologie et de la chronopsychologie : les cycles, contenus, méthodes et objectifs d'apprentissage, les caractéristiques de l'environnement : espaces, transports, équipements, etc.

L'aménagement du temps de l'enfant implique donc une approche systémique, il ne se réduit pas à une démarche quantitative axée sur la réduction du temps de travail.

- De façon générale, une conception équilibrée de ces aménagements génère des effets positifs sur le bien-être des enfants.

Quelle que soit la méthode d'investigation, les enfants des sites pilotes dorment bien, voire mieux et de façon plus régulière que des enfants en écoles « classiques » ; leur état de santé est stable, voire en amélioration,

leur vigilance semble meilleure ; la fatigue si elle n'est pas plus importante, change de nature : les enfants en sites pilotes la ressentent davantage en fin de journée et en fin de semaine, les enfants en écoles classiques en début de semaine du fait de la rupture de rythme consécutive au week-end.

L'ensemble de ces acquis semble indiquer l'émergence de nouveaux rapports au temps et confirme que le temps est bien une dimension fondamentale de la vie en société.

Développement de l'enfant

- La mise en place d'activités culturelles, sportives, scientifiques, manuelles recueille une adhésion massive chez les parents, qui s'est d'ailleurs renforcée au fil de l'expérimentation. L'analyse des raisons de cette satisfaction met en évidence, au-delà de l'effet « nouveauté » au démarrage, la prise de conscience progressive chez les parents des bienfaits que ces activités procurent à l'enfant dans la construction de son identité ; cette perception très positive est le signe d'une meilleure compréhension des objectifs de l'expérimentation et de leur intérêt vis-à-vis d'une approche de l'éducation plus ouverte et plus entière. Enfin cette forte légitimation des activités peut aussi s'expliquer par leur fonction d'émancipation, de libération, d'ouverture des possibles par rapport aux déterminations sociales.
- L'objectif de démocratisation de l'accès aux activités culturelles et sportives est atteint. La grande richesse de l'offre d'activités proposées dans le temps libéré de l'école et dans le temps périscolaire (455 000 heures en 1997-1998) et leur gratuité permettent aux enfants des écoles expérimentales de pratiquer des activités à la fois en plus grand nombre, et plus diversifiées que durant le temps de loisirs. Bien plus, les enfants d'origine sociale modeste qui ne pratiquent pas ou très peu durant le temps extrascolaire, les activités auxquelles ils ont accès dans le cadre de l'ARS, bénéficient le plus de cette démocratisation.
- Les activités souvent qualifiées « périscolaires » sont source de multiples apprentissages chez l'enfant. Elles favorisent l'acquisition de « compétences sociales » : l'apprentissage de savoir-être (écoute, respect des autres, entraide...), le développement de la sociabilité (valorisation des relations entre pairs, enrichissement des relations avec les parents, amélioration des relations avec les enseignants et les intervenants), l'inculcation de valeurs (respect de la loi, des règles, la politesse, le goût de l'effort, la tolérance...), et sont, en bref, extrêmement bénéfiques pour la socialisation et pour la formation de la personnalité.

Elles développent des compétences « méta-cognitives » ou « transversales » qui sont nécessaires aux situations d'enseignement quelle que soit la nature des savoirs transmis : attention, assiduité, motivation, curiosité, réceptivité... mais aussi capacité à travailler en groupe, amélioration de l'expression écrite et orale, méthodologie etc.

Elles permettent l'initiation à de nombreux savoirs disciplinaires (informatique), à des savoir-faire techniques (sportifs par exemple), à des savoir-faire de la vie quotidienne (cuisine, jardinage).

En un mot, elles contribuent à l'éclosion des talents et des vocations et donnent le goût d'apprendre à apprendre.

- Ces apprentissages ont d'autant plus d'impact qu'ils sont pensés en cohérence avec les apprentissages scolaires. Un point semble acquis en la matière qui est celui de l'articulation largement réalisée entre le projet pédagogique lié à l'ARS et le projet d'école. Cette articulation a été d'autant plus facile qu'il existait des expériences liées à des dispositifs précédents, mais l'expérimentation a permis d'aller plus loin dans cette direction en ravivant les débats pédagogiques, en introduisant de nouvelles dimensions dans le projet (éducation au choix par exemple), en impulsant des approches pédagogiques nouvelles pour répondre au nouveau contexte ni scolaire, ni de loisirs. Cette liaison renforcée est donc facteur d'innovation.

Réussite scolaire

- Ces liens étroits entre les apprentissages « informels », liés aux activités « périscolaires » et les apprentissages « formels », de type académique sont d'ailleurs très bien perçus par les parents. Quatre parents sur cinq jugent favorable l'impact des activités sur les apprentissages fondamentaux, à condition toutefois que le nombre de celles-ci ne soit pas excessif.

- De fait, même si pour l'heure, les aménagements du temps ne semblent pas avoir d'impact sur les performances scolaires, ils influencent en revanche positivement le rapport à l'école : davantage d'enfants en ARS que les autres ont un bon, voire très bon rapport à l'école : ils prennent plaisir à aller à l'école, souvent de plus en plus, ils aiment apprendre et découvrir de nouvelles choses, ils acceptent facilement les règles données à l'école, ils ne s'y ennuient pas. Les enfants sont (re)motivés, (re)mobilisés, éprouvent de la réussite et vivent ainsi l'apprentissage de façon moins contraignante. Cette amélioration de la relation à l'école ne concerne pas que les enfants : les parents d'élèves en ARS sont beaucoup plus impliqués que les autres.

L'ARS contribue ainsi à rendre l'école plus efficace et plus pertinente pour ses usagers et agit préventivement contre les situations d'échec.

Participation à la vie de la cité

- L'expérimentation a encouragé le développement de l'autonomie et la prise de responsabilité chez les enfants grâce à une écoute renforcée, à un accent important mis sur l'expression, sur le développement du jugement critique, grâce enfin à la prise en compte des idées des enfants dans la conception du projet, son déroulement, son évaluation.
- L'enfant qui devient petit à petit acteur, développe alors un sentiment d'appartenance plus fort à sa ville, à son environnement ; il est simultanément plus ouvert sur le monde. Cette meilleure intégration se traduit de façon manifeste par une réduction des violences et des incivilités, notamment au sein de l'école et particulièrement au collège.

À ces effets bénéfiques sur l'enfant, s'ajoutent également des impacts positifs sur la société. On peut les classer en deux grandes catégories : l'ARS produit des effets en termes de développement d'une part et de régulation sociale d'autre part.

Développement local

- On constate en premier lieu un renforcement de la dynamique locale : le dispositif a donné lieu à une forte mobilisation des acteurs, et à l'ouverture ou à l'extension d'un espace de débat autour de l'éducation, de l'enfant et du cadre de vie (qualité du temps, rythmes de vie, ressources locales, etc.). Ces échanges accrus sont porteurs de repositionnement des acteurs comme d'une plus grande cohésion de la société locale. La dynamique locale se traduit également par une évolution des modes de fonctionnement des organisations : les services municipaux se décroïsonnent, l'école s'ouvre à son environnement, les associations sont davantage attentives aux demandes des jeunes. Ce processus de changement contribue à l'amélioration de l'image de la ville et au développement de son capital culturel.
- Cette nouvelle donne du local a également des répercussions positives sur la vie associative en termes de développement des adhésions et de l'offre d'activités de loisirs. L'ARS suscite en effet l'envie d'aller plus loin dans la découverte des activités culturelles et sportives durant le temps extrascolaire, la fréquentation des clubs, des associations augmente corrélativement.

- L'ARS permet d'optimiser l'utilisation des ressources locales ; cela vaut pour les espaces et les équipements comme pour les ressources humaines. En matière d'emplois, il faut en outre souligner le recours à des intervenants qualifiés, qui marque le souci de garantir un niveau irréprochable de qualité des prestations éducatives. De la même manière, progresse la prise de conscience de la nécessité de consolider et de pérenniser les emplois créés.
- Ce processus d'activation du développement du territoire débouche sur l'émergence de nouvelles relations entre collectivités locales ; l'intercommunalité devient une perspective attrayante, de plus en plus d'acteurs sont convaincus de l'intérêt de la mise en commun des réflexions, des actions et des ressources.

Régulation sociale et politique

- En termes de régulation sociale, on voit poindre de nouveaux styles de relations et de partenariat. L'ARS génère de la mise en réseau, c'est-à-dire le rapprochement, l'association d'acteurs très différents issus de milieux professionnels divers, ayant des qualifications et des statuts contrastés, qui n'ont pas eu nécessairement l'opportunité jusqu'alors de se côtoyer, d'échanger, d'être en relation, de travailler ensemble dans une action. Ce développement des relations sociales transversales permet de s'écouter, de débattre, de se connaître, de coopérer. Ce processus permet de dépasser un partenariat d'organisation guidé seulement par l'efficacité et de déboucher progressivement sur un partenariat de projet : ce type de partenariat se fonde sur un accord de volontés en vue du changement ainsi que sur un noyau de valeurs et de représentations communes. Acteurs locaux et institutions entrent alors en synergie sur une base volontaire et développent, quel que soit leur poids respectif, une « *parité d'estime* ». Ils sont motivés, se respectent mutuellement, parviennent à dépasser leurs intérêts propres pour construire un « bien » collectif.
- Un nouveau type de régulation politique voit le jour. Le partenariat entre l'État et les collectivités est caractérisé par des relations politiques où le local est légitimé comme acteur du changement social, où la norme n'est plus imposée par le haut mais fait l'objet d'une négociation et d'un compromis. Cette coproduction des normes appelle un système de coresponsabilité. Cette évolution donne à voir une transformation de la conception du politique fondée désormais sur l'échange et non plus sur « la violence légitime ».

* *
*

À travers ces différents impacts, l'ARS fait ainsi preuve de sa pertinence, au regard des enjeux sociaux actuels : l'aménagement du temps de l'enfant contribue à accompagner le changement social, d'abord en favorisant l'émergence d'un rapport au temps plus continu, plus souple, pour la plupart des acteurs concernés, ensuite en prenant en compte également l'évolution des modes de vie des familles mais aussi des populations prises dans un contexte donné. Il répond aux enjeux de cohésion sociale par une socialisation accrue des enfants qui ne se limite plus à la transmission des valeurs et des rôles mais aussi à la formation du sujet. Ce faisant, en valorisant les potentialités de chaque enfant, il maximise leurs chances pour l'avenir et les prépare à l'éducation tout au long de la vie. Il apporte par ailleurs une pierre au développement des territoires en valorisant les ressources locales et en mobilisant les acteurs sociaux dans le cadre de politiques intégrées. Il participe enfin au renouvellement du politique par la responsabilisation des collectivités territoriales.

Cette politique peut toutefois encore gagner en performance car elle comprend encore de nombreux points critiques sur lesquels des améliorations peuvent être apportées, des avancées peuvent être réalisées.

Les améliorations à envisager

De manière générale, ces efforts à visée d'optimisation doivent être portés dans deux directions : la première est le renforcement de la cohérence de cette politique ; la seconde est l'accroissement de son efficacité, c'est-à-dire de l'adaptation des moyens eu égard aux finalités poursuivies.

Vers une plus grande cohérence

- L'analyse réalisée montre que la politique d'aménagement du temps de l'enfant souffre d'un déficit de lisibilité car elle n'explique pas les liens entre les différentes finalités poursuivies au niveau national. Dans l'intérêt de l'enfant, cette production de cohérence passe par un dépassement des rivalités institutionnelles ou du « consensus mou » et par une recherche de complémentarité dans un vrai cadre de travail interministériel. La sectorisation des politiques de l'enfance et de l'éducation fait preuve de certaines limites, l'efficacité et la pertinence de l'action publique appelle une politique transversale.
- Cette approche globale articulant les finalités favoriserait le renforcement du partenariat éducatif, qui, pour l'heure rencontre encore ici et là un certain nombre d'obstacles et de résistances. La persistance d'une conception juxtaposée des temps scolaire et « périscolaire » (classique et nouveau) chez certains acteurs produit un certain nombre d'effets néfastes : des déséquilibres dans les apprentissages, des contradictions et des discontinuités dans les démarches pédagogiques, la faiblesse des relations entre enseignants et intervenants, l'existence des replis corporatistes, des pratiques pédagogiques qui se figent... La nécessité d'une définition d'un statut pédagogique des activités « périscolaires » s'impose plus que jamais.
- De la même manière, force est de constater, pour l'heure, le déficit de légitimité dont souffrent certains acteurs, dont les responsabilités et les compétences en matière d'éducation des enfants ne sont pourtant pas à démontrer. La place des parents, des associations œuvrant dans le champ de l'éducation comme des intervenants doit être affirmée et reconnue.
- Cet exercice de mise en cohérence des actions éducatives doit être également conduit au niveau local ; la situation actuelle donne encore souvent à voir un empilement de dispositifs et d'initiatives, et aboutit

à une faible lisibilité pour le citoyen de la politique comme à une certaine forme de gaspillage des fonds publics. Il importe donc d'encourager l'émergence de véritables politiques éducatives locales qui ne soient pas la seule addition d'actions cloisonnées.

Vers une plus grande efficience

De façon générale, les problèmes repérés concernent les conditions de mise en œuvre et s'expliquent par le contexte expérimental, c'est-à-dire une situation de court terme non stabilisée. Ils s'avèreraient plus critiques en cas d'extension de la politique car ce processus nécessiterait une rationalisation des moyens et une plus grande maîtrise de la mise en œuvre.

- En ce qui concerne les coûts tout d'abord, l'absence de modèle normatif des aménagements, l'extrême diversité des projets qui en résulte, l'hétérogénéité des collectivités concernées, l'existence de pratiques budgétaires différentes, n'ont, entre autres, pas contribué à une maîtrise des coûts de l'expérimentation. Des facteurs de surcoût ont été identifiés qui concernent pour l'essentiel la nature des activités (activités rares, éloignées, requérant un équipement ou un encadrement important, volume horaire important d'activités, rapport qualité / prix déséquilibré, etc.), les conditions de celles-ci (transports, achat de matériels, investissement, taille des groupes, offre de prestations disponibles), la gestion des ressources humaines (éclatement des postes de travail, coût de la précarité, hétérogénéité des grilles de rémunération, soumission à la loi du marché, externalisation des services). L'absence de coordination entre les financeurs ne favorise pas une régulation de l'attribution des fonds publics.
- Malgré un volume d'activités conséquent, le dispositif expérimental n'a pas répondu aux attentes que l'on pouvait avoir initialement en matière de création d'emplois. La prégnance d'une gestion à court terme comme les contraintes d'organisation des activités notamment, se sont traduites par un morcellement important des postes de travail créés. Ceux-ci ne constituent que des compléments d'emplois d'une durée moyenne inférieure à 10 heures par semaine ; en outre ce volume de travail fluctue d'un trimestre à l'autre en fonction des activités proposées et des vacances scolaires. À cette précarité en termes de volume de travail, correspondent des rémunérations faibles et hétérogènes ainsi que des statuts non stables (contrats à durée déterminée de courte durée). Ces conditions d'emploi ne sont pas favorables à la professionnalisation. Si l'on souhaite garantir la pérennité et la qualité des interventions auprès des enfants et donc offrir des situations d'emploi plus décentes aux intervenants, des efforts de longue haleine sont à envisager en termes de structuration de ce marché du travail et de consolidation des statuts.

- Les considérations précédentes ont mis l'accent sur l'importance de l'organisation, compte tenu des conséquences qu'elle génère en termes budgétaires et de ressources humaines. La précipitation constatée lors du lancement du dispositif expérimental, comme le souci des sites pilotes de mettre en place une offre diversifiée d'activités ont occasionné une certaine lourdeur dans la gestion des plannings, l'affectation des locaux, l'organisation des transports etc. Ces problèmes conjoncturels ont pu généralement trouver des solutions au fil du temps. En revanche ils ont parfois une origine structurelle du fait de la carence d'équipements, de transports, de ressources humaines qualifiées dans certains territoires. Ces difficultés appellent alors des décisions à plus long terme qui engagent l'aménagement et le développement des territoires.
- On est conduit à penser à la lecture des lignes précédentes que la complexité réelle de la mise en œuvre de cette politique impose le recours au partenariat. Celui-ci peut en effet par la synergie des idées, des compétences, des moyens qu'il procure, faciliter grandement la résolution de nombreuses difficultés. Force est de constater que la démarche de partenariat autour d'un projet, bien que progressant globalement, est complètement ignorée dans maints endroits. On constate ici et là encore la persistance d'une culture hiérarchique qui impose un pilotage autoritaire. S'il y a des échanges, ils ne portent que sur les questions techniques. Bien souvent ce type de « partenariat », réduit à l'organisation, génère des frustrations : les uns se sentent instrumentalisés, les autres ne se considèrent pas entendus, tous n'ont très souvent qu'une très faible connaissance du projet. Les positions demeurent figées, les malentendus persistent, la mobilisation des acteurs locaux ne s'opère pas.
- De la même manière, la coopération intercommunale qui faciliterait pour le moins la mutualisation des ressources, rencontre encore de nombreux freins liés à la crainte de l'hégémonie d'une commune sur les autres, à la peur du nivellement par le haut ou encore à un conflit entre l'efficacité et l'identité... La volonté des hommes politiques étant essentielle dans ce processus, des efforts de sensibilisation, des démarches incitatives sont à prévoir.

Ces deux qualités d'une politique publique : cohérence et efficacité mettent l'accent l'une sur les fins, l'autre sur les moyens. Or n'oublions pas que les fins sont premières et qu'elles justifient les moyens...

Les pistes ainsi dégagées sont fondées sur l'état des connaissances et des analyses à ce jour. Or cette évaluation, au même titre que d'autres travaux, présente bien sûr un certain nombre de limites. Des zones d'ombre ont été identifiées, sur lesquelles des investigations futures pourraient porter, dans la perspective d'un pilotage encore plus performatif de cette politique.

Des points à éclairer

Leur présentation se veut très synthétique et ne sera sans doute pas exhaustive.

- Concernant les aménagements du temps, des recherches nous semblent devoir être poursuivies sur plusieurs aspects, notamment :
 - les impacts respectifs des différents types d'aménagement des après-midi au regard du bien-être de l'enfant, et en particulier de sa fatigue ;
 - les effets du transfert du samedi matin au mercredi selon les mêmes critères ;
 - le vécu de « l'aménagement du temps » des enseignants et des intervenants au regard de la qualité de vie ;
 - l'équilibre à trouver entre les activités et le temps libre favorisant le repos, le calme, la relaxation... dans ce nouveau temps « entre l'école, la famille et les loisirs ».
- Concernant la démocratisation des pratiques et les effets sur le développement personnel :
 - l'analyse de la persistance ou non d'inégalités : différences de pratiques chez les enfants d'origine aisée et les enfants d'origine modeste, différences d'offre d'activités périscolaires entre communes riches et communes pauvres... ;
 - les transferts d'apprentissage entre les disciplines scolaires et les activités « périscolaires » (et vice versa) ;
 - les complémentarités des démarches pédagogiques, la singularité de l'éducation populaire.
- Concernant « la réussite scolaire » :
 - le suivi longitudinal des « élèves » expérimentaux et de leurs performances scolaires à moyen terme ;
 - l'analyse plus particulière des passages de ces publics du CM2 à la sixième ;
 - l'analyse des effets de la discontinuité d'un emploi du temps aménagé à un emploi du temps classique en termes de résultats scolaires et de rapport à l'école ;
 - l'analyse des effets sur la vie scolaire au collège.
- Concernant les conditions de mise en œuvre :
 - une approche économique coûts / efficacité et coûts / bénéfices ;
 - l'émergence de nouvelles professionnalités ;
 - la place des associations dans le partenariat.

Au terme de ce bilan et de ses prolongements possibles, il est important de revenir sur la méthode expérimentale pour en tirer des enseignements dans l'éventualité d'une politique à plus grande échelle.

En faisant le choix d'une démarche hybride, procédant du centre mais nécessitant l'initiative et la mobilisation des acteurs locaux, les concepteurs de cette expérimentation ont, d'une certaine manière, fait l'hypothèse qu'une politique aussi complexe et multidimensionnelle que l'aménagement du temps de l'enfant ne pouvait être imposée à des acteurs aux intérêts divergents, mais qu'elle nécessitait non seulement la prise en considération des singularités locales, plus encore la construction d'un compromis par l'échange, la négociation.

Les faits sont là : l'expérimentation a permis d'introduire de nouvelles conceptions et de nouvelles pratiques tant en ce qui concerne le temps de l'enfant et de la société, la culture, une éducation à dimension humaine, la citoyenneté, la politique. Elle l'a fait de manière souple en dépassant les polémiques et les conflits (hormis quelques rares exceptions bien sûr), en amenant les acteurs, par l'information, le débat et l'interaction, à reconsidérer progressivement leurs positions et à rechercher des convergences. Cette démarche est pertinente et empreinte de sagesse ; elle est, à notre avis, la seule voie possible pour forger un compromis sur le contenu de cette politique publique.

Cette expérimentation participe d'une nouvelle manière de penser la politique de l'enfance et de l'éducation de façon globale.

Pour une politique territoriale

Cette politique ressortit à une action publique territoriale, qui dépasse l'initiative locale tout en la requérant, qui ne soit pas qu'une politique territorialisée c'est-à-dire une politique nationale appliquée à l'échelon déconcentré. Elle suppose certes un cadrage national : les orientations de l'État, des ressources, une méthode (et non pas exclusivement une procédure), définies transversalement au niveau interministériel. Mais elle nécessite aussi une volonté politique et une dynamique locale. Elle se forge dans un accord entre l'État, la (ou les) collectivité(s) territoriale(s) et la société locale. Elle se construit dans un système de coresponsabilités. Enfin cette politique prend corps dans des projets de territoires, éducatifs et sociaux, centrés sur l'enfant.

L'expérimentation avait été mise en œuvre principalement dans des zones rurales et dans les villes de petite et moyenne importance. Or cette politique a une vocation généraliste, elle s'applique en droit à toutes les zones du territoire national et à tous les enfants. Mais elle n'est pas nécessairement généralisée car elle suppose un accord de volontés sur un projet élaboré de façon concertée¹.

Une politique fondée sur une logique de projet reconnaît les différences. Elle donne naissance à des politiques territoriales différenciées dans lesquelles la déclinaison des objectifs prend en compte les singularités de chaque contexte :

- en milieu rural (ou périurbain), une politique du temps de l'enfant s'inscrit généralement dans une démarche de développement local : l'enfant confère au territoire une identité, un avenir. L'enfant permet « d'enraciner » des populations nouvelles dans le territoire, il favorise leur intégration, il désigne un horizon. En outre, en milieu rural, la faiblesse des ressources place souvent l'école en position de centre culturel local ;
- en milieu urbain, cette politique participe de la protection des enfants et du développement social, elle relève d'une démarche sociopréventive. Elle invite à une mise en cohérence de l'ensemble des actions éducatives autour de l'enfant.

La généralisation passe ainsi par la diversification.

1 Le fondement juridique de cette politique contractuelle devrait d'ailleurs être précisé dans un souci de plus grande efficacité (responsabilités et portée des contrats).

La mise en œuvre de cette politique pourrait toutefois privilégier, au nom de l'équité, des territoires prioritaires, définis contractuellement et non *a priori*, pour soutenir les collectivités les moins riches (définies par exemple en se référant au potentiel fiscal) et ainsi corriger des inégalités structurelles. Ces territoires de projets et donc de sens partagé, de partenariat concerté, se définissent au croisement d'espaces politiques et administratifs et d'espaces physiques et sociaux, ce sont des territoires d'action, des territoires de vie, des espaces offrant des possibilités optimales en termes de participation directe des citoyens. Une forme nouvelle de « discrimination positive » non stigmatisante, pourrait être fondée sur la valorisation des initiatives dans ces territoires, plutôt que sur des données socio-économiques signalant des difficultés. Elle devrait donc dépasser le cadre strict de la politique de la ville tout en s'y intégrant.

La généralisation de cette politique ne peut être envisagée dès demain, même si elle s'avère fortement souhaitable dans une perspective d'égalité. L'évaluation a montré que cette politique suppose des investissements importants, qu'une planification de ceux-ci est nécessaire et donc qu'elle s'inscrit à moyen et long terme dans le cadre du développement durable.

L'intérêt de la coopération intercommunale est patent dans la perspective d'une rationalisation des moyens et d'une plus grande efficacité de l'action publique, en raison de la mutualisation des ressources et les effets de leviers importants qui peuvent en être attendus. Les impacts sur le développement du territoire pourraient revêtir alors des dimensions économiques, culturelles et sociales conséquentes.

Une première extension de cette politique pourrait être prioritairement envisagée dans un cadre intercommunal, ce qui implique son inscription dans les cadres juridiques issus des futures lois sur l'intercommunalité et sur l'aménagement du territoire. Des perspectives nouvelles de financement seraient ainsi ouvertes, en particulier celles liées aux contrats de plan État / régions.

Par ailleurs, la réforme de l'intercommunalité en cours vise principalement le milieu urbain à travers les communautés d'agglomération. Une action incitative devrait aussi être menée en direction du milieu rural pour favoriser l'inscription de cette politique éducative dans les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et encourager une meilleure péréquation des ressources.

Recommendations

Ce rapport d'évaluation a passé au crible les premiers impacts produits par l'expérimentation de nouveaux aménagements des rythmes scolaires ainsi que les modalités de sa mise en œuvre.

Au terme de cet exercice, et en présence d'un bilan largement positif, le Comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes de l'enfant, conformément à la mission qui lui a été confiée, a élaboré un ensemble de recommandations relatives à la conduite de cette politique.

Elles ont été classées par ordre d'importance, depuis les principes à respecter, jusqu'aux mesures techniques, en passant par des préconisations opérationnelles.

Recommandations relatives aux principes de l'aménagement du temps de l'enfant

1 – L'aménagement des rythmes scolaires constitue un enjeu important, il n'est cependant qu'une des dimensions d'une politique d'aménagement du temps de l'enfant. Il importe de réaffirmer que cette politique est une approche qui appréhende, l'enfant, l'éducation, le temps, l'espace de façon globale. Elle cherche à concilier construction de l'individu et construction des savoirs, ainsi qu'à faire participer l'enfant à son éducation et à son environnement social. Ces objectifs doivent être affichés de façon lisible.

2 – La réussite de la politique d'aménagement du temps de l'enfant, et la nécessité de lui garder tout son sens, impliquent le respect de plusieurs principes :

- cette politique doit être conduite dans la durée, de manière continue ;
- elle requiert une mise en cohérence des actions éducatives dans le temps et dans l'espace ;
- elle induit la « coéducation », c'est-à-dire la constitution d'une communauté éducative élargie, composée de parents, d'intervenants, d'enseignants, d'élus et d'acteurs locaux, de bénévoles, d'agents de l'État... ;
- elle nécessite l'adhésion de l'ensemble de ces acteurs et fait appel à des compétences plurielles, complémentaires et reconnues ;
- elle prend en compte la singularité des rythmes biologiques, physiologiques, psychologiques des enfants comme celle des rythmes sociaux et des contextes de vie.

3 – Les effets constatés de l'expérimentation des aménagements des rythmes scolaires permettent de dégager un bilan positif tant pour l'enfant que pour son environnement. Ces résultats plaident pour une extension de cette politique et sa généralisation progressive dans le cadre de projets de territoires.

Cette politique concerne tous les niveaux d'enseignement, de la maternelle aux lycées. Son développement dans les collèges doit être encouragé de façon prioritaire.

Elle a vocation à s'appliquer sur tout le territoire et à toucher tous les enfants.

L'extension de cette politique suppose son inscription dans le cadre de l'aménagement et du développement du territoire.

4 – L'aménagement du temps de l'enfant relève d'une politique publique territoriale.

Pour garantir l'égalité des chances et favoriser la démocratisation de l'accès aux activités culturelles et sportives, il importe de réfléchir aux modalités d'une inscription plus franche de cette politique dans le cadre du service public.

Elle est mise en œuvre en coresponsabilité et de façon volontariste, sur la base d'un projet de territoire, élaboré conjointement entre l'État, la collectivité territoriale, les acteurs éducatifs et la société locale.

Les collectivités territoriales jouent un rôle premier dans l'initiative d'un projet éducatif territorial, ainsi que dans sa pérennisation. Elles ont une responsabilité de maître d'ouvrage qui doit leur être reconnue contractuellement.

Dans une politique territoriale, l'État remplit trois fonctions :

- l'État garant doit veiller à la pertinence, à la qualité et à l'efficacité des actions comme à l'accès de tous au service public ;
- l'État partenaire doit inciter, conforter les collectivités territoriales par la mobilisation de ressources intellectuelles, financières, humaines sur plusieurs années ;
- l'État médiateur doit faciliter les relations interpartenariales et permettre l'appropriation du projet par tous les acteurs.

Préconisations opérationnelles

Temps de l'enfant

- Prendre en compte le temps global de l'enfant : sur la journée, la semaine, l'année, dans l'école / hors école en concevant des liaisons entre les situations pédagogiques, les espaces, le contexte local, la vie sociale et familiale.
- Poursuivre la réduction et le rééquilibrage du temps scolaire : sur la journée, la semaine, l'année.
- Définir en concertation le « tiers temps éducatif et social », sa nature, sa fonction, son statut, sa relation aux autres temps.
- Répartir les activités de l'enfant et ses temps de détente, de repos, de jeu dans le souci de son bien-être et de son développement personnel.
- Constituer des forums de réflexion et de proposition sur l'évolution générale des temps sociaux et de leurs interactions.

Éducation

- Supprimer la hiérarchisation entre apprentissages scolaires et apprentissages non scolaires. Les mettre en cohérence et chercher un équilibre d'ensemble en vue du développement de tous les potentiels de l'enfant.
- Bannir l'excès d'activités. Renforcer la pertinence des activités par l'élaboration d'un projet pédagogique (objectifs, contenus, méthodes).
- Développer chez les enfants des capacités à réinvestir tous les types d'apprentissages, individuels autant que collectifs.
- Développer une éducation au choix en direction des enfants par une présentation et une explicitation du sens, des modalités, des difficultés propres à chaque activité.
- Associer les familles, les bénévoles et des professionnels d'horizons divers dans cette démarche éducative.

Projet / partenariat / territoire

- Intégrer le projet d'aménagement du temps de l'enfant dans un projet de développement durable d'un territoire.
- Définir en concertation les finalités, les objectifs et les moyens liés à ce projet éducatif territorial et créer ainsi un langage commun et des références collectives.
- Mettre en place un management de projet, démocratique et participatif favorisant la transparence, la mise en réseau, l'échange. Préciser les rôles de chacun dans le partenariat.
- Veiller à la mise en place de comités de pilotage locaux qui constituent un espace de rencontres et de concertation, de coopération entre coéducateurs : familles, associations, acteurs municipaux administratifs, sociaux.
- Associer les enfants et les jeunes à cette démarche. À l'extérieur de l'école, mobiliser les structures existantes (conseils municipaux de jeunes, associations), à l'intérieur de l'école développer les démarches participatives (règlement intérieur, extension du statut de délégué..).
- Légitimer le rôle du chef de projet ou du coordonnateur qui assure l'interface entre les acteurs éducatifs, facilite la régulation entre partenaires, et supervise la logistique.

Mesures d'accompagnement

Développer des ressources pédagogiques partagées

- Créer un espace permanent et légitime de rencontres entre les enseignants et les intervenants, qui favorise la concertation et la régulation, ouvert également aux échanges avec les parents et les enfants.
- Encourager une réflexion commune de tous les acteurs de l'éducation sur les cultures et pratiques de chacun en vue de faciliter l'émergence d'innovations, et la complémentarité des professionnels et des savoir-faire.
- Engager au niveau des administrations concernées une réflexion sur les contenus et méthodes de formation ainsi que sur les diplômes.
- Organiser des formations en direction de l'ensemble des acteurs éducatifs (dont les parents, les volontaires et les bénévoles). En particulier, développer des modules de formation initiale et continue pour les enseignants, les personnels de la Jeunesse et des Sports, et les personnels territoriaux et les intervenants associatifs.

Explorer toutes les voies possibles de pérennisation des projets

Dans le domaine de l'emploi

- Constituer des ensembles significatifs et pertinents au regard de l'emploi en incitant les employeurs à se regrouper, à mutualiser les ressources et les risques.
- Permettre aux employeurs de supporter le surcoût initial de la professionnalisation par le recours aux aides à l'emploi, par la mobilisation des fonds de la formation professionnelle et de l'alternance.
- Stabiliser les statuts d'emplois, des intervenants en particulier (temps de travail, rémunération, contrats), faire connaître les dispositions relatives au contrat à durée indéterminée à temps partiel annualisé.
- Faire reconnaître les qualifications de ces nouveaux emplois dans les grilles de la fonction publique et les conventions collectives.

- Mettre en place des parcours de construction des compétences (formations individualisées, validation des acquis) pour les intervenants.

Ce qui implique sur le plan juridique :

L'évolution des règles relatives aux groupements d'employeurs (résolution des problèmes relatifs à la responsabilité collective).

La relance de la proposition de contrat d'activité (*cf.* rapport Boissonnat) qui permet d'allier l'exercice d'une activité professionnelle à d'autres activités sociales et politiques en bénéficiant de la couverture des droits sociaux.

La clarification des responsabilités juridiques en matière de mise à disposition des aides-éducateurs dans les collectivités.

L'aménagement de la réglementation relative aux formations et aux diplômes dans les domaines du sport et de l'animation.

Dans le cadre du développement local

- Inciter à la coopération intercommunale en vue de la mutualisation des ressources dans le cadre d'un projet de territoire.
- Inscrire les projets dans le cadre de la planification de l'aménagement du territoire et du développement durable (contrats État / régions).

Ce qui implique au plan juridique :

La relance de la proposition de création d'une nouvelle catégorie d'établissement public local.

L'inscription dans les textes d'application relatifs à l'intercommunalité et à l'aménagement du territoire.

L'adaptation de la réglementation relative aux délégations de service public.

Dans le domaine financier

- Encourager une rationalisation des coûts en définissant des cadres souples concernant l'élaboration des budgets (volume des activités, nature, taux d'encadrement, rapport qualité / prix, etc.).
- Élaborer des outils facilitant la gestion budgétaire comme une nomenclature des coûts, un tableau de bord permettant un contrôle de gestion, une procédure budgétaire nationale.
- Inciter les financeurs à se concerter au plan national et départemental en vue de permettre une meilleure régulation des financements.

Développer une ingénierie dans les domaines suivants

- Ingénierie pédagogique :
 - susciter des démarches de recherche-action ;
 - développer des outils pédagogiques ;
 - mettre en place des formations.
- Ingénierie sociale :
 - accompagner la fonction employeur par la mise en place de centres d'appui (conseils juridiques, organisationnels, informatiques) ;
 - diffuser les méthodes de conduite de projet.
- Ingénierie budgétaire :
 - aider à la mise en place d'une comptabilité analytique ;
 - aider à l'élaboration d'outils de gestion.

Une agence technique pourrait être créée dans cette perspective.

Poursuivre l'information sur l'aménagement du temps de l'enfant sous diverses modalités et supports de communication (événements, forums, documents écrits, audiovisuels, informatique)

- Élaborer des outils spécifiques d'information en direction des familles : en particulier, un document de référence explicitant le sens, le contenu, l'organisation et les méthodes des prestations éducatives.
- Diffuser des documents vidéo dans les comités locaux.
- Prévoir des outils d'information en direction des enseignants et des intervenants.

Inscrire l'évaluation dans une démarche intégrée, formative et participative

- Articuler les travaux internes et externes (recherches universitaires en particulier) pour favoriser la réflexivité et l'objectivité.
- Mettre en place au niveau national une instance de pilotage et d'évaluation pluraliste, en se fondant sur l'expérience du CESARE.
- Inciter chaque site à conduire sa propre démarche d'évaluation en associant au sein des comités locaux, tous les acteurs concernés. Prévoir des moyens financiers dans le cadre du financement global des projets.

Annexes

Annexe 1
Textes réglementaires

Annexe 2

Liste des 230 sites pilotes 1997-1998

Les nouveaux sites sont mentionnés en italique dans la liste suivante.

01 Ain Saint-Genis-Pouilly	08 Ardennes pas de site dans le département	18 Cher Bourges
02 Aisne Soissons	09 Ariège Haut-Couseran	19 Corrèze Brive Tulle Ussel <i>Argentat</i>
03 Allier Moulins <i>Neris-les-Bains</i> <i>Ainay-le-Château</i> <i>Céilly</i> <i>Saint-Bonnet et Braize</i> <i>Marillat-en-Combraille</i>	10 Aube Mussy-sur-Seine Troyes	2A Corse-du-Sud Bonifacio
04 Alpes-de- Haute-Provence pas de site dans le département	11 Aude Alzonne Cenne-Monestiés <i>Cuxac-Cabardès</i> <i>Lezignan</i> <i>Rouffiac</i> <i>Lagrasse</i> <i>Limoux</i>	2B Haute-Corse Calvi Furiani <i>San-Nicolao</i> <i>Prunelli-di-Fiumorbo</i>
05 Hautes-Alpes La Salle-les-Alpes <i>Champcella-Fressinières</i> <i>Gap</i> <i>Espinasses</i> <i>Prunières</i> <i>La Grave-Villard d'Arène</i> <i>Ordières</i> <i>Saint-Bonnet</i> <i>Val-des-Près, Les Alberts,</i> <i>La Vachette</i>	12 Aveyron La Rouquette	21 Côte-d'Or Genlis
06 Alpes-Maritimes Cannes Cap-d'Ail Mandelieu-la-Napoule Nice Villeneuve-Loubet Valbonne Sophia-Antipolis <i>Carros</i> <i>Peone-Valberg</i>	13 Bouches-du-Rhône Gemenos Marseille <i>Cassis</i>	22 Côte-d'Armor pas de site dans le département
07 Ardèche Aubenas Bourg-Saint-Andéol La Voulte-sur-Rhône Privas <i>Pouzin</i>	14 Calvados Orbec Vire <i>Pont-l'Évêque</i> <i>Canton de Vassy</i> <i>Vers-sur-Mer</i>	23 Creuse Dun-le-Palestel
	15 Cantal Chalinargues Saint-Flour Saint-Martin-Valmeroux <i>Ruyssen-Margeride</i>	24 Dordogne Bergerac Sigoulès <i>Vergt</i>
	16 Charente Angoulême	25 Doubs Genes Pouilley-les-Vignes
	17 Charente-Maritime Rochefort Saint-Georges-d'Oléron <i>Saint-Agnan</i>	26 Drôme Crest
		27 Eure Conches-en-Ouche
		28 Eure-et-Loir Coudreceau et Marolles Dreux Tréon <i>Pontgouin-Le Favril</i>

29 Finistère pas de site dans le département	46 Lot <i>Luzach</i>	63 Puy-de-Dôme Chamalières Perrier
30 Gard Saint-Quentin-la-Poterie Fourques <i>Saint-Gilles</i>	47 Lot-et-Garonne Marmande Villeneuve-sur-Lot <i>Cancon</i> (<i>n'a pas démarré</i>)	64 Pyrénées-Atlantiques pas de site dans le département
31 Haute-Garonne pas de site dans le département	48 Lozère La Canourgue <i>Vialas</i>	65 Hautes-Pyrénées Bagnères-de-Bigorre
32 Gers Seissan	49 Maine-et-Loire <i>Saint-Barthélemy-d'Anjou</i>	66 Pyrénées-Orientales Saint-Estève <i>Perpignan</i>
33 Gironde Lormont	50 Manche Avranches Brecey	67 Bas-Rhin Strasbourg <i>Illkirch</i>
34 Hérault Béziers Bouzigues Magalas <i>Vendres</i> <i>Basin-de-Ganges</i>	51 Marne Châlons-sur-Marne <i>Silly</i> <i>Tinqueux</i> <i>Jonchery-sur-Vesle</i>	68 Haut-Rhin Buhl Ensisheim Luttenbach <i>Mulhouse</i> <i>Plaffenheim</i>
35 Ille-et-Vilaine Redon <i>Saint-Jacques-de-la-Lande</i>	52 Haute-Marne Chaumont Langres Saint-Dizier <i>4 Vallées (RPI des)</i>	69 Rhône Saint-Fons
36 Indre pas de site dans le département	53 Mayenne pas de site dans le département	70 Haute-Saône Mailley-Chazelot
37 Indre-et-Loire Amboise <i>Varennes</i>	54 Meurthe-et-Moselle Laxou Nancy <i>Vandœuvre-les-Nancy</i>	71 Saône-et-Loire Bresse-Louhannaise Val-Lamartinien <i>Suin</i> <i>Vauckbarrier</i>
38 Isère Monestier-de-Clermont Villard-de-Lans Chichilianne <i>Pays-Saint-Jeanais</i>	55 Meuse Lachaussée	72 Sarthe Sablé-sur-Sarthe Chahaignes
39 Jura <i>Champagnole</i>	56 Morbihan Ploërmel	73 Savoie Bourg-Saint-Maurice- Les-Arcs Ugine <i>Saint-Genix / Guiers</i>
40 Landes pas de site dans le département	57 Moselle Sarrebourg Woippy L'Hôpital	74 Haute-Savoie Annecy-le-Vieux Annecy Faverges
41 Loir-et-Cher Lamotte-Beuvron Saint-Julien-sur-Cher Saint-Loup-sur-Cher La Chapelle-Montmartin	58 Nièvre <i>Clamecy</i>	75 Paris Paris
42 Loire Feurs <i>Noiretable</i>	59 Nord Dunkerque Lille Maubeuge Valenciennes	76 Seine-Maritime Darnétal Le Havre <i>Fécamp</i> <i>Roumare</i>
43 Haute-Loire Pont-Salomon	60 Oise Chantilly	77 Seine-et-Marne Coulommiers Dammarié-les-Lys Emerainville Lognes Meaux <i>Fontainebleau</i> <i>La Genevraye</i>
44 Loire-Atlantique Chateaubriant	61 Orne Randonnai Athis-de-l'Orne <i>Le Teil-sur-Huisne</i>	
45 Loiret Orléans Bellegarde <i>Pithiviers</i> <i>Montargis</i> <i>Neuven-Sullias</i>	62 Pas-de-Calais Saint-Laurent-Blangy Courrières	

78 Yvelines Vélizy-Villacoublay Versailles	La Roche-sur-Yon <i>Les Sables-d'Olonne</i>	95 Val-d'Oise Villiers-le-Bel <i>Sarcelles</i>
79 Deux-Sèvres La Crèche <i>Saint-Hilaire-la-Palud</i>	86 Vienne Montmorillon	Guadeloupe Petit-Bourg
80 Somme Amiens <i>Longueau</i> <i>Pont-Rémy</i> <i>Haller-court</i>	87 Haute-Vienne Blond	Martinique François Rivière-salée Schoelcher
81 Tarn Lavaur La Bastide-Rouairoux Albi	88 Vosges Épinal <i>Les Voivres</i>	Réunion L'Entre-Deux Saint-Leu
82 Tarn-et-Garonne pas de site dans le département	89 Yonne <i>Chery</i>	Guyane Saint-Laurent-du-Maroni
83 Var Le Beausset La Seyne-sur-Mer Six-Fours-les-Plages <i>Carès</i> <i>Les Arcs-sur-Argens</i>	90 Territoire-de-Belfort <i>Belfort</i>	Mayotte Sada
84 Vaucluse Isle-sur-la-Sorgue	91 Essonne Évry	Nouvelle-Calédonie Mont-Dore
85 Vendée Nalliers	92 Hauts-de-Seine Fontenay-aux-Roses Issy-les-Moulineaux Sèvres	Saint-Pierre-et-Miquelon pas de site
	93 Seine-Saint-Denis Aulnay-sous-Bois Bondy Le Raincy	Polynésie-Française pas de site
	94 Val-de-Marne L'Hay-les-Roses Sucy-en-Brie <i>Arceuil</i>	Wallis-et-Futuna pas de site

Abandons

- 05 L'Argentière
- 05 Briançon
- 05 Ribiers
- 05 Tallard
- 17 Marans
- 2B Pietrabugno
- 27 Saint-Pierre-des-Fleurs
- 36 Le Blanc
- 43 Le Chambon-sur-Lignon
- 44 Ancenis
- 76 Bourg-Dun
- 76 Fontaine-le-Dun
- 83 Hyères-les-Palmiers
- 87 Panazol
- 87 Bujaleuf
- 89 Auxerre
- 971 Sainte-Rose

Annexe 3

Exemples d'emploi du temps hebdomadaire

Exemple d'emploi du temps hebdomadaire de 24h (fictif)

Horaires	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
8 h 00	ACCUEIL	ACCUEIL	ACCUEIL	ACCUEIL	ACCUEIL
8 h 15	TS	TS	TS	TS	TS
11 h 45 12 h	REPAS	REPAS		REPAS	REPAS
13 h				ACCUEIL	TPS
13 h 30				TS → EPS ↘ Act. culturel.	
13 h 45					
14 h	ACCUEIL	ACCUEIL	TS	TPS	
15 h	TPS	TS → EPS ↘ Act. culturel.			
15 h 30				TS	
16 h 30				TPS	
18 h	Accueil du soir	Accueil du soir	Accueil du soir	Accueil du soir	
Total TS TPS atelier Garderie	3 h 45 3 h 3 h 30	5 h 45 3 h 30	3 h 30	5 h 45 1 h 3 h 45	5 h 15 2 h 3 h 15
	↓ après-midi libéré	↓ après-midi aménagé		↓ après-midi mixte	↓ après-midi mixte

Légende :

TS : temps scolaire

TPS : temps péri-scolaire

après-midi libéré : il s'agit d'un après-midi, autrefois en temps scolaire, désormais consacré à des activités culturelles ou sportives qui ne sont pas comptabilisées dans les heures d'enseignement obligatoire.

après-midi aménagé : il s'agit de tout un après-midi en temps scolaire qui est consacré à des activités sportives ou culturelles comptabilisées dans les heures d'enseignement obligatoire et placés sous la responsabilité de l'instituteur.

après-midi mixte : il s'agit d'un après-midi qui associe : du temps périscolaire et du temps scolaire consacré aux activités physiques et artistiques ou du temps périscolaire et du temps scolaire consacré aux autres matières.

**Emploi du temps hebdomadaire des écoles élémentaires
du groupement de communes de Jonchery-sur-Vesle,
Montigny-sur-Vesle et Vandeuil (Marne)**

Horaires	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
8 h 15	TS	TS		TS	TS	TS
9 h 15	TS	TS		TS	TS	TS
10 h 15	TS	TS		TS	TS	TS
11 h 15	TS	TS		TS	TS	TS
11 h 30	TS	TS		TS	TS	TS
12 h 15						
13 h 15						
13 h 30	une heure de HTS	TS		TS	une heure trente de HS	
14 h		TS		TS		
14 h 15		TS		TS		
14 h 30		TS		TS		
15 h	TS	TS		TS		
15 h 15	TS	TS		TS	TS	
15 h 30	TS	une heure de HTS		TS	TS	
16 h	TS			TS	TS	
16 h 15	TS			TS	TS	
16 h 30	TS			TS	TS	

TS Temps scolaire : matières cognitives

TS Temps scolaire : éducation artistique et EPS sans intervenants extérieurs

HTS Hors temps scolaire : activités ARS gratuites, liées au projet d'école

Allègement de la semaine scolaire : 24 h 30 sur 5 jours
Récupération de 12 jours (11 sur les congés d'été et 1 jour sur les petites vacances).

**Emploi du temps hebdomadaire des écoles élémentaires
Pierre-Brossolette de la commune de Mulhouse**

Horaires	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
8 h 30	ACCUEIL	ACCUEIL	ACCUEIL	ACCUEIL	ACCUEIL
9 h	TS	TS	TS 12h	TS	TS
10 h					
11 h					
12 h 15					
13 h 30	TPS	TPS		TPS	TPS
14 h 45	TS	TS		TS	TS
17 h					

Temps scolaire : 5 h 30/jour – 3 h mercredi, soit 25 h par semaine
Récupération de 6 jours

**Emploi du temps hebdomadaire du collège Édouard-Manet
de Marseille**

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi
8 h	TS	TS	TS	TS	TS
12 h					
13 h	Repas + temps libre	Repas + temps libre	Repas + temps libre	Repas + temps libre	Repas + temps libre
17 h	Activités sportives, culturelles ou d'éveil...	Activités sportives, culturelles ou d'éveil...	Activités sportives, dans le cadre de l'association sportive du collège	TS	TS
				Activités sportives, culturelles ou d'éveil...	Activités sportives, culturelles ou d'éveil...

**Emploi du temps hebdomadaire type des classes de sixième
du collège Antoine-Courrière à Montpellier**

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
8 h 30						
9 h	TS	TS	TS	TS	TS	Temps extra scolaire
10 h 20						
10 h 40	Récréation					
12 h	TS					Temps extra scolaire
12 h 30		TS	TS	TS	TS	
13 h 30	REPAS DÉTENTE					
15 h 20	TS + intervenants	TPS	Temps extra scolaire	TS	TPS	Temps extra scolaire
15 h 35					TS	
17 h 30	TPS	TPS	Temps extra scolaire	TPS	TPS	Temps extra scolaire

Annexe 4

Composition du Comité de suivi et d'évaluation des aménagements des rythmes de l'enfant

Président : Jean-Paul Delevoye, sénateur maire de Bapaume, président de l'Association des maires de France.

Secrétaire générale : Francine Labadie, ministère de la Jeunesse et des Sports.

Représentants des ministères et institutions

Jean Aucouturier, inspecteur général, ministère de la Jeunesse et des Sports

Joël Balavoine, directeur de la Jeunesse et de la Vie associative, ministère de la Jeunesse et des Sports

Claude Brevan, déléguée interministérielle à la Ville

Philippe Forstmann, délégué aux Formations, ministère de la Jeunesse des Sports

Pierre Gauthier, directeur des Affaires sociales, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Étienne Marie, directeur de la Caisse nationale des allocations familiales

Bernard Toulemonde, directeur de l'Enseignement scolaire, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Thierry Tuot, directeur du Fonds d'action sociale

Pierre Viaux, directeur des Sports, ministère de la Jeunesse et des Sports

Anita Weber, déléguée au Développement et aux Formations, ministère de la Culture et de la Communication

Élus

Jean-Paul Babin, adjoint au maire, Rochefort

Muriel Bastiand, adjoint au maire, Mandelieu-la-Napoule

Bruno Bourg-Broc, député maire de la Marne, président de la Commission des affaires culturelles familiales et sociales de l'Assemblée nationale

Bernard Cazeau, président du conseil général de la Dordogne, président de la Commission « éducation, jeunesse et sports », Association des présidents des conseils généraux

Jean-Paul Delevoye, sénateur maire de Bapaume, président de l'Association des maires de France

Nicole Dreyer, adjoint au maire, Strasbourg

Annick Faury, adjoint au maire, conseiller régional, Le Havre

Claude Guillerme, maire, Laxou

Jean-Paul Hugot, sénateur maire, Saumur

René Regnault, sénateur maire, Saint-Sanson-sur-Rance

Personnes qualifiées

Hervé Barbarete, conseiller référendaire à la Cour des comptes

Hubert Brin, président de l'Union nationale des familles rurales

Catherine Epelbaum, psychiatre

Georges Fotinos, chargé d'Inspection générale, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Christine Gauthier, secrétaire générale du Comité pour l'aménagement des temps de travail et de loisirs en région d'Ile-de-France

Nicolas Herpin, directeur de recherches au CNRS-INSEE

Claire Leconte-Lambert, professeur de psychologie, université de Lille III

Christian Mandel, pédiatre

Annexe 5

Liste (non exhaustive) des travaux universitaires réalisés au niveau local

- **Université Jules Verne d'Amiens**
Effets des aménagements sur les rythmes biologiques et psychologiques des enfants. Incidences sur les apprentissages.
- **Université Pierre Mendès France de Grenoble**
Effets sur les acquis scolaires. Analyse des perceptions des parents et des enseignants, des enfants.
- **Université Charles de Gaulle de Lille**
Effets sur les comportements et les apprentissages des enfants.
- **Université de la Méditerranée d'Aix-Marseille**
Effets des aménagements sur les rythmes biologiques et psychologiques des enfants. Analyse des perceptions des parents et des enseignants, des enfants.
- **Université François Rabelais de Tours**
Effets des aménagements sur les rythmes biologiques et psychologiques des enfants. Influence sur les apprentissages des enfants.
- **Université Paul Sabatier de Toulouse**
Biologie du comportement. Effets sur la disponibilité cognitive.
- **Université de Toulouse Le Mirail**
Perceptions des effets des aménagements par les élus, les enseignants, les parents, les intervenants, les associations.
- **Université Louis Pasteur de Strasbourg**
Effets sur les acquisitions scolaires. Attitudes des enfants. Fonctionnement du partenariat et répercussions économiques.