



HAL
open science

Le Projet éducatif de territoire (PEDT) : ses chiffres, ses mots, son rapport au monde social, en l'étape de sa généralisation : rapport scientifique de l'Observatoire PoLoc

Daniel Frandji, Marine Douchy, Yves Fournel, Renaud Morel, Sidonie Rancon

► To cite this version:

Daniel Frandji, Marine Douchy, Yves Fournel, Renaud Morel, Sidonie Rancon. Le Projet éducatif de territoire (PEDT) : ses chiffres, ses mots, son rapport au monde social, en l'étape de sa généralisation : rapport scientifique de l'Observatoire PoLoc. [Rapport de recherche] Observatoire PoLoc 2015, pp.152. halshs-01278318

HAL Id: halshs-01278318

<https://shs.hal.science/halshs-01278318>

Submitted on 31 Jan 2017

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

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



**OBSERVATOIRE
DES POLITIQUES
LOCALES D'ÉDUCATION
ET DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE**

Le Projet éducatif de territoire (PEDT) : ses chiffres, ses mots, son rapport au monde social, en l'étape de sa généralisation

Rapport scientifique de
l'Observatoire PoLoc

Daniel Frandji (dir.), Marine Douchy,
Yves Fournel, Renaud Morel,
Sidonie Rancon

décembre 2015



Remerciements

Ce document est le rapport de l'Observatoire PoLoc (IFÉ, UMR Triangle, ENS de Lyon) remis au ministère de l'Education nationale, au ministère de la Ville et au CGET en décembre 2015. Il développe les premiers résultats de l'étude de l'Observatoire sur les Projets éducatifs de territoire (PEDT). Nous souhaitons remercier toutes les personnes qui ont permis de faire avancer ce travail : en particulier les partenaires de l'Observatoire et les membres de son comité scientifique. Nous renouvelons particulièrement nos remerciements à **Séverine Gedzelman**, co-responsable du chantier transversal Humanités numériques de l'UMR Triangle pour l'aide apportée dans la réalisation de l'étude textométrique, ainsi qu'à **Valérie Fontanieu** (DSI, ENS de Lyon) pour le traitement du questionnaire, et à **Julien Barrier** de l'UMR Triangle, pour son soutien scientifique et nos « lectures croisées ».

Anne Francou, chargée d'étude à l'Observatoire PoLoc, animatrice de son site web, a été d'une aide décisive pour l'avancement et l'organisation de cette étude, le recueil et la constitution des corpus des plaquettes numériques et du questionnaire, la mise en forme de ce manuscrit, pour ses idées.

Enfin, nous tenons à nouveau à remercier toutes les personnes sur de bien nombreux territoires, qui ont accepté de jouer le jeu de ces études, qui ont répondu au questionnaire et à nos demandes d'entretien, en prenant sur leur temps.

Les auteurs

Marine Douchy est chargée d'étude contractuelle pour l'Observatoire PoLoc. Elle est co-fondatrice du collectif Colaveri, *Collectif d'actions pour les villes, Expérimentations et réflexions in situ* (<http://colaveri.com>).

Yves Fournel est chargé d'étude pour l'Observatoire PoLoc, Institut français de l'éducation, ENS de Lyon, associé à l'UMR Triangle.

Daniel Frandji est maître de conférences en sociologie à l'ENS de Lyon, assurant son service dans le cadre de l'Institut français de l'éducation et de l'UMR Triangle.

Renaud Morel est doctorant à l'ENS de Lyon, rattaché à l'UMR Triangle, il est chargé d'étude contractuel à l'Observatoire PoLoc.

Sidonie Rancon est doctorante à l'ENS de Lyon, rattachée à l'UMR Triangle, en contrat CIFRE ID2 - coordination Céméa-Francas-Ligue de l'enseignement.

<http://poloc.ens-lyon.fr>

ENS de Lyon, décembre 2015



Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction générale..... | 7 |
| Éducation, État et territoires..... | 9 |
| Égalité et citoyenneté | 10 |
| Observer ?..... | 13 |
| Chapitre 1 : Résultats du questionnaire (Marine Douchy & Yves Fournel)..... | 19 |
| INTRODUCTION | 19 |
| 1. Objectifs | 22 |
| 2. Contenus | 22 |
| 2.1. Axes et contenus | 22 |
| 2.2. Spécificités | 22 |
| 2.3. Quels changements dans les contenus des actions ?..... | 24 |
| 3. Politiques éducatives et dispositifs : quelle(s) articulation(s) ? | 24 |
| 3.2. Articulation aux dispositifs PRE et contrat de ville..... | 27 |
| 3.4. Champs des PEDT | 28 |
| 4. Gouvernance des PEDT | 30 |
| 4.1. Indicateurs de fonctionnement..... | 30 |
| 4.2. Les modalités d'action dans la fabrique du PEDT : participation, partenariat et pilotage..... | 31 |
| 4.3. Evaluation | 39 |
| CONCLUSION..... | 43 |
| Chapitre 2 : « Prendre au mot » les PEDT : une analyse textométrique des Projets Educatifs de Territoire (Renaud Morel)..... | 45 |
| 1. Les plaquettes des projets éducatifs : un objet d'analyse hétérogène. Premiers éléments d'analyse sur le corpus..... | 47 |
| 2. Présentation du corpus et construction des données | 52 |
| 3. L'univers sémantique des plaquettes des projets éducatifs | 54 |
| 4. Analyse comparée des plaquettes des projets éducatifs : des variables différenciatrices ? | 58 |
| CONCLUSION..... | 60 |
| Chapitre 3 : A propos de la « fabrique » des PEDT : circulation, script, grande mobilisation, enrôlement et « ressources éducatives » (Marine Douchy & Daniel Frandji)..... | 63 |
| 1. La régulation entre l'État et les collectivités : « circulation croisée » ? | 65 |
| 1.1. « pedt.education.gouv.fr » ou l'accompagnement numérique d'une politique publique..... | 66 |
| 1.2. Le script, ou des marqueurs d'une hybridité régulatrice ? | 70 |
| 2. Participation entre mobilisation et enrôlement (la première faiblesse structurale)..... | 75 |

| | |
|---|------------|
| 2.1. Les acteurs de la concertation : entre pluralisme et limitation du périmètre de mobilisation..... | 77 |
| 2.2. Les modalités d'associations des acteurs : une « coopération symbolique » | 81 |
| 2.3. Les objets mis en débat dans les espaces de concertation, le « consensus » et l'enjeu du « territoire spécifique »..... | 83 |
| 3. En guise de conclusion : sélection des « ressources éducatives » et constitution du PEDT comme dispositif cognitif collectif | 87 |
| 3.1. Qu'est-ce qu'une « ressource éducative » ? <i>Educational insiders</i> et <i>outsiders</i> ?..... | 88 |
| 3.2. Bonnes pratiques, ou circulation horizontale et configuration locale ?..... | 88 |
| Chapitre 4 : Les logiques plurielles de la complémentarité éducative (Sidonie Rancon)..... | 93 |
| INTRODUCTION | 93 |
| 1. Des logiques de complémentarité éducative qui s'inscrivent dans des enjeux territoriaux divers | 94 |
| 1.1. De nouveaux enjeux de la complémentarité éducative ? | 94 |
| 1.2. Quelques enjeux de territoires... | 96 |
| 2. Quelles complémentarités ? | 102 |
| 2.1. Une complémentarité éducative dans l'urgence... | 102 |
| 2.2. Quelle est la place des familles dans la justification de la complémentarité éducative ? | 103 |
| 2.3. Quelles problématisations des enjeux scolaires dans les justifications de la complémentarité éducative ? | 107 |
| CONCLUSION..... | 116 |
| Note méthodologique..... | 118 |
| Conclusion générale : Les trois fragilités du PEDT dans son contexte socio-historique (Daniel Frandji) ... | 121 |
| 1. Le risque de la réduction techniciste et le problème de l'urgence..... | 124 |
| 2. Les deux premières fragilités | 126 |
| 3. Un double référentiel, pour un modèle en train de se faire ?..... | 128 |
| 4. Le PEDT dans l'univers social : la troisième fragilité | 132 |
| Annexe : Enquête par questionnaire PEDT juillet-octobre 2015..... | 135 |
| Sigles & abréviations | 149 |



L'Observatoire PoLoc a pour mission de renforcer l'analyse des politiques éducatives territorialisées. Il est né d'une volonté de mieux cerner les fonctionnements, les pratiques, les possibles et les limites de ces « politiques », ou des différentes mesures qui les composent, pour améliorer leur contribution à la lutte contre les inégalités éducatives et scolaires. Cette volonté a été celle de la double direction de l'Institut français de l'éducation et de l'UMR Triangle ainsi que de plusieurs acteurs professionnels et du monde associatif¹ qui ont, de manière originale, souhaité associer leurs efforts pour la construction de l'Observatoire.

En vertu de la convention qui nous lie au ministère de l'Éducation nationale, de la Ville et au CGET, nous avons alors souhaité consacrer une part importante de nos travaux à l'analyse de la mise en place et de la généralisation des Projets éducatifs de territoire (PEDT) ou dits aussi Projets éducatifs territoriaux². Ce rapport vise précisément à synthétiser les résultats intermédiaires de ces travaux, ou du moins ceux de ces résultats qui, à ce jour, nous semblent susceptibles de nourrir la réflexion collective.

Ces projets, les PEDT, formalisent « *une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs* » (Circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013). Ils relèvent, « *à l'initiative de la collectivité territoriale compétente, d'une démarche partenariale avec les services de l'État concernés et l'ensemble des acteurs* »

¹ La liste des partenaires du PoLoc est présentée en ligne sur son site internet : <http://observatoire-reussite-educative.fr/lobservatoire/qui-sommes-nous-2/qui-sommes-nous-1>

² Dans les textes du ministère, la désignation est celle des **Projets éducatifs territoriaux**, mais toujours suivie par l'acronyme **PEDT**. La présence du D marque le passage d'une logique de sigle à celle d'un acronyme : le sigle ici devrait de fait être PED. On peut imaginer que l'emploi de cet acronyme a permis de distinguer la mesure nationale ici engagée de celle des différents projets déjà en place dans les territoires, qui de fait, utilisent déjà le sigle (ou d'autres proches : on trouve de fait des PED, utilisés comme sigles des « Projets éducatifs départementaux », des PEL, « Projets éducatifs locaux », des PET pour « Projets éducatifs territoriaux », ou des PEG : « Projets éducatifs globaux »). Cela dit, dans ce cas, il peut paraître étonnant de ne pas avoir pu utiliser le terme générique de Projets éducatifs de territoire. Et sur ce point, on ne peut s'empêcher de penser aux variations et glissements de désignation déjà observés dans la mise en place des Zones d'éducation prioritaire. De fait, la toute première désignation de la politique en vigueur était, dans les textes de 1981, ZP (pour Zones prioritaires, mais aussi déclinées dans les discours d'Alain Savary par exemple comme Zones d'éducation prioritaires). Le terme prioritaire, au pluriel, s'accorde de fait avec l'idée de **zones**, soulignant l'aspect territorial, l'enjeu des ZP étant de « *contribuer à corriger l'inégalité sociale par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* » (Circulaire n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981, *Zones prioritaires*). Lors des deux premières relances de cette politique (fin des années quatre-vingt et fin des années quatre-vingt-dix), la notion de **prioritaire** s'accorde alors avec Éducation, accordée au singulier : on parle de zones d'éducation prioritaire, puis, progressivement d'Éducation prioritaire. D'où la remarque d'Armand et Gilles (2006) : « *c'est donc l'éducation qui serait prioritaire : intentionnalité ou manque de vigilance grammaticale ?* » (*La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Rapport IGEN, IGAENR- n° 2006-076 octobre 2006, p. 9). Jean-Claude Emin (2009), de son côté, montre un peu plus explicitement la possibilité de lier ces glissements sémantiques aux transformations progressives du principe d'un ciblage territorial à celui d'un ciblage de public et aux évolutions des objectifs de ces politiques qui, en même temps, estompent la problématique initiale des inégalités, au profit d'un autre référentiel s'accordant à ce qui a pu être désigné comme une visée d'adaptation à des publics spécifiques. (cf. Jean-Claude Emin, « Education prioritaire. Qui a la priorité : le territoire ou l'individu ? », texte en ligne sur le site de l'OZP : http://www.ozp.fr/spip.php?page=imprimer_articulo&id_article=6831 ; et aussi M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, J.-Y. Rochex. *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* ENS éditions, 2011). Dans le cas qui nous concerne, l'un des enjeux est de toute façon de saisir l'éventuelle différence de logique entre des projets territoriaux ou de territoire, voire même si une telle distinction qui a déjà été objet de quelques commentaires, se doit toujours aujourd'hui d'être ainsi déclinée, du point de vue de l'avancée des questions éducatives et sociales concernées.

éducatifs locaux ». Ils sont définis comme « *un outil de collaboration locale qui peut rassembler, à l'initiative de la collectivité territoriale, l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation (...)* » (ibid.).

L'objectif du PEDT « *est de mobiliser toutes les ressources d'un territoire afin de garantir la continuité éducative entre, d'une part les projets des écoles et, le cas échéant, les projets des établissements du second degré et, d'autre part, les activités proposées aux enfants en dehors du temps scolaire. Il doit donc permettre d'organiser des activités périscolaires prolongeant le service public d'éducation et en complémentarité avec lui. Il peut être centré sur les activités périscolaires des écoles primaires ou aller jusqu'à s'ouvrir, selon le choix de la ou des collectivités intéressées, à l'ensemble des temps scolaire, périscolaire et extrascolaire, de l'école maternelle au lycée, à l'instar de certains projets éducatifs locaux actuels* » (ibid.).

Il permet « *un partenariat entre les collectivités territoriales qui en ont pris l'initiative et les services de l'État afin de soutenir des actions correspondant à des besoins identifiés sur chaque territoire. Il favorise les échanges entre les acteurs tout en respectant le domaine de compétences de chacun d'entre eux, et contribue à une politique de réussite éducative et de lutte contre les inégalités scolaires ou d'accès aux pratiques de loisirs éducatifs* » (ibid.).

D'autres textes ont depuis complété ces définitions, notamment la circulaire relative à la généralisation de ces projets, qui insiste sur deux points supplémentaires, intimement liés, intégrant deux autres catégories sémantiques : celle d'un projet dont il s'agit de promouvoir la généralisation sur l'ensemble du territoire national donc, mais « *tout en veillant à prendre en compte la diversité des situations locales* » d'une part ; et celle d'un « instrument » qui se veut « *souple et adaptable à toutes les réalités locales* » d'autre part (circulaire n° 2014-184 du 19-12-2014). Ces précisions nous semblent avoir accentué l'originalité des projets éducatifs territoriaux.

Ces PEDT ont été mis en place conjointement à la réforme des rythmes éducatifs et dans le prolongement d'une politique dite de « réussite éducative » qui s'était inaugurée via la création d'un ministère délégué au ministère de l'Éducation nationale, avant d'être supprimé. Ils sont portés par la dynamique de la loi de refondation de l'école de la République. Ils prennent modèle, tout en les reconfigurant, sur plusieurs expériences locales engagées par des collectivités depuis déjà une vingtaine d'années.

Mais, plus globalement, ils nous semblent s'inscrire dans la recherche d'une nouvelle étape, si ce n'est d'un nouveau paradigme, des relations entre *éducation, État et territoire* : recherche qui procède tout autant des dynamiques de reconfiguration des politiques publiques en général dans leur rapport entre centre et périphérie (reconfiguration dont on verra en quoi les PEDT sont une forme de mise en œuvre, s'apparentant à ce qui a récemment été désigné comme relevant d'un modèle de « circulation croisée »³), que des tentatives de dépassement des fragmentations générées par la « montée des dispositifs » qui a progressivement vu « l'action

³ Ce modèle de circulation croisée permet « à l'État de retrouver des capacités de mobilisation et d'orientation à distance des politiques menées localement, sans pour autant remettre en cause le mouvement de montée en puissance des villes ». (V. Béal, R. Epstein et G. Pinson. « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie » in *Gouvernement et action publique*, 2015/3.

éducative locale basculer vers une sorte d'ingénierie inextricablement sociale et pédagogique »⁴. Enfin, et surtout, ces PEDT prennent place dans le cortège des réponses qu'il convient d'apporter aux problèmes posés par une institution scolaire devenant de plus en plus concurrentielle et socialement sélective : les problèmes constitutifs de la « face sombre » de la méritocratie scolaire⁵ et des différents « biais sociaux » agissant dans les « modalités » de sa pratique, de son organisation, de ses hypothèses⁶.

Éducation, État et territoires

Les PEDT sont une étape supplémentaire de l'histoire déjà ancienne qui a uni Éducation, État et territoires. Des historiens ont déjà enrichi cette chronologie et certaines de ses lectures trop linéaires⁷, mais l'un des repères essentiels renvoie au processus qui s'est développé il y a un peu plus d'une trentaine d'années, dans le sillage des premières mesures de décentralisation et de déconcentration administrative et la mise en place des Zones d'éducation prioritaires (1981). Pour certains, la « territorialisation » de la politique d'éducation ici engagée est une politique nationale « voulue, définie, organisée et mise en place par l'État » et non forcément « une conquête du local », selon le mot de Bernard Charlot⁸. Mais elle procède aussi d'une dynamique de rupture avec la construction d'un système éducatif national très centralisé tournant le dos aux territoires. Les premières ZEP se sont accompagnées d'une problématique de mobilisation locale censée favoriser l'égalité scolaire. Il est bon de le rappeler même si, dans les faits, le modèle d'une action compensatrice alors privilégié, et les conceptions « déficitaristes » des inégalités scolaires (dans la lignée des théories du handicap socio-culturel), ont contribué à minorer les ressources potentielles des populations et des territoires. L'histoire de ces ZEP, comme celle des dispositifs analogues à l'étranger, montre que malgré leurs évolutions, ces dispositifs ne sont pas parvenus à surmonter leurs errements initiaux. En un sens il y a même eu des aggravations : pour le rapport au « local », mais surtout pour la justice sociale. Depuis au moins une vingtaine d'années, l'intervention publique s'est de fait progressivement plus attachée à cibler des individus (en prétendant favoriser leur mobilité, pour leur réussite personnelle, ou s'adapter à ce qui serait leur « potentiel » ou « diversité » dans la logique d'un traitement individualisé ou personnalisé) qu'à développer, mobiliser et encore plus égaliser les territoires éducatifs. Ce faisant, au cours du temps, bien des mesures ont contribué à renforcer une vision que l'on pourrait dire « mortifère » des quartiers populaires et de leurs établissements : la libéralisation du choix de l'établissement (par le biais de la carte scolaire) et l'« exfiltration » des élèves jugés méritants, comme dans le cas des « internats d'excellence » (« si vous êtes bons, on vous invite à ne pas rester ici ») sont exemplaires de cette tendance.

La fragmentation induite par la « montée » des dispositifs » est l'autre constat phare des conséquences de la manière dont s'est réalisée cette « territorialisation », qui met au défi la collectivité nationale d'inventer de nouveaux instruments de coordination. Cette fragmentation des dispositifs, comme l'a rappelé Anne Barrère,

⁴ A. Barrère. « La montée des dispositifs : un nouvel âge de l'organisation scolaire » in *Carrefours de l'éducation*, 2013/2, n° 36, p. 95-116.

⁵ Jean-Paul Delahaye. *Grande pauvreté et réussite scolaire. Le choix de la solidarité pour la réussite de tous*. Rapport à Madame la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Paris, IGEN, 2015. p. 163

⁶ Basil Bernstein. *Pédagogie, contrôle symbolique et identité*. Presses Universitaires de Laval, 2007.

⁷ Pour une synthèse historique sur la relation entre éducation et territoire, voir l'ouvrage de Bernard Bier, André Chambon et Jean-Manuel de Queiroz. *Mutations territoriales et éducation. De la forme scolaire vers la forme éducative ?* Esf éditeur, 2010.

⁸ Cf. Bernard Charlot. *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Armand Colin, 1994.

« protège de la critique des acteurs ». Celle-ci se déporte alors collectivement « sur leurs redondances, ou leur “mise en cohérence”, pour reprendre une expression très fréquemment utilisée par les chefs d’établissement, c’est-à-dire sur les relations qu’ils entretiennent entre eux. (...) C’est alors la prolifération elle-même des dispositifs, et l’intensification désordonnée qu’elle fait peser sur les acteurs de l’école qui sont susceptibles de devenir l’objet central de la dénonciation ». (op. cit., 2013, pp. 111-112). Le PEDT s’inscrit dans cette histoire : il se présente comme un instrument de coordination et de mise en cohérence. Il nous faut toutefois pouvoir le juger doublement : sur sa capacité à créer de la coordination certes, mais aussi, et c’est ce qui nous semble être la question-clé, sur le surcroît d’égalité et de justice sociale qu’il peut contribuer à produire.

Égalité et citoyenneté

Du reste, c’est bien ainsi que nous comprenons une part des enjeux portés par la loi de refondation, qui a, depuis son origine, officiellement engagé une dynamique remplaçant la « lutte contre les inégalités », puis progressivement, « pour la citoyenneté », au centre de son action⁹. Pour plusieurs raisons et non moins d’urgence : du point de vue de la citoyenneté, dans les circonstances tragiques et abominables qui ont ensanglanté l’année 2015. Et du point de vue de l’égalité, face à ce que tous les indicateurs nationaux et internationaux nous ont montré depuis un moment, et qu’il ne s’agirait justement pas de dissocier dudit enjeu citoyen :

« Notre pays ne donne pas les mêmes chances de réussite à tous ses élèves. Les inégalités sociales se transforment et s’aggravent en inégalités scolaires : depuis 2002, le poids de l’origine sociale sur les performances des élèves de 15 ans a augmenté de 33 %. L’enquête Pisa, publiée en décembre 2013, a évalué le niveau scolaire des élèves âgés de 15 ans dans les 34 pays de l’OCDE. Les résultats montrent que la France est le pays européen le plus affecté par le déterminisme social, qui ne se traduit pas seulement par une perte de chance pour certains élèves, mais par une dégradation du niveau de tous les élèves, y compris les meilleurs. »¹⁰.

Le complément nécessaire à ces constats se trouve dans le rapport piloté par Jean-Paul Delahaye :

« Les écarts de réussite scolaire associés aux origines sociales mettent en danger à la fois l’école publique française et notre République, car, depuis l’origine, le destin de l’école publique et celui de la République sont liés. À ce niveau atteint par les inégalités, il devient absurde et cynique de parler d’égalité des chances, c’est à l’égalité des droits qu’il faut travailler. » (op. cit., p. 12)

Cette préoccupation pour l’égalité et la citoyenneté ne concerne bien sûr pas uniquement les seuls PEDT, loin s’en faut. Elle s’incarne dans bien d’autres mesures portées par la loi, parmi lesquelles certaines se réfèrent explicitement à l’égalité : la réforme de l’éducation prioritaire, la réforme de l’allocation progressive des moyens et celle du collège¹¹. On sait de toute façon combien en ce domaine l’action se doit d’être globale et structurelle, autant que pédagogique. Elle ne peut se suffire d’actions « correctrices », « spécifiques », c’est-à-dire, ciblées et réalisées à la marge, ce qu’ont montré la plupart des recherches réalisées en ce domaine. D’une part, la question des inégalités scolaires met déjà en jeu celle des inégalités sociales et économiques, ce qu’aucun gouvernement ne peut ignorer au risque de retirer toute portée aux réformes éducatives, aussi soucieuses soient-elles de justice. Mais pour autant, « l’accent sur la grande pauvreté et les inégalités sociales ne doit pas conduire à en faire le « cadre explicatif » unique de l’échec scolaire des élèves les plus démunis et à exonérer ainsi l’école de ses propres responsabilités » (Delahaye, op. cit., p. 13).

⁹ <http://www.gouvernement.fr/action/la-lutte-contre-les-inegalites-scolaires>

¹⁰ <http://www.gouvernement.fr/ecole-les-7-mesures-que-vous-devez-connaître-pour-l-egalite-et-la-citoyennete>

¹¹ Cf. note 9

Enfin, s'il convient de rappeler que « refonder l'école », c'est « corriger les inégalités » donc « faire réussir les plus pauvres » (ibid.), il convient aussi d'être particulièrement attentif au fait que « *toutes les organisations pédagogiques ne se valent pas (...). Ces faits ne sont plus de l'ordre de l'opinion, ils sont établis par la recherche en éducation* » (ibid., p.68). Plus généralement, il convient de rester attentif à l'ensemble des « biais sociaux » qui sont « *profondément inscrits dans la structure même des processus de transmission et d'acquisition du système éducatif et de leurs hypothèses* » (Bernstein, op. cit. 2007).

Du côté de la refondation en cours, la réforme de l'allocation des ressources aussi bien que la réforme des collèges s'essaient à apporter des réponses à ces problèmes « génériques » par des actions complémentaires à la promotion du référentiel de l'éducation populaire (action ciblée), qui entend justement améliorer les pratiques pédagogiques et éducatives à l'œuvre dans ces établissements. Le renforcement de la mise en œuvre du socle de connaissances, de compétences et de culture, entend, de son côté, répondre à cette recherche d'« égalité des droits » convoquée par Jean-Paul Delahaye. Mais, bien sûr, sous des modalités et des conditions que l'étude sur les PEDT devrait aussi permettre d'interroger.

L'enjeu de la citoyenneté s'est quant à lui annoncé dans la grande mobilisation qui a suivi les attentats du mois de janvier 2015. Il s'argumente en termes de défense des « valeurs de la république ». Le plan se décline en 11 mesures articulées autour de trois axes prioritaires, dont celui de « la réduction des inégalités scolaires », justement ici intégré, celui de la laïcité, ainsi que celui relatif à la « mobilisation de l'ensemble des partenaires de l'Éducation nationale et des parents d'élèves ». Les PEDT sont particulièrement concernés par la cinquième mesure « Mobiliser toutes les ressources des territoires » (ils y sont, de fait, explicitement mentionnés). Mais leur domaine d'action concerne, au moins potentiellement, la plupart des mesures.

Si ce n'est les PEDT (un point justement à devoir questionner¹²), du moins les collectivités, en fait les conseils généraux, sont par exemple en première ligne pour le chantier de la promotion de la mixité sociale au collège (la lutte contre la « ghettoïsation ») via l'action de sectorisation (carte scolaire) qui s'est de plus en plus explicitement ajoutée au plan général de mobilisation, avec la démarche d'expérimentation en cours dans plusieurs départements. Mais les PEDT, en vertu de la « souplesse » garantie à leur fonctionnement, de la liberté de manœuvre dont jouissent les collectivités, et notamment de la possibilité de les voir couvrir « tous les temps » éducatifs, dont le temps scolaire, sont potentiellement porteurs d'une action « complémentaire » sur tous ces problèmes. Et s'ils ne le sont pas explicitement, nous ne pouvons que considérer qu'ils le sont *de facto* : « l'action éducative » qui se promet, se pense et se réalise en ce domaine ne se fait pas *in abstracto*, en dehors du monde social. Nous dirons, dans notre propre lexique : les PEDT dessinent un champ d'action qui est nécessairement travaillé par /autant que travaillant les / rapports sociaux complexes qui mettent en jeu l'égalité de droit (qui permettent, facilitent, ouvrent, autant que limitent, freinent, détournent ou empêchent, cette égalité de droits).

¹² Les questions de mixité, sociale et ethnique, sont de fait le plus souvent considérées au niveau de l'enseignement secondaire, et les PEDT couvrent le plus souvent (mais voir plus loin, chap I.) le champ du primaire. L'observatoire entreprend d'ailleurs de regarder ce qu'il en est dans la mise en œuvre des Politiques éducatives départementales. Mais il conviendrait pourtant d'approfondir cette question de la mixité au niveau des établissements primaires, ce qu'à notre connaissance peu d'études ont fait jusqu'à ce jour.

Les notions phares de « complémentarité » et de « continuité éducative » qui composent les argumentations des PEDT, mais qui demeurent peu stabilisées et se déclinent dans des sens assez différents – nous le verrons – impliquent de fait aussi ce questionnement. Par exemple : continuité de quoi et avec quoi, pourquoi, c'est-à-dire pour qui ? (Delahaye, op. cit, 2015). Pour le dire crûment, cette continuité vise-t-elle à « continuer » l'action de l'organisation scolaire sélective et les logiques « socialement privilégiées », productrices de différenciations et d'inégalités scolaires, ou au contraire, tente-t-elle (et comment ?) de les déjouer ?

Les questions qui se posent ainsi sont bien sûr complexes et ne pourront donc qu'être amorcées, en programmation d'une analyse plus développée que l'observatoire souhaite mener par la suite. De fait, elles concernent les logiques de répartition et de division du travail éducatif qui se sont ici opérées, les logiques qui président au mode de travail en partenariat entre des acteurs de culture professionnelle différente, ses apports et ses difficultés telles qu'elles ont déjà été mises en lumière¹³ et dont il nous faudrait pouvoir prolonger l'analyse en rapport aux visées de « coordination » de l'action éducative portées par les PEDT. Elles appellent une compréhension de ce qui se joue dans la transformation des représentations de lieux, d'acteurs et de temps, comme lieux, acteurs, et temps éducatifs formels ou officiels. Elles requièrent une clarification des horizons d'attente investis par les acteurs éducatifs, une clarification de leur définition de l'acte éducatif : à quel public cet acte s'adresse-t-il, quelles difficultés rencontre-t-il ? Elles réclament enfin de questionner le contenu-même des projets éducatifs sur les différents temps concernés, pour ainsi évaluer leur capacité à faire bouger, ou pas, la forme scolaire, et voir dans quel sens celle-ci s'oriente. Sur tous ces points, globalement, l'enjeu est de voir ce que les PEDT font aux diverses actions éducatives dont ils souhaitent mieux articuler l'action. Ce que les PEDT font à l'école, au travail des enseignants, à celui du monde associatif et de l'éducation populaire, à celui des animateurs et des travailleurs sociaux, des acteurs des dispositifs portés par la politique de la ville, des intervenants, non scolaires, de projets. Et bien sûr, surtout, ce « qu'ils font », où et comment, sur les publics d'enfants et d'adolescents concernés et, pour lesquels d'entre eux en particulier ? Il y a là *a minima* en jeu le même type de questionnement que celui ayant présidé à la définition d'une politique dite de « réussite éducative » et à la compréhension de ce que signifie cette expression, face à celle de « réussite scolaire ». Rappelons que dès le départ, le problème a été de ne surtout pas penser cette première sous un mode compensatoire ou supplétif (la réussite éducative comme ce qui serait réservé aux élèves en échec scolaire, et non pas ce qui permettrait de lutter contre ce qui contribue à produire ces échecs et inégalités). A priori la « réussite éducative », qui n'est pas la réussite scolaire, doit néanmoins être ce qui permet de favoriser cette dernière, qu'elle contribuerait en même temps à redéfinir au nom de valeurs citoyennes et démocratiques réaffirmées (une conception moins instrumentale, moins concurrentielle et individualiste de la réussite ?¹⁴).

¹³ Notamment dès les analyses de Dominique Glasman. *L'école réinventée ? Le partenariat dans les zones d'éducation prioritaires*. L'Harmattan, 1992.

¹⁴ Questions et enjeux qui ont hanté la réflexion sur la politique de Réussite éducative lors de la journée nationale du 15 mai 2013, à la Sorbonne, co-organisée par George Pau-Langevin, ministre déléguée à la Réussite éducative et François Lamy, ministre délégué à la Ville. Pour ces questions, voir le texte de problématique sur la mise en place de l'Observatoire Poloc rédigé suite à cette journée (<http://observatoire-reussite-educative.fr/observatoire/qui-sommes-nous-2/presentation-poloc>).

Fabienne Federini, récemment, a clairement reformulé ces enjeux, dans la mise en question du rapport entre la « réussite éducative » et l'éducation prioritaire¹⁵.

C'est en tout cas avec ces enjeux à l'esprit que nous avons souhaité « observer » la mise en place et le fonctionnement des PEDT. En essayant de les intégrer dans nos instruments d'observation, en cherchant les moyens de mieux les documenter pour mieux les rendre opérationnels, sans prétendre en rien les aborder tous, et encore moins, en cette première étape de notre étude, en épuiser la complexité. Mais sans non plus les négliger ou les minimiser, comme parfois, ils nous ont semblé trop l'être : que ce soit par l'analyse très formelle qui concourt à suivre les étapes de leur généralisation, ou que ce soit dans la poursuite des seuls polémiques et débats ayant accompagné la réforme de réaménagement du temps scolaire (surtout quand ceux-ci ne sont pensés que dans les termes de leur relation à ce que serait une réalité « biologique » et physiologique » déconnectée de toute prise en compte du monde social). Dès le départ, Poloc s'est d'ailleurs exprimé sur ce point : pour nous, le plus important n'est pas tant la recherche des « bons temps éducatifs ». Il est bien plus important de savoir que faire pour que ces temps soient « bons ». Et donc déjà de clarifier, de débanaliser et de questionner, les attentes investies en ce domaine.

Observer ?

Par définition, un observatoire, ça « observe ». Mais encore faut-il préciser ce que signifie « observer », en général, et *a fortiori*, « observer » ces projets multiformes que sont les PEDT : pourquoi faut-il le faire, dans quelles finalités, et surtout, comment ? Ces questions sont d'ailleurs étroitement mêlées : se demander « comment observer », si cela relève d'un problème de « méthodologie », n'est pas qu'un problème technique déconnecté des intérêts de connaissance de l'observateur, des positionnements normatifs ou théoriques plus ou moins implicitement incorporés dans ses outils d'observation, des questions qu'il pose au monde « observé » et de celles qu'il ne souhaite pas, ou ne se met pas en mesure de poser.

Toute l'histoire de l'épistémologie nous montre les problèmes, les impasses et les naïvetés de l'« induction » et de l'« empirisme » comme ceux, symétriques, de la « déduction ». La réalité n'est pas transparente. Pas plus que les instruments qui permettent de la saisir, qui lui confèrent une « visibilité ». Le cortège des attentes accompagnant la multiplication contemporaine des « observatoires »¹⁶, implique souvent aujourd'hui de le rappeler, même si la littérature nous a déjà, sur ces points, apporté de bien belles

¹⁵ « (...) il ne paraît pas judicieux d'associer l'éducation prioritaire et la réussite éducative dans un même mouvement. Car la réussite éducative telle que nous l'entendons depuis le Pacte pour la réussite éducative (...) est pour tous les élèves et non à destination de quelques-uns, sinon nous risquons de faire de la réussite éducative le substitut de la réussite scolaire pour les élèves scolarisés en éducation prioritaire. En effet, la réussite éducative ne doit pas être pensée comme un supplétif de la réussite scolaire. Il ne s'agit pas de réserver aux uns les apprentissages considérés comme nobles (c'est-à-dire scolaires) et aux autres les apprentissages pensés comme vulgaires (c'est-à-dire éducatifs) ou d'affecter les uns dans les filières d'excellence tout en admettant les autres dans des dispositifs partenariaux externalisés (...) Il ne s'agit pas de « relativiser » la scolarité des élèves « les plus en difficultés » ou ayant « le plus de fragilités ». Fabienne Federini. « Refondation de l'éducation prioritaire et réussite éducative ». Conférence prononcée dans le cadre des journées d'étude 2015 organisées par le centre Alain Savary, Ifê-ENS Lyon, en ligne sur le site du Poloc : <http://observatoire-reussite-educative.fr/problematiques/reussite-scolaire-reussite-educative/refondation-de-l2019education-prioritaire-et-reussite-educative-par-fabienne-federini-2/refondation-de-l2019education-prioritaire-et-reussite-educative-par-fabienne-federini-1/view>

¹⁶ Anne Piponnier, « Projet et observatoire : une alliance historique et pragmatique », *Communication & langages*, 2012, pp. 67-79.

contributions, humour en plus : les tentatives « d'épuisement descriptif » à la Pérec, et plus encore la dérision de la carte aussi grande que le territoire de Borges¹⁷.

L'observation est toujours un rapport complexe entre des « faits » et des « théories ». Observer, décrire, c'est d'abord nécessairement établir un choix dans le réel, selon les questions que l'on se pose sur lui, et c'est engager un point de vue sur ce même réel, c'est inévitablement faire usage d'une « paire de lunettes », d'instruments « d'optique », de catégories, de mots, de langages, qui agissent comme des « filtres », qui découpent la « chose observée » pour l'intégrer dans un univers de pensée (parmi d'autres possibles). Ce n'est d'ailleurs pas qu'un « problème », c'est aussi l'enjeu (ce sur quoi insistent nos deux écrivains). On doit sauvegarder le souci de la description du monde tel qu'il est, et limiter les réductions, par exemple, en multipliant les jeux d'optique (ce que de fait, nous avons voulu faire). Mais même l'enquête de terrain, celle des anthropologues, dans ses conceptions les plus extensives, quand elle veut faire « feu de tout bois » en combinant toutes sortes de techniques « d'observation », n'est « qu'un mode parmi d'autres de production de données en sciences sociales » qui se doit d'explicitier la « politique » qui la guide (Sardan, 1995). L'analyse statistique n'échappe pas à la règle : ce qu'elle nous permet de saisir ne doit déjà pas faire oublier l'ensemble des opérations cognitives et sociales qui conduisent à produire la « réalité » comme un fait « mesurable » (à rappeler d'autant plus quand on s'oblige à penser, ce qui est aujourd'hui assez fréquent, qu'« observer » signifie surtout « mesurer », et que la rigueur en ce domaine ne serait qu'une affaire de sophistication technique).

4 L'Observatoire PoLoc lui-même est, d'ailleurs, né de ce constat, assorti d'une prise en compte des attentes plurielles qui ont accompagné sa mise en place. Michel Lussault avait justement insisté sur ce point dans le cadre de la journée de réflexion sur le lancement de l'Observatoire : « Evitons les pièges que nous pourrions nous tendre nous-mêmes »¹⁸. Beaucoup d'observatoires « regardent, plus encore racontent les choses, mais très peu se constituent un patrimoine commun qui consisterait à définir ce qu'est l'observation pertinente d'un certain nombre de phénomènes sociaux, comment ils peuvent être documentés, et pourquoi ». Pour ajouter : tout l'intérêt de l'observatoire PoLoc réside en ce qu'il ne s'agit surtout pas de faire un Think tank de plus (où on « tankiserait beaucoup, mais penserait moins »). S'il s'agit de « capitaliser des expériences » en matière d'actions éducatives locales, il faut impérativement déjà avant tout se demander ce qui doit être capitalisé – et comment ? – de manière à ce que cette capitalisation puisse aboutir à ce qui aujourd'hui manque le plus à tout le monde, à savoir « assurer la comparabilité des choses observées, situation par situation ». Il faut se donner des « cadres communs pour sortir de l'insubstituable et de l'irréductible singularité » pour éviter de « compiler des cas locaux sans jamais progresser et parvenir à partager les clefs d'intelligibilité d'un certain nombre de phénomènes que personne aujourd'hui ne peut prétendre parfaitement comprendre ». L'observatoire, ainsi

¹⁷ « ... En cet empire, l'art de la cartographie fut poussé à une telle perfection que la carte d'une seule province occupait toute une ville et la carte de l'empire toute une province. Avec le temps, ces cartes démesurées cessèrent de donner satisfaction et les collèges de cartographes levèrent une carte de l'empire, qui avait le format de l'empire et qui coïncidait avec lui, point par point. Moins passionnées pour l'étude de la cartographie, les générations suivantes réfléchirent que cette carte dilatée était inutile et, non sans impiété, elles l'abandonnèrent à l'Inclémence du soleil et des hivers. Dans les déserts de l'ouest, subsistent des ruines très abimées de la carte. Des animaux et des mendiants les habitent. Dans tout le pays, il n'y a plus d'autre trace des disciplines géographiques ». (Suarez Miranda, *Viajes de Varones Prudentes*, Livre IV, Chapitre XIV, Lérida, 1658.). Jorge-Luis Borges. « De la rigueur de la science » in *Histoire universelle de l'infamie*. 10/18, 1951.

¹⁸ Voir le compte-rendu de cette journée en ligne : <http://observatoire-reussite-educative.fr/ressources/cr-de-journees/journee-de-mutualisation/premiere-journee-30-mai-2012-12019education-a-12019echelle-des-territoires-locaux-questions-enjeux-et-perspectives>

conçu peut avoir un quasi-rôle d'instance interculturelle ou du moins d'un lieu où l'on puisse échanger sur ce que nous entendons par des choses que nous désignons parfois par les mêmes mots sans jamais y mettre la même chose. Un lieu où le langage et les connaissances de nos actions éducatives sont mis sur la table de travail et analysés collectivement pour le développement des possibles de la réflexion et de l'action. Un lieu tout autant où l'on puisse faire ce pas de côté d'une observation qui permette de sortir de la « gestion de l'urgence » (cette tyrannie qui joue particulièrement, on le verra, sur le terrain des politiques territorialisées) ou de la fragmentation « des expériences situées ».

Dès la mise en œuvre du PoLoc, nous avons donc essayé de suivre cette direction, sans pour autant sombrer dans le piège symétrique qui aurait pu se tendre à nous. Car finalement, si toute observation est construction, pourquoi se préoccuper de « rigueur », n'y a-t-il pas autant de « réalités » que de points de vue, les uns tout aussi légitimes et valides que les autres ? Et d'ailleurs, pourquoi se fatiguer à aller « observer » sur les terrains ? Ne suffit-il pas d'organiser des séminaires, pour faire science et référence sur les questions d'éducation ?

Les éléments constitutifs de ce rapport sont donc partiels. Ils répondent à un principe d'analyse itérative entre des questionnements préalables, des débats menés avec nos partenaires (ou dans le cadre de nos journées dites de mutualisation) et plusieurs procédures d'enquêtes répondant elles-mêmes à des méthodologies et des questionnements différents. Ce rapport est de toute façon pour nous, rappelons-le, un rapport intermédiaire, à visée exploratoire, qui doit conduire, par les nouveaux échanges qu'il pourrait entraîner, à renforcer nos pistes prioritaires de travail pour l'année 2016-2017.

Il se compose de quatre chapitres qui sont eux-mêmes construits sur la base d'une sélection des nombreuses données recueillies et de trois axes de questionnement.

Les deux premiers chapitres répondent à ce que nous pourrions appeler une logique de description analytique exploratoire. Les PEDT sont de création récente, et, de plus, se constituent comme instruments « souples » et « adaptables » aux « réalités locales » (circulaire n° 2014-184 du 19-12-2014). Notre point de départ a donc déjà consisté à « observer » ce qu'il en est dans ses grandes lignes sur plusieurs territoires contrastés (rural, urbain, périurbain, taille, indicateurs socio-économiques, etc.) avec un souci de représentativité (certes imparfait, mais contrôlé : voir en annexe la note méthodologique sur ce point). Nous nous basons, dans cette partie, sur deux protocoles d'enquête différents. Le premier consiste en une enquête par questionnaire que nous avons adressée à de nombreux territoires (les réponses retenues comme exploitables couvrent 168 territoires, représentant 11 intercommunalités et 157 communes).

Ce questionnaire, inhabituellement long pour des enquêtes de ce type, au risque comme on le sait de minimiser les réponses – mais beaucoup d'acteurs ont accepté de jouer le jeu, ce qui atteste d'une volonté partagée de savoir et de forts soucis de coopération –, a été réalisé et diffusé en début de période d'enquête. Il aborde donc plusieurs questions « tous azimuts » visant à effectuer un premier état des lieux « formel » sur les procédures de la fabrique, les modes de pilotage, les contenus des actions éducatives, les objectifs, les logiques

de travail, etc. mis en place. Disons-le clairement : ce questionnaire nous a surtout beaucoup aidés à réviser nos catégories préalables d'analyse. Il apporte plusieurs informations factuelles, que nous indiquerons, et qui nous permettent de développer la réflexion. Mais il se heurte à de nombreux obstacles, qu'il nous a justement permis de reconnaître. De fait, il s'est révélé, pour certaines parties, assez directif dans son mode de questionnement, demandant aux acteurs de décrire leurs PEDT, dans les termes de catégories préalables qui se sont, pour un certain nombre d'entre elles, avérées peu adéquates selon les territoires. On se heurte de toute façon ici à la difficulté impliquée par des fonctionnements communaux différents. C'est ainsi, par exemple, que nous nous sommes plusieurs fois retrouvés à devoir questionner les liens que ces politiques éducatives entretenaient avec d'autres axes de politiques locales, qui de fait ne sont pas partout et tout le temps ainsi institués : les liens entre les PEDT et ce qui s'énonce comme « politiques de la jeunesse » ou de « l'enfance », etc. D'autre part, bien des questions du questionnaire ont nécessairement été formulées en ayant en tête les catégories mobilisées dans les Projets éducatifs locaux antérieurs ou les contrats de ville. Une grande partie de l'intérêt de ce questionnaire est justement de nous avoir permis de réviser ces catégories, de les débanaliser, que ce soit pour en reconnaître l'intérêt, ou au contraire, pour montrer la nécessité de les réviser.

Le second protocole d'enquête dont nous restituons des éléments d'analyse dans le chapitre 2 a consisté en une analyse des documents de présentation des PEDT. Il concerne un mode particulier d'existence des PEDT, les « plaquettes », documents écrits qui procèdent, comme nous le verrons, de différentes logiques de production (ils peuvent être, ou associer, des éléments contractuels, des outils de travail pour les acteurs des PEDT, des outils de communication à destination des usagers et citoyens communaux). L'analyse que nous développons ici vise notamment à saisir ce qui apparaît comme un univers sémantique et conceptuel des Projets éducatifs territoriaux, par l'analyse textométrique. Elle vise à décrire et à questionner cet univers sémantique et conceptuel globalement, que nous souhaitons mettre en relation avec l'univers conceptuel virtuel global qui pourrait être ici mobilisé, ainsi qu'à questionner les éventuelles logiques de différenciation observables en fonction de quelques grandes variables. Pour le dire autrement : comment s'argumentent et se pensent les PEDT ? Comment ne se pensent-ils pas ? Y a-t-il des différences sur ces points en fonction des caractéristiques des territoires ? Cette analyse, nous le rappellerons, n'est qu'exploratoire. Elle nous a semblé devoir être réalisée, même si elle a été difficile à mettre en œuvre, pour des questions méthodologiques qui là aussi ne vont pas sans mettre en jeu l'hétérogénéité des PEDT en train de se structurer.

Les deux chapitres suivants s'appuient principalement sur des entretiens recueillis au cours de deux études (par l'intermédiaire de guides d'entretiens cependant assez semblables). Nous avons souhaité nous concentrer, pour cette première étape de notre questionnement, sur les discours d'élus locaux et de techniciens ou responsables du secteur Éducation des collectivités territoriales. Nous avons aussi effectué quelques entretiens auprès de DASEN. Le corpus sélectionné pour ce rapport comprend une cinquantaine d'entretiens (voir la présentation rapide du corpus dans la *Note méthodologique* du chapitre 4).

Le chapitre 3 se penche sur « la fabrique des PEDT » : il condense nos premiers éléments d'analyse sur des questions engageant les rapports entre l'État et les collectivités, sur les modes de « concertation » et de

« participation » localement réalisés, et s’interroge sur la circulation des savoirs et les « instruments » utilisés dans cette « fabrique ». Le chapitre 4 porte sur la manière dont se déclinent, dans le discours des acteurs interviewés, les notions de « continuité » et de « complémentarité » éducative. Il prend donc la forme d’une analyse originale des discours des élus et techniciens, de leurs questionnements et de leurs attentes sur les questions éducatives, et des catégories du discours pédagogique qu’ils mobilisent.

La conclusion synthétise ces différents résultats, en essayant de les mettre en perspective historique et sociologique tout en précisant les chantiers complémentaires d’analyse empirique qu’il faudrait en priorité pouvoir réaliser.





Chapitre 1 : Résultats du questionnaire (Marine Douchy & Yves Fournel)



OBSERVATOIRE DES POLITIQUES LOCALES
D'ÉDUCATION ET DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

INTRODUCTION

Cette enquête sur les PEDT par questionnaire a été réalisée par Internet entre le 11 juillet 2015 et le 15 octobre 2015. Elle a été remplie par les communes. Elle a permis d'avoir 168 réponses exploitables (11 intercommunalités, 157 communes) dont les caractéristiques sont en annexe. Les 11 intercommunalités ou syndicat de communes représentent 122 communes. Donc au total, on a 279 communes de toutes tailles. On a essayé de mieux cerner les spécificités des types de communes avec des tris croisés pour identifier des différences éventuelles. Ce document est un extrait de cette enquête avec une sélection des questions les plus en lien avec l'analyse du rapport 2015 de l'Observatoire PoLoc. Il a été rédigé en quelques semaines après sa clôture le 15 octobre.

Une présentation de l'enquête sera réalisée ultérieurement.

Le questionnaire dont cet extrait est issu, a été pensé à partir des questions relevées dans les rapports du CNSRRS, des documents projets recueillis et de rencontres avec nos partenaires et des acteurs locaux. **Il est rempli au début de la mise en œuvre des PEDT pour la plupart d'entre eux.** 76% entre 2014 et 2015 dont 31% à cette rentrée 2015. Il n'a donc pas valeur de bilan.

La nature de l'échantillon n'a pas non plus de prétention représentative au sens de la correspondance exacte aux proportions des statistiques INSEE (cf. ci-dessous et annexe). **Soit on raisonne sur le nombre de communes, soit sur la population concernée qui ne correspondent pas** (urbain et rural). Notre échantillon est un compromis entre les deux. Il a été atteint à partir des moyens limités de l'Observatoire PoLoC.

Il donne cependant **une approche de l'état des lieux.** Cela devrait conduire à reprendre ces données après une période significative pour rechercher les évolutions, tout en tenant compte des observations méthodologiques sur la formulation des questions.

On peut s'interroger sur les références explicites ou implicites guidant ces collectivités dans cette mise en œuvre des PEDT et dans sa formalisation à travers les réponses apportées dans le questionnaire, en particulier pour les 73% de l'échantillon qui n'avaient pas de PEL avant le PEDT : soit 85% de la tranche 2000 / 5000 habitants ou 96% des 0 / 2000 h (en moyenne 80% du rural).

Ces références peuvent être simplement celles des **textes officiels** régissant les PEDT, les **préconisations ou informations** données par les Groupes d'Appui Départementaux, les DDCSPP, les DSDEN ou les conseillers techniques des CAF, interlocuteurs des collectivités. Elles peuvent venir **des réseaux d'élus locaux ou des fédérations d'éducation populaire**. On peut aussi relever une influence importante du/des **modèle(s) des « démarches projets »** à travers les termes et les catégories employés dans les réponses. A ce titre, elles ont pu aussi être induites en partie par la rédaction des questions.

Cet extrait est une sélection de quelques questions et de leurs réponses sur **les objectifs retenus par les collectivités sur les PEDT, sur les axes et actions mobilisés avec une petite focalisation sur les écoles maternelles**. Ce sera la seule évocation des organisations des temps scolaires, mieux décrites avec des échantillons plus larges dans les enquêtes CNAF/AMF et DGESCO évoquées dans le dernier rapport du CNSRRS.

Nous avons aussi voulu explorer la représentation des changements apportés ou pas sur les contenus et les partenariats, sur les spécificités territoriales et leur nature.

Les PEDT prennent place sur un champ éducatif où des dispositifs préexistaient, surtout en secteur urbain et dans les communes ayant un contrat de ville, avec ou sans établissement en éducation prioritaire, avec ou sans PRE. **Cela nous a conduit à aborder les articulations avec ces dispositifs** sans épuiser pour autant ce sujet qui aurait nécessité une enquête particulière.

Nous avons interrogé en particulier la portée actuelle des PEDT par rapport aux possibilités d'extensions (non obligatoires et même non prioritaires) **de la circulaire de décembre 2014** par rapport à la petite enfance, au collège ou à la jeunesse, mais aussi sur les tranches d'âges des enfants et des jeunes concernés par le PEDT de la commune.

Nous avons retenu trois indicateurs de fonctionnement souvent interrogés :

- Le taux de fréquentation des accueils périscolaires
- Les taux d'encadrement du périscolaire
- L'état de la gratuité et donc l'accessibilité des activités et actions entreprises.

Enfin, nous avons retenu des éléments sur la gouvernance. Ce sont les plus évoqués dans les projets et ils sont hérités des démarches projets le plus souvent mobilisées dans la politique de la ville et les PEL existants, à savoir :

- La concertation préalable à la mise en œuvre du projet (cf. les dates récentes de début des PEDT) et ses acteurs, ses modalités,
- L'existence de comités de pilotage et leur forme, leurs participants,
- L'existence de groupes de travail partagé, plus fréquents comme indicateurs du degré de travail partagé,
- L'existence ou pas de diagnostic et d'évaluation partagés avec des indicateurs sur les acteurs concernés, les modalités et les objectifs.

Ces modalités de gouvernance n'épuisent ni ce sujet, ni le questionnement possible sur ces démarches projets elles-mêmes. Ce sont des éléments parmi d'autres envisageables. Ce sont les plus souvent évoqués.

A travers le choix de ces questions, on a voulu aborder l'approche des PEDT comme projet éducatif global et des partenariats en construction. Le questionnaire a alterné des questions fermées, avec ou pas

des réponses multiples accompagnées d'une option « autre à préciser » permettant de dépasser la liste proposée, et des questions ouvertes. Avec les moyens réduits qui étaient les nôtres, nous nous sommes attachés à avoir une part de l'échantillon pour chaque type de communes (rural/urbain/ villes moyennes et Métropoles/ politique de la ville/ éducation prioritaire/avec PEL ou pas) et à ne pas dépendre majoritairement des réseaux d'élus locaux, professionnels ou associatifs. Cela a été atteint avec l'envoi à toutes les communes de trois départements (Isère/Nouveau Rhône et Métropole de Lyon) ayant permis la représentation du rural et une grande diversité politique.

Le pourcentage de la population française - 9% - et donc des enfants concernés est cependant assez significatif pour utiliser les résultats de cette enquête et l'analyser, avec toutes les précautions d'usage nécessaires. Il s'agit de faire émerger des tendances et non d'une photographie exacte - pour autant qu'elle puisse exister.

Ce questionnaire appelle à renforcer, préciser le travail d'étude et de recherche dès le début de cette nouvelle politique publique pour dépasser y compris ses limites méthodologiques.

Rappel des indicateurs de référence

| Données de référence de l'échantillon | nb | % | Année de lancement du PEDT | Effectifs | % |
|---------------------------------------|----------|-------------------|----------------------------|-----------|------|
| Nombre de réponses | 168 | 100% | Non réponse | 9 | 5% |
| Statut /intercommunalités | 11 | | 2013 | 32 | 19% |
| Statut / communes | 157 | | 2014 | 75 | 45% |
| Contrats de ville | 51 | 30% | 2015 | 52 | 31% |
| Education prioritaire | 38 | 23% | Total | 168 | 100% |
| PRE | 38 | 23% | | | |
| PEL | 45 | 27% | | | |
| Villes de plus de 5 000 habitants | 75 | 45% | | | |
| Secteur urbain | 79 | 47% | | | |
| Secteur rural | 89 | 53% | | | |
| DSR | 22 | 13% | | | |
| Population échantillon | 5,96 M h | 9% pop. française | | | |



1. Objectifs

A la question « *Pouvez-vous citer en quelques phrases courtes les principaux objectifs assignés à votre PEDT en les hiérarchisant par ordre de priorité ?* », les réponses¹ sont à la fois très diverses dans leurs contenus et renvoient par ailleurs à des notions très englobantes et générales (comme par exemple la notion d'épanouissement). Parmi les 170 réponses, seules quelques-unes peuvent être regroupées dans une même catégorie. Les formulations étant à ce point différentes :

- Favoriser l'accès aux activités culturelles, sportives et artistiques
- Contribuer au développement et à l'épanouissement de l'enfant
- Fédérer les acteurs éducatifs
- Contribuer à la socialisation des jeunes publics
- Développer la maîtrise de la langue
- Mieux articuler les temps scolaires et périscolaires
- Harmoniser le temps de vie de l'enfant et le temps de vie de l'écolier
- Donner à l'enfant une ouverture sur le monde ; favoriser la créativité et l'imagination
- Simplifier les formalités administratives permettant l'accès aux différents dispositifs
- Accueillir tous les enfants
- Satisfaire les besoins des familles en instaurant une structure d'accueil adaptée
- Favoriser le dynamisme et la convivialité du village ; développer le savoir vivre ensemble pour faire de notre commune un territoire solidaire et respectueux
- Favoriser la réussite scolaire
- Lutter contre l'échec scolaire, en tenant compte des apports de la chronobiologie, etc.

L'énumération de ces quelques objectifs permet déjà d'observer que les acteurs locaux n'entendent pas résoudre les mêmes problèmes à partir des PEDT.

2. Contenus

2.1. Axes et contenus

Question ouverte : « *Pouvez-vous décrire les axes et contenus principaux des actions de votre projet ?* »

Les champs thématiques couverts sont d'abord et de loin « Arts et culture », sports, éducation à la citoyenneté et au vivre ensemble puis, dans une moindre mesure, les actions sur la connaissance des patrimoines historique et naturel, l'éducation à l'environnement, le jeu. Favoriser, découvrir, éveiller, respecter, accueillir, garantir étant les verbes les plus cités, cela dessine un cadre de valeurs et de postures dans les démarches et les actions des PEDT. Ce sont les notions de diversité / diversification des activités alliées à celle de découverte qui caractérisent ces actions. Puis celles de garantie et de respect visant aussi bien l'enfant, son accueil et son développement, son épanouissement, son bien-être, que l'esprit de la réforme des rythmes ou les « droits et les devoirs » liés à la socialisation et au vivre ensemble.

2.2. Spécificités

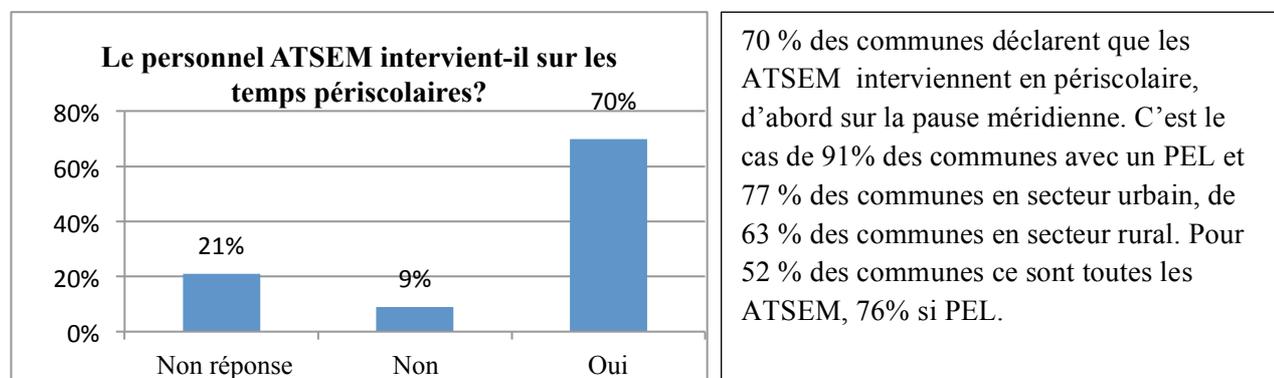
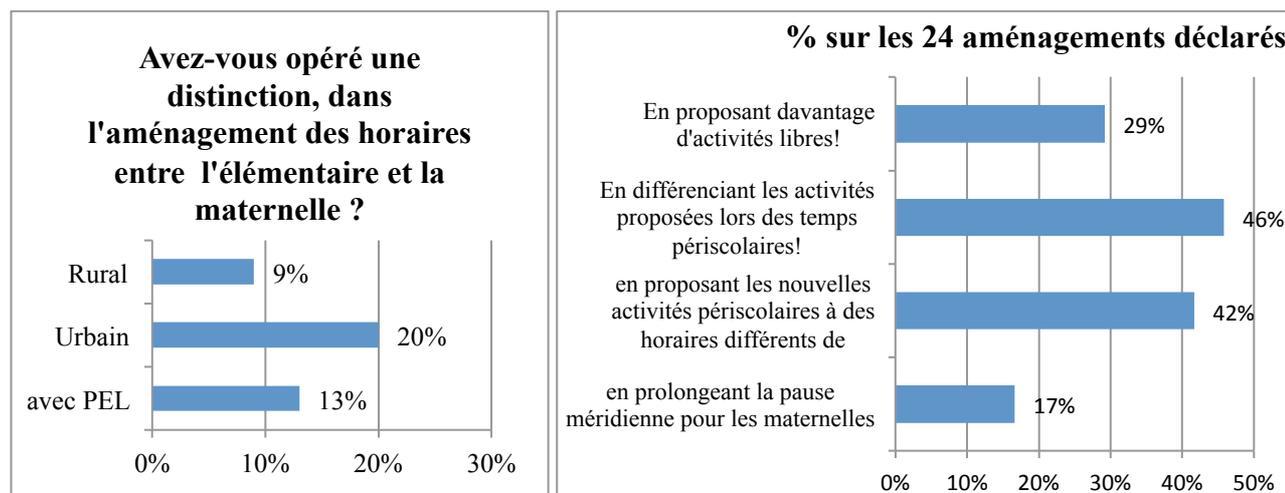
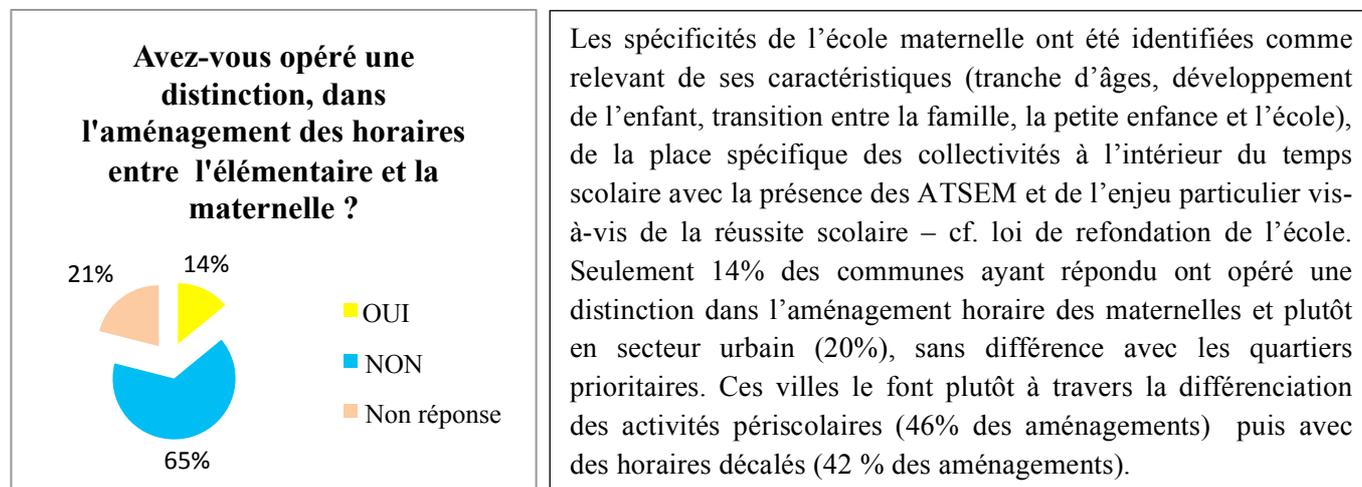
Une autre question ouverte invitait à préciser les spécificités des actions menées au sein de chaque commune : « *Quelles sont les actions qui vous paraissent les plus spécifiques à votre territoire ?* ». Le traitement de ces réponses permet d'en donner un éclairage.

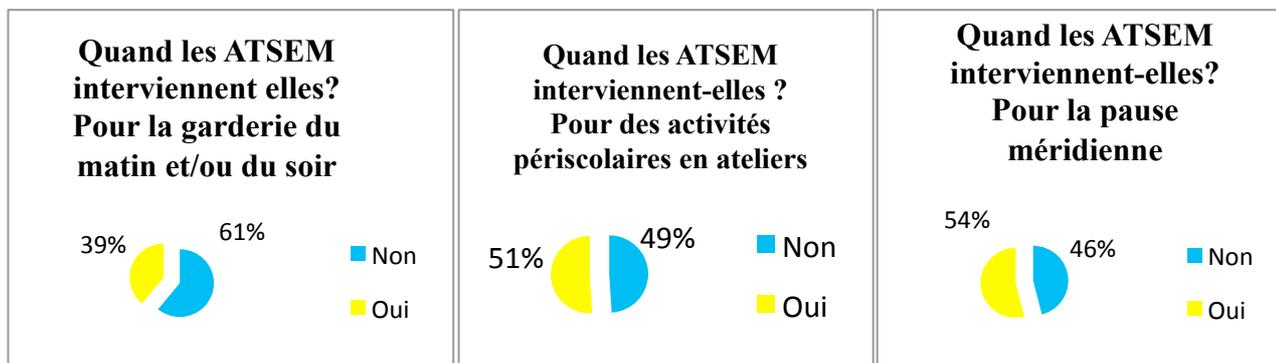
En premier lieu, les communes évoquent l'intégration des « spécificités des territoires » au sein de leurs actions. Ces spécificités sont soit l'intégration des acteurs locaux comme intervenants (généralement dans le domaine des arts et de la culture) soit la mise en place d'ateliers portant sur l'environnement local du territoire (exemple du

¹ Il s'agissait d'une question ouverte : les réponses sont hétérogènes autant du point de vue de leur formulation linguistique que des notions et catégories utilisées. Ici sont mentionnées les réponses telles qu'elles ont été écrites par les répondants, reprenant les idées récurrentes (même si elles sont formulées autrement). Ne figurent que les objectifs n°1, c'est-à-dire l'objectif prioritaire (il était demandé aux répondants de hiérarchiser leurs réponses).

patrimoine). Par la suite, on retrouve la mise en place de projets et d'activités d'EAC (éducation artistique et culturelle). Les communes font également référence à la « richesse » et à la « diversité » des activités, dans un souci de découverte et/ou d'accessibilité à tous les enfants de ces activités. En dernier lieu, sont également évoquées les conditions pratiques de coordination et de partenariat à travers les enjeux de « pilotage » et de « coordination » des acteurs locaux.

Spécificités des aménagements horaires en maternelles en périscolaire

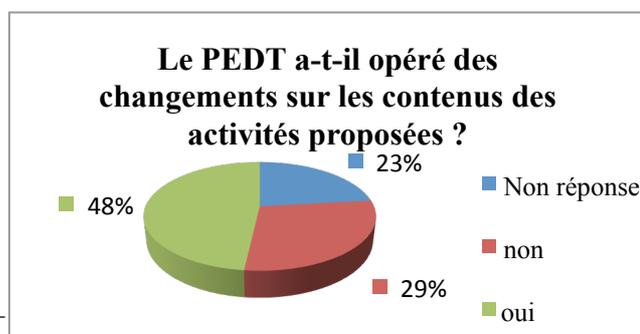




2.3. Quels changements dans les contenus des actions ?

A la question « *Le PEDT a-t-il opéré des changements sur les contenus des activités proposées?* », 48% des collectivités répondent par l’affirmative (les 23% de non-réponses concernent avant tout les communes de moins de 5 000 habitants).

Les réponses à la question ouverte suivante donnent à voir ce que les communes peuvent entendre derrière la formulation « *changements dans les contenus des actions* ».



L’analyse montre que trois types de réponses sont abordés² : Tout d’abord, le changement de contenu passerait par des activités plus « variées » et « diversifiées » dans les domaines suivants : sports, arts et culture, éducation au développement durable et citoyenneté.

Ensuite, à propos du contenu, de nombreuses communes abordent le travail fait sur la qualité et l’amélioration de la structuration des activités : articulation scolaire / périscolaire, organisation par « cycle » d’activités et de « parcours », inscription dans un projet éducatif, intégration d’acteurs associatifs locaux.

Enfin, il est intéressant de noter que ces changements de contenu sont souvent évoqués à travers les notions de « complémentarité », de « continuité » et de « cohérence » par les communes (tant au niveau des activités que de la coopération entre les acteurs)³.

3. Politiques éducatives et dispositifs : quelle(s) articulation(s) ?

3.1 Articulation à la politique petite enfance et à la politique jeunesse⁴

La première partie du questionnaire a questionné l’articulation entre le PEDT et les différents politiques et dispositifs en œuvre au sein des collectivités : politique jeunesse, petite enfance, contrat de ville, PEL, PEG. Si elle permet de donner un aperçu des articulations entre les dispositifs, elle n’a pas pour objectif de décrire plus précisément ces relations (nature des liens, évolution, points de blocage, etc.).

Articulation politique petite enfance

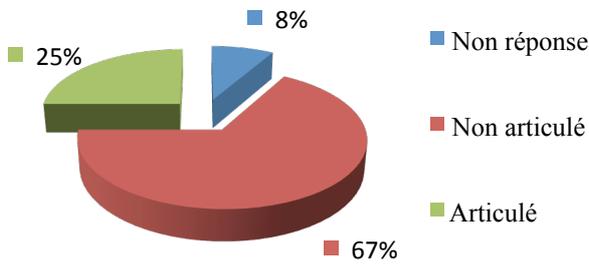
Parmi les 168 collectivités, 25% articulent le PEDT avec la politique petite enfance.

² Le taux de réponse à cette question est de 95 % sur la base des personnes ayant répondu positivement aux changements de contenus dans les activités proposées.

³ Pour une étude de ces termes, voir la partie « *les logiques plurielles de la complémentarité éducative* ».

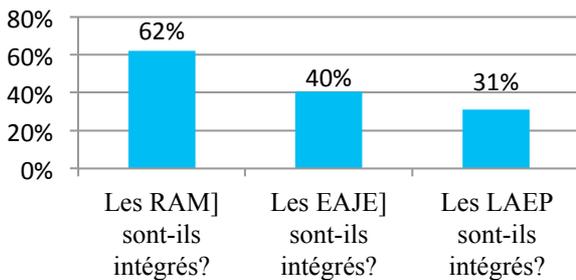
⁴ Il s’agit de souligner les limites méthodologiques de cette première partie, dues à la nature même des répondants. Parmi les 168 collectivités de l’échantillon, 55.5% d’entre elles sont des communes de moins de 5 000 habitants.

Le PEDT (et/ou éventuellement le PEL) est -il articulé avec la politique petite enfance ?



Cette proportion va légèrement crescendo selon le nombre d'habitants par commune et selon le secteur géographique (rural, urbain ou villes moyennes): 18% pour les communes se déclarant « rural », 28% pour les communes se déclarant « ville moyenne » et 38% pour les communes se déclarant « métropole urbaine ». On note cependant que dans toutes ces catégories cette articulation reste limitée (jamais plus de 40% dans l'ensemble d'une catégorie) Les communes signataires d'un contrat de ville sont également plus nombreuses à déclarer articuler la politique petite enfance avec le PEDT (41 % pour les communes signataires contre 18% pour les communes non signataires). 38 % des villes ayant eu un PEL/PEG déclarent articuler la politique petite enfance contre 22 % des communes n'ayant pas eu de PEL / PEG.

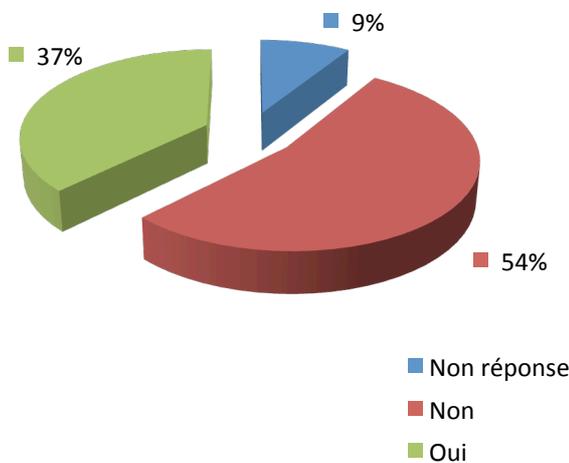
% des équipements Petite Enfance concernés par le PEDT à "Est-il articulé avec la politique Petite Enfance ?"



Sur les 25% des communes ayant répondu positivement, l'articulation porte d'abord sur les RAM (62%), les EAJE (41%) et enfin sur les LAEP (31%). A titre d'exemple, dans des réponses plus détaillées sur les actions les plus représentatives de cette articulation, les communes citent en premier lieu les projets / lieu passerelle entre les maternelles et le primaire, les projets autour du soutien à la parentalité, articulation des projets et/ ou des structures (ALSH, RAM, crèche, ...), la création de structures d'accueil communes.

Articulation politique jeunesse

Le PEDT (et/ou éventuellement le PEL) est-il articulé avec les politiques de jeunesse ?

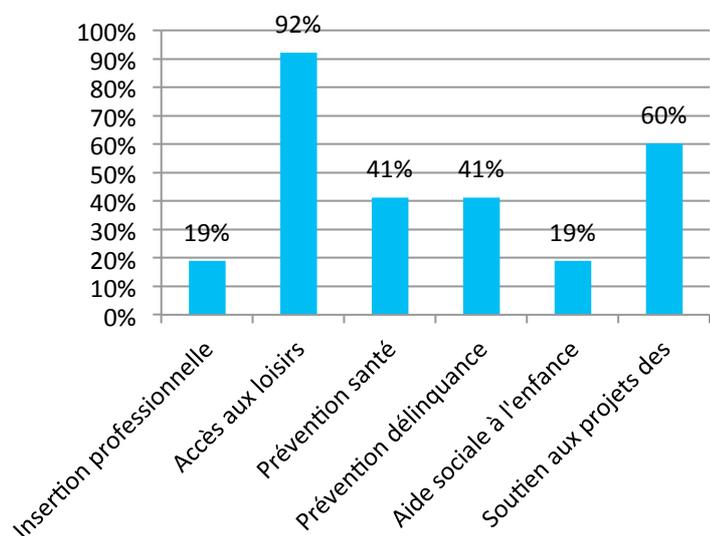


Parmi les 168 collectivités, 37% déclarent articuler les politiques jeunesse avec le PEDT, ce qui est plus important que l'articulation avec la politique petite enfance. Les communes se déclarant en « rural » sont moins nombreuses à énoncer une articulation entre les politiques jeunesse et le PEDT que les autres secteurs dits « urbains » : elles sont 29 % contre 48 % pour les communes déclarées « métropole » et 46% pour les communes déclarées « ville moyenne ».

Ici également, les villes signataires d'un contrat de ville sont 51% à déclarer articuler la politique jeunesse avec le PEDT contre 32 % pour les communes non signataires. Les villes ayant eu un PEL/PEG sont aussi 60 % à déclarer articuler la politique jeunesse contre 32.1% pour les communes n'ayant pas eu de PEL / PEG.



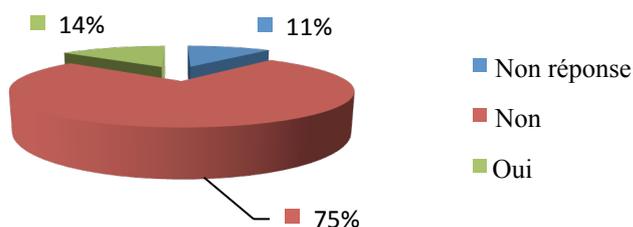
Autour de quelle (s) thématiques, action ?



Sur les 37% de communes affichant des articulations avec la politique jeunesse, ces dernières portent en priorité sur « l'accès aux loisirs » à 92 %. Ce sont principalement des communes de 2 000 à 30 000 habitants, ayant eu un PEL / PEG (45 %). Vient ensuite le « soutien aux projets des jeunes » (60 %) principalement des communes signataires d'un contrat de ville (37 % contre 16 %) et ayant eu un PEL / PEG (47 % contre 15 %). Les actions sur l' « insertion professionnelle », si elles sont peu mentionnées (19%), concernent principalement les communes entre 5 000 et 30 000 habitants, ayant eu un PEL/ PEG (18% pour les communes ayant eu un PEL / PEG contre 9 % pour les autres communes).

Articulation CM2 / 6^{ème} – école /collège

Le PEDT (et/ou éventuellement le PEL) comprend-il des actions favorisant le passage CM2/6e ?



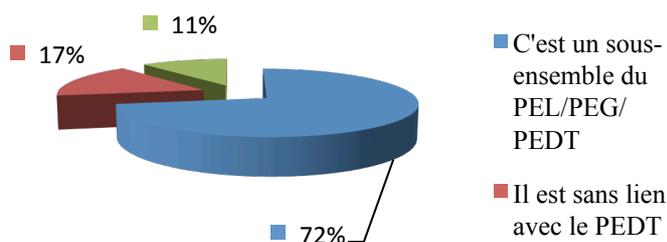
14% des communes déclarent avoir intégré des actions favorisant le passage CM2/6^e dans son PEDT. Ici, la nature des communes ayant répondu positivement n'est pas significative (présence ou non d'un PEL / PEG, école en éducation prioritaire ou non ...).



3.2. Articulation aux dispositifs PRE et contrat de ville

Les données du questionnaire nous permettent d'avoir des éléments sur l'articulation des dispositifs, notamment de la politique de la ville, avec la politique éducative de la commune.

Quelle est la place du PRE dans votre politique éducative ?



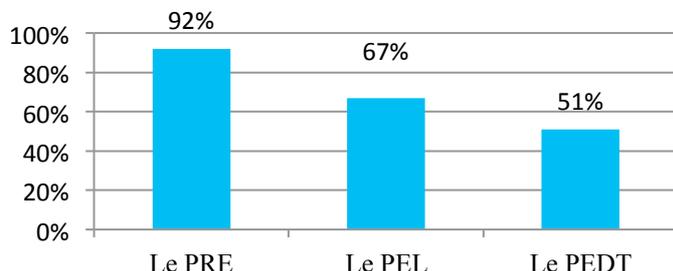
Parmi les 38 communes déclarant avoir un PRE, 36 ont répondu :

72% d'entre elles déclarent que le PRE est un sous-ensemble du PEL / PEG ou de l'actuel PEDT.

Les 11% des collectivités ayant répondu « autre » précisent que le portage se fait par la politique de la ville pour le PRE.

Il s'agit donc d'une articulation entre le PRE, dispositif « politique de la ville », et le PEDT plus qu'un sous-ensemble du PEDT.

Les dispositifs/projets suivants sont-ils articulés au volet éducatif du contrat de ville ?

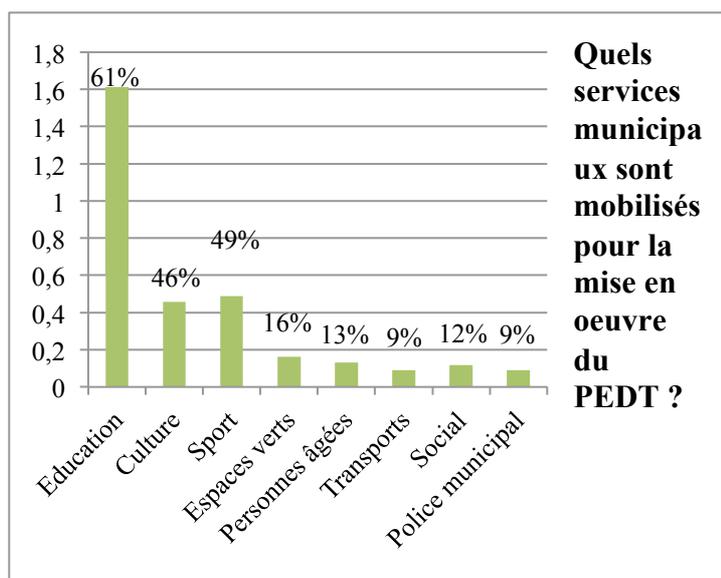


Dans le cadre des contrats de ville, le volet éducatif du contrat est articulé au PRE dans 92 % des cas.

67% des communes ayant un PEL / PEG et un contrat de ville ont articulé leur projet avec ce contrat de ville.

Plus de la moitié des communes avec un PEDT (51%) et ayant un contrat de ville déclarent avoir effectué cette articulation avec ce contrat de ville.

3.3. Articulation et transversalité au sein des communes ⁵



Au-delà des dispositifs et des politiques déjà en œuvre, il s'agit de voir de plus près ce qu'il en est au sein des services des collectivités.

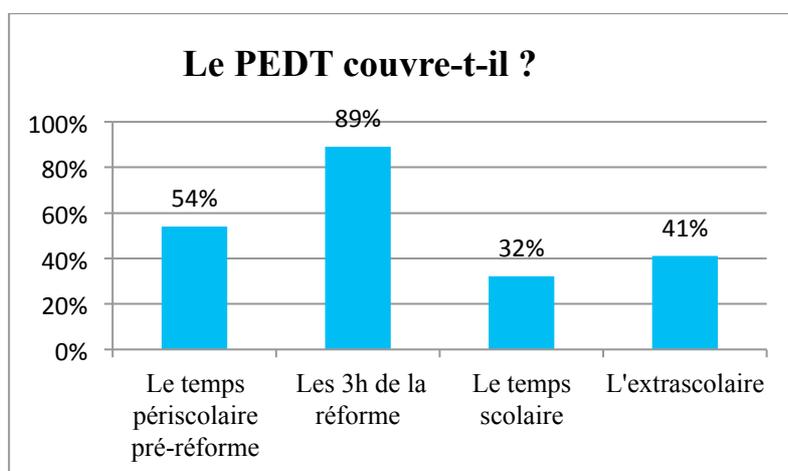
On remarque que les services les plus mobilisés sont, en priorité, les services Education (61 %), Culture (54 %) et Sport (49 %).

Nous avons relevé l'enjeu de la transversalité à l'intérieur des communes car les PEDT mobilisent plusieurs services, principalement ceux en charge du sport, de la culture, des espaces verts. Dans l'option « autres », le service Petite enfance est cité.

3.4. Champs des PEDT

Au-delà de l'articulation entre les dispositifs, le questionnaire apporte des éléments importants quant aux champs couverts par le PEDT, selon le temps de l'enfant et sa tranche d'âge.

8



De manière prioritaire, on note que le PEDT concerne avant tout les trois heures de la réforme à 89 %.

En moyenne, 54 % des PEDT couvrent le temps périscolaire pré-réforme, 41 % couvrent le temps extrascolaire et 32 % le temps scolaire.

Le détail des communes nous permet de mieux comprendre ces déclarations selon la typologie des villes.

⁵ Encore une fois, il s'agit de pointer les limites des réponses présentées dans cette sous-partie au regard des communes ayant répondu au questionnaire. Par exemple, parmi celles qui ne déclarent pas mobiliser le service éducation, 83.1% sont des communes de moins de 5 000 habitants. Il y a des différences de structuration et d'appellation des services en fonction de leur taille (rural/urbain).

| Le PEDT couvre-t-il le ... / types de commune | PERISCOLAIRE | EXTRASCOLAIRE | SCOLAIRE |
|---|--------------|---------------|----------|
| METROPOL E URBAINE | 80 % | 55 % | 50 % |
| VILLE MOYENNE | 74 % | 64 % | 54 % |
| RURAL | 34 % | 24 % | 15 % |

Si parmi les communes se déclarant « métropole urbaine » ou « villes moyennes » plus de la moitié couvrent ces différents temps, 34 % des communes dites « rurales » recouvre le périscolaire pré-réforme, 24 % l'extrascolaire et 15 % le temps scolaire. Les communes ayant eu des PEL / PEG ont également une tendance à prendre en compte de manière plus importante ces différents temps dans les PEDT. 82 % des communes ayant eu un PEL/PEG prennent en compte le temps périscolaire pré-réforme (contre 46 % dans l'absence de PEL/PEG); 60% prennent en compte le temps extrascolaire (contre 35 % dans l'absence de PEL / PEG); 60% couvre le temps scolaire (contre 22 % dans l'absence de PEL / PEG).

Quant au tableau ci-dessous, il permet de croiser le temps pris en compte dans le PEDT avec les tranches d'âges concernées.

| En fonction de leur âge, les enfants ou les jeunes sont-ils concernés par le PEDT ? | Intégrés au PEDT ? |
|---|--------------------|
| mineurs 0 à 2 ans | 8 % |
| mineurs 3 à 5 ans | 82 % |
| mineurs 6 à 11 ans | 83 % |
| mineurs 12 à 16 ans | 18 % |
| mineurs 17 à 25 ans | 8 % |

On note alors que, en lien avec la réforme des rythmes scolaires et en cohérence avec les priorités des textes officiels, le noyau dur du PEDT est bien la tranche des 3 - 11 ans avec 83 % des communes en moyenne,

C'est principalement sur le temps périscolaire (82 % des communes pour les mineurs de 3 à 5 ans et 84 % des communes pour les mineurs de 6 à 11 ans) ce qui correspond aux priorités des textes officiels. Mais, cela soulève des questions sur la notion d'« éducation globale » mise souvent en avant.

Pour un peu moins de la moitié des communes de l'échantillon, le PEDT couvre les temps périscolaires et extrascolaires.

| En fonction de leur âge, les enfants ou les jeunes sont-ils concernés par le PEDT et chacun des trois temps éducatifs ? | Sur temps scolaire ? | Sur temps périscolaire ? | Sur temps extrascolaire ? |
|---|----------------------|--------------------------|---------------------------|
| mineurs 0 à 2 ans | 2 % | 4 % | 8 % |
| mineurs 3 à 5 ans | 48 % | 82 % | 44 % |
| mineurs 6 à 11 ans | 48 % | 84 % | 45 % |
| mineurs 12 à 16 ans | 10 % | 15 % | 21 % |
| mineurs 17 à 25 ans | 5 % | 5 % | 10 |

On n'atteint pas 100% pour le périscolaire des 3-11 ans car il dépasse les 3 heures nouvelles de périscolaire et certaines communes ne vont pas au-delà.

4. Gouvernance des PEDT

Une partie entière du questionnaire est consacrée aux enjeux de gouvernance et de pilotage du PEDT. On retrouve des éléments sur le fonctionnement, l'évaluation, la participation et le partenariat avec les différents acteurs, ainsi que les modalités de pilotage et de coordination.

4.1. Indicateurs de fonctionnement

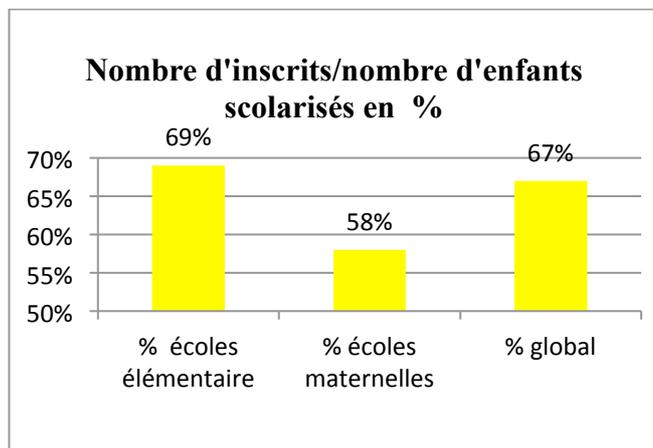
Indicateur / taux d'encadrement

Quel(s) est/sont le(s) taux d'encadrement du périscolaire ?

La majorité des réponses fait référence aux taux adaptés pour les PEDT (1/18 et 1/14). Il n'y a pas de statistique officielle pour l'ancien périscolaire le plus souvent non déclaré en ACM. Mais, il semble à partir de l'analyse des réponses à cette question ouverte que les communes qui étaient avant en ALSH n'ont pas changé leurs taux d'encadrement sur les anciens accueils de loisirs pour les nouveaux taux adaptés au PEDT. Des enquêtes précédentes (AMF, RFVE, ANDEV) avaient montré que les taux du périscolaire municipal étaient évalués en moyenne par ces réseaux à 1/24 en élémentaire et 1/18 en maternelle. La généralisation des PEDT semblerait donc s'accompagner d'une amélioration des taux d'encadrement du périscolaire.

Indicateur taux de fréquentation

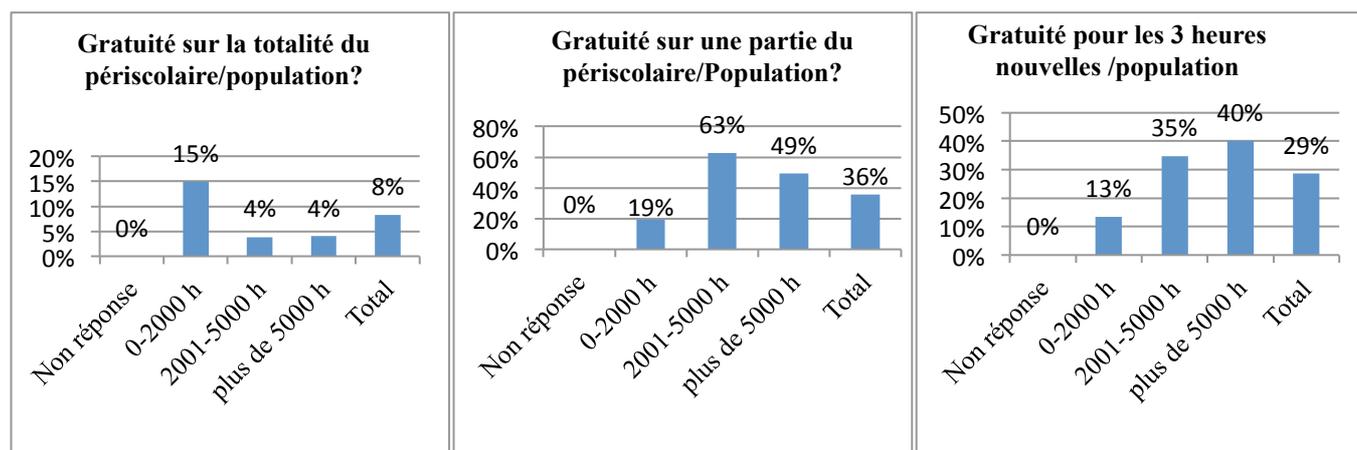
Quel est le taux de fréquentation du nouveau périscolaire ?



Ce taux de fréquentation est en moyenne de 67% (plus faible - 58%- en maternelle). Il n'y a pas de statistique officielle pour l'ancien périscolaire le plus souvent non déclaré en ACM. Il était évalué par les enquêtes des réseaux d'élus locaux et de professionnels avant la réforme à 30% en moyenne avec de fortes disparités en particulier entre une partie du rural et l'urbain. Les horaires allaient de 0h à un accueil matin, midi et soir et avec une journée se terminant de 18h jusqu'à 19h. **Aujourd'hui, plus de 60% des enfants bénéficient au moins de 3 heures hebdomadaires de périscolaire**

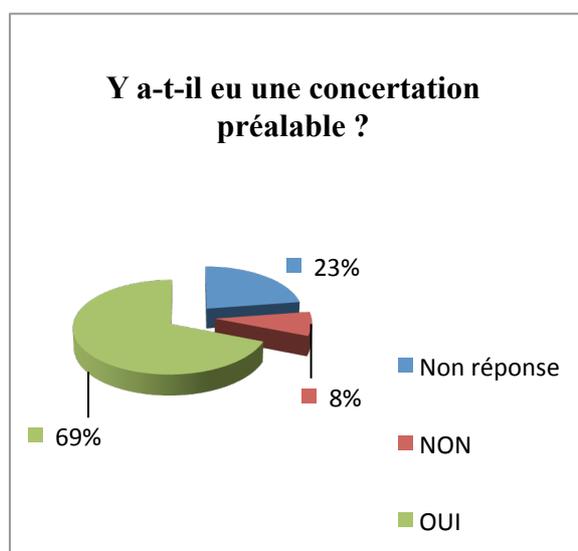
Gratuité des temps périscolaires

La gratuité ne concerne pas tout le périscolaire. Seulement 42% des communes utilisent la gratuité y compris partiellement (= somme des deux résultats gratuité totale et partielle déduite des doublons entre les deux). Elle n'approche 50% que pour les villes de plus de 5 000 habitants, les contrats de ville et l'éducation prioritaire. **La question de la gratuité n'épuise pas celle de l'accessibilité du périscolaire à tous les enfants car les pratiques tarifaires (cf. question ouverte sur les tarifs) et de fiscalité locale sont très hétérogènes et influent également.**



4.2. Les modalités d'action dans la fabrique du PEDT : participation, partenariat et pilotage

4.2.1. Concertation préalable



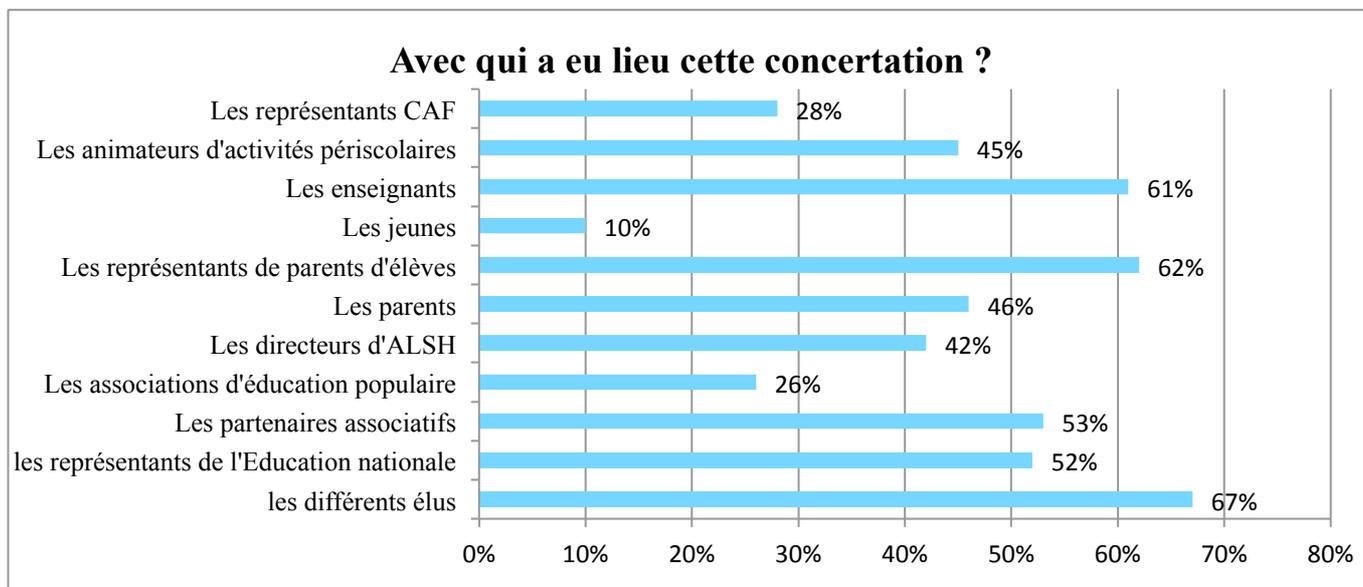
A la question « *Y a-t-il eu une concertation préalable ?* », 69 % des communes déclarent avoir mis en place une concertation préalable à l'élaboration de leur PEDT⁶.

85 % des communes se déclarant « métropole urbaine » et 80 % des communes se déclarant « ville moyenne » ont mis en place cette concertation préalable contre 57 % pour les communes dites « rurales »^{6b}.

Dans le même sens, les communes ayant eu un PEL/ PEG ont d'avantage développé une concertation préalable au projet : 91 % des communes déclarant avoir eu un PEL/PEG l'ont fait, contre 65 % des villes n'ayant pas eu de PEL / PEG.

⁶ Notons ici les biais possibles dus à l'intitulé de la question qui ne définit pas clairement le terme de « concertation ». Les questions suivantes nous permettront de mieux comprendre les modalités de la concertation : acteurs, objectifs, outils.

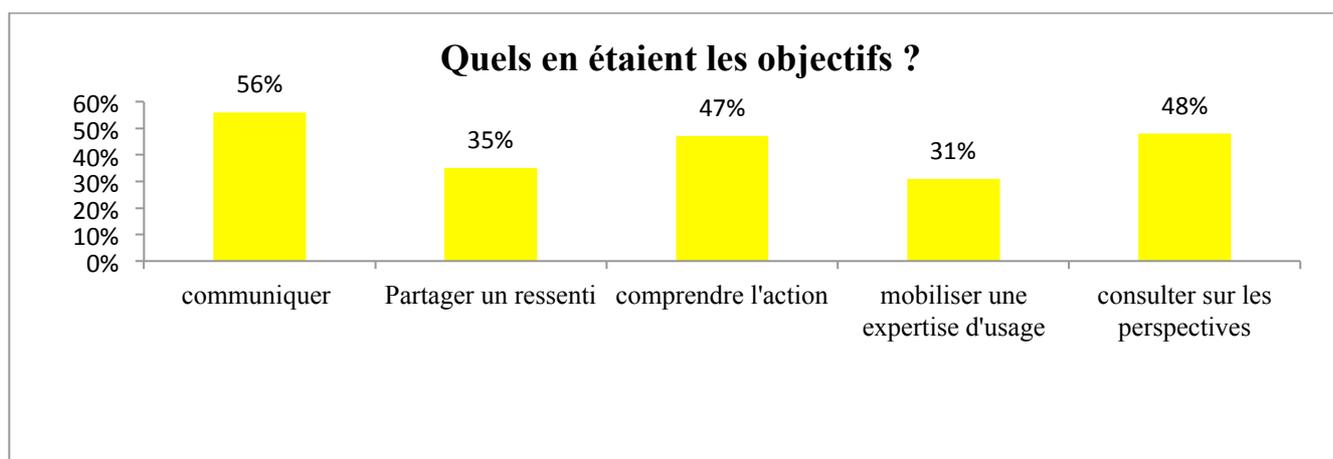
^{6b} A préciser que parmi les 23% de communes n'ayant pas répondu à la question, 17% sont des communes de moins de 5 000 habitants.



Cette concertation préalable a été construite principalement avec les élus (67 %), les représentants des parents d'élèves (62 %), les enseignants (61 %), les partenaires associatifs (53 %) et les représentants de l'Education Nationale (52 %). On note que les communes ayant eu un PEL / PEG ont davantage tendance à associer l'ensemble de ces acteurs, que les communes n'en ayant pas eu. C'est tout particulièrement le cas lorsqu'il s'agit, dans un ordre croissant, des directeurs ALSH, des représentants de l'Education Nationale, des parents, des partenaires associatifs, des représentants de la CAF et des associations d'éducation populaire. A titre d'exemple, 75% des communes ayant mis en place un PEL / PEG associent les parents contre 38 % pour les villes n'en ayant pas eu.

2

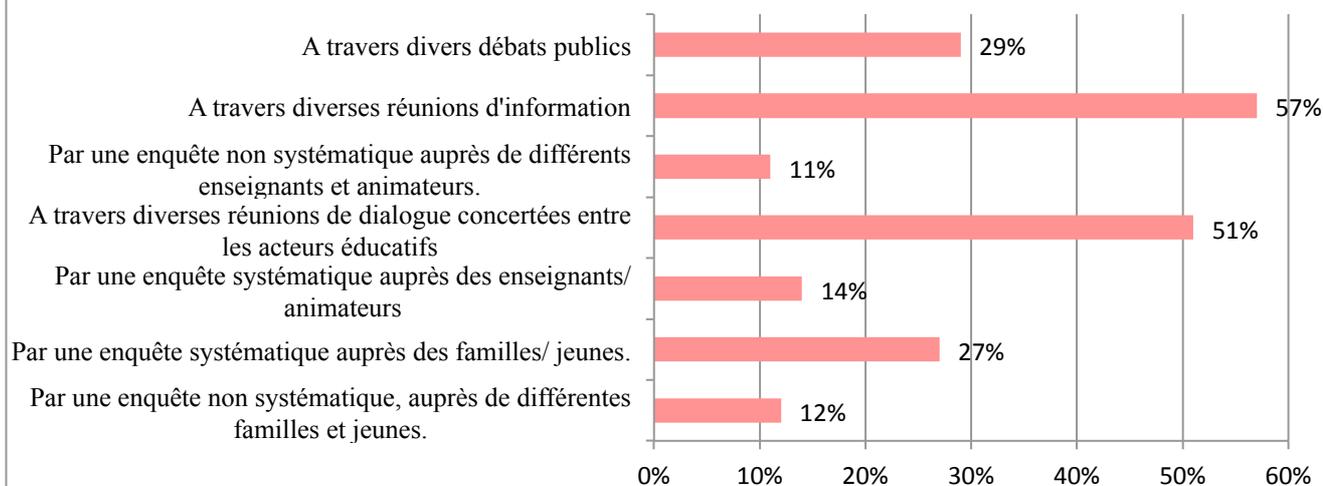
Deuxième variable qui a son importance, celle du secteur géographique. Ici aussi, les communes dites « métropole » et « ville moyenne » ont plus tendance à associer l'ensemble de ces acteurs que les communes dites « rurales », tout particulièrement les représentants de l'Etat, les représentants de la CAF, les associations d'éducation populaire et les directeurs ALSH. Pour exemple 80% des communes « métropole » et 74 % des communes « ville moyenne » associent les représentants de l'Education Nationale à la concertation préalable contre 30 % des communes dites « rurales ».



Cette concertation préalable a principalement pour objectif de « communiquer » aux acteurs présents (d'avantage pour les communes dites « ville moyenne », pour 71% d'entre elles, 63 % pour les communes « métropole » et 41 % pour les communes « rurales »). Pour « consulter sur les perspectives », il s'agit principalement d'un objectif des « métropoles », plus que celui des autres secteurs géographiques : 68% des « métropoles » le présente comme un objectif, 36 % des communes dites « rurales » et 25% des communes « ville moyenne ».

Encore une fois, la présence d'un PEL/PEG est un marqueur, notamment pour les objectifs « *consulter sur les perspectives* » ou « *comprendre l'action* ». 69 % des communes ayant eu un PEL/PEG ont pour objectif de consulter sur les perspectives contre 44 % des communes n'en ayant pas eu.

Comment s'est effectuée cette concertation avant le PEDT ?

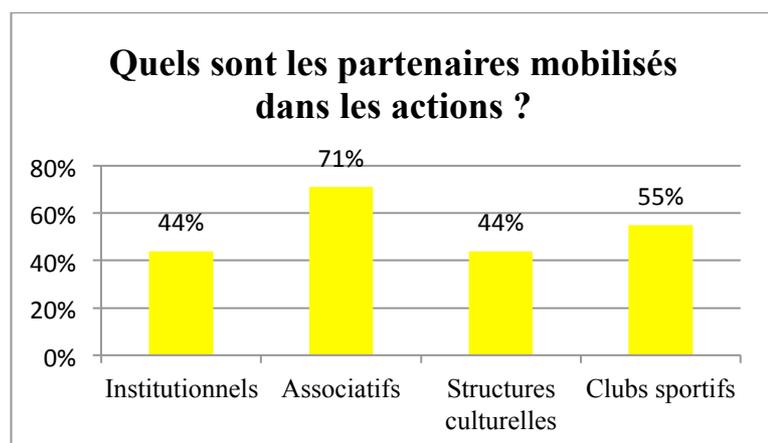


33

La concertation a principalement pris la forme de « réunions d'information » pour plus de communes dites « métropole » et « ville moyenne » ainsi que dans les communes ayant eu un PEL / PEG (78% des communes ayant eu un PEL / PEG en ont mis en place, contre 54 % pour les autres).

Le second outil le plus mis en place sont les réunions de dialogue concertées avec les acteurs éducatifs. Là encore, on retrouve une scission au niveau du PEL/ PEG : 82 % des communes ayant un PEL / PEG en ont mis en place contre 43 % pour celles qui n'en avaient pas. 70% des « métropoles » l'ont mis en place, 61% des « villes moyennes » et 38 % des communes se déclarant « rurales ».

4.2.2 Partenariat



De manière plus large que la participation à la concertation, une série de questions éclairent sur les acteurs partenaires du projet. 26 % des communes se réclamant du rural disent mobiliser les acteurs institutionnels (principalement CAF, EN et DDCS) contre 65 % des communes dites « métropole urbaine ». C'est également le cas de 71 % des communes ayant eu un PEL/PEG contre 37 % n'en ayant pas eu.

Une question ouverte détaillée nous permet de voir que les principaux partenaires institutionnels sont, par ordre d'importance, l'Education Nationale et les services déconcentrés de l'Education Nationale (38 % des communes ayant commenté), la CAF (34 % des communes ayant commenté), la DDCSPP (24 % des communes ayant commenté). La municipalité est citée dans 12 % et le Conseil général dans 11 % des réponses⁷.

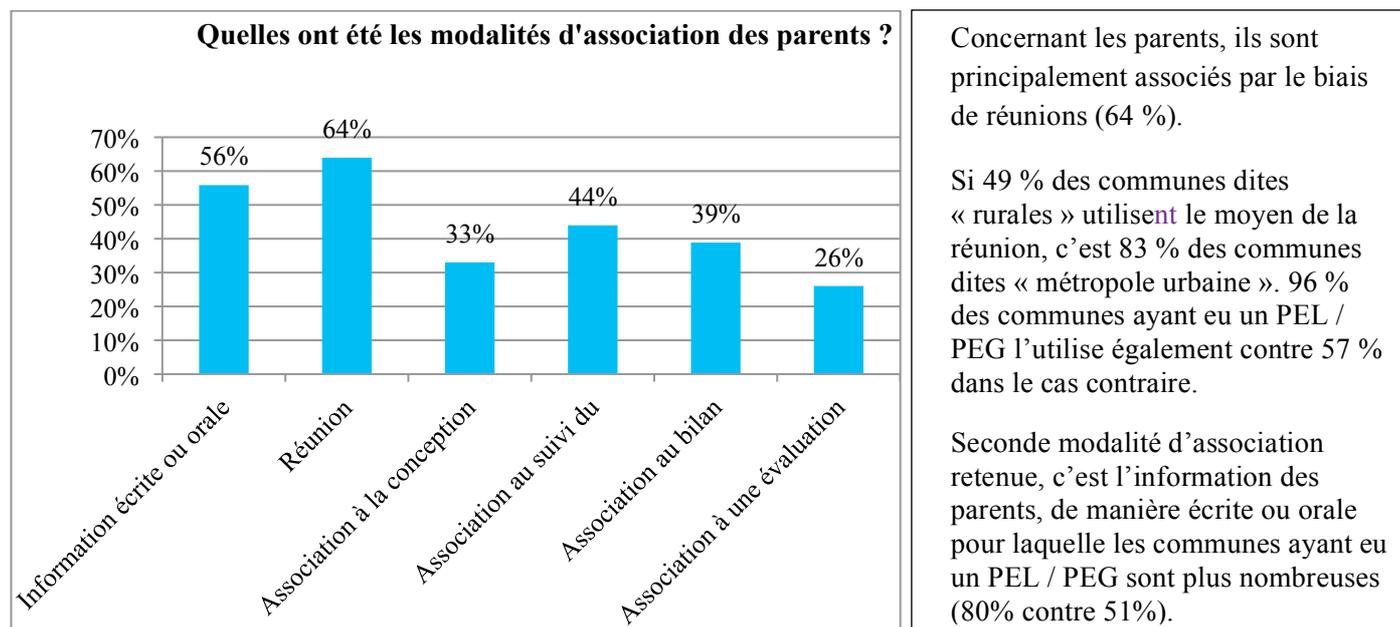
Les acteurs associatifs sont largement mobilisés, bien qu'une distinction s'opère toujours entre les communes ayant eu un PEL / PEG par rapport aux autres (98 % d'entre elles contre 67 %). On y retrouve les associations socio-culturelles, les structures existantes (centre social, maison de quartier, MJC, amicale laïque), des associations sportives et des associations d'éducation populaire⁸. Les structures culturelles et les clubs sportifs sont également davantage mobilisés dans les communes se déclarant « métropole » et « ville moyenne » et dans les communes ayant eu un PEL / PEG. Pour exemple, 71 % des communes ayant eu un PEL / PEG mobilisent les structures culturelles contre 37 % dans le cas contraire.

⁷ Sur la base d'un taux de réponse à cette question de 73 %, des communes ayant répondu positivement à la question sur les partenaires institutionnels mobilisés dans les actions.

⁸ Sur la base d'un taux de réponse à cette question de 50 %, des communes ayant répondu positivement à la question sur les partenaires associatifs mobilisés dans les actions.

Les parents

La participation des parents et des jeunes a fait l'objet de deux questions spécifiques⁹.



Les jeunes et des enfants

Quelles ont été les modalités d'association des jeunes et des enfants ?

Quant à l'association des jeunes et des enfants, malgré le faible taux de réponses à cette question ouverte (44 %), celles qui ont été données donnent simplement un aperçu des objectifs et des moyens mis en œuvre.

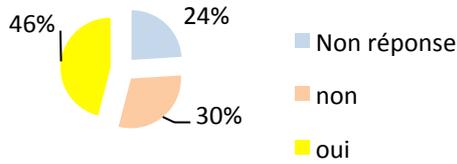
On note que les modalités les plus citées sont :

1. *L'évaluation des activités : soit en fin de cycle soit au cours des actions dans les structures périscolaires.*
2. *L'absence de participation : ainsi assumée, elle reflète une opposition réelle ou une incompréhension du besoin pour les enfants et les jeunes.*
3. *L'expression et la consultation de l'avis des jeunes sur différentes phases du projet (pas toujours de précision si cela porte sur le projet ou des activités).*
4. *Leur participation et leur implication : les enfants sont associés à l'élaboration du projet et à sa mise en place.*
5. *Boîte à idées : ils sont invités à donner des idées pour enrichir les projets.*

Les moyens mis en œuvre sont principalement le questionnaire (lié ou non à l'évaluation), des échanges informels ou organisés dans des structures et des instances spécifiques (école, centre de loisirs, CME, etc.).

⁹ Celle sur les modalités d'associations des parents au projet était une question fermée (représentée sous forme graphique) tandis que celle portant sur les jeunes et les enfants était une question ouverte (synthèse des réponses obtenues).

Le PEDT a-t-il conduit à des changements sur les partenariats entre acteurs éducatifs ?



Une dernière question nous éclaire sur l'effet produit par le PEDT sur ces partenariats. 70% des communes « métropole » répondent positivement à cette question, 56 % des communes « villes moyennes » et 30 % des communes se réclamant du « rural ».

64 % des communes ayant eu un PEL / PEG déclarent des changements, contre 43% des communes n'en ayant pas eu.

C'est également le cas de 76 % des communes ayant un PRE contre 40 % des communes qui n'en ont pas.

L'analyse de la question qualitative qui suit permet de donner des exemples de ces changements¹⁰. Les objectifs portent principalement sur :

1. La coordination et la cohérence entre les actions des acteurs
2. La nécessité de « mieux se connaître, se reconnaître »
3. L'intégration de nouveaux acteurs dans le processus.

Les moyens mis en œuvre sont, eux, plus variés dans la forme et dans le degré de formalisation : communication, concertation, binôme de travail, échange, écoute, mutualisation de locaux et de moyens, reconnaissance, conventionnement. Les principaux acteurs mentionnés de ces changements sont les acteurs de la municipalité (personnel), les enseignants et les directeurs d'école, ainsi que les animateurs et les acteurs associatifs.

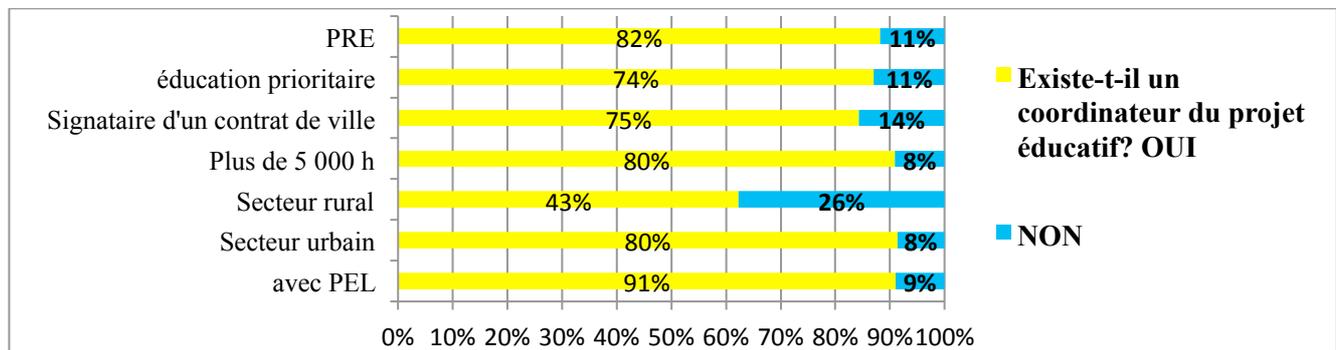
4.2.3. Pilotage

Coordinateurs

Existe-t-il un coordinateur du projet éducatif?



101 communes soit 60% disent avoir un coordinateur du PEDT, plus en secteur urbain (80%) qu'en rural (43%). Seules les communes avec PEL ont plus souvent un coordinateur (91%). L'importance de l'existence d'un coordinateur est reconnue comme un élément central des démarches projets. Mais, des questions se posent sur leur origine, leur qualification, leur statut.



¹⁰ Sur la base d'un taux de réponse à cette question de 94 %, des communes ayant répondu positivement à la question sur les changements conduits par le PEDT sur les partenariats.

Diplômes des coordinateurs:

Dans cette question ouverte, il y a 80 réponses sur 101 coordinateurs déclarés :

45 diplômes Jeunesse et sports *Dont 10 DEFA, 8 BAFA et 7 BAFD, 6 BEJPS, 4 DEJPS et 3 BEATEP,*

37 diplômes universitaires *Dont 8 masters, 6 maîtrises, 7 licences, 4 DUT, 3 IEP*

5 diplômes FPT *dont 3 cadres*

4 diplômes second degré éducation nationale *Dont 3 Bac, 1 CAP*

2 enseignants

6 divers

Origine professionnelle :

Dans cette question ouverte, il y a 79 réponses sur 101 coordinateurs déclarés :

29 de la fonction publique territoriale *Dont 5 cadres, 3 administratifs, 3 animateurs et 18 divers*

27 du secteur associatif *Dont 6 cadres, 14 animateurs et 7 divers*

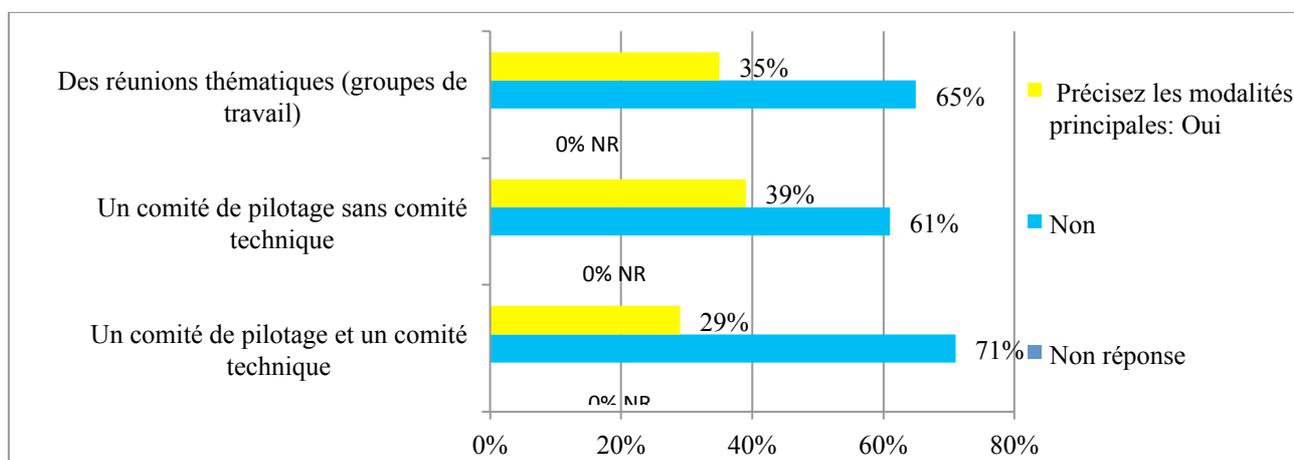
13 enseignants

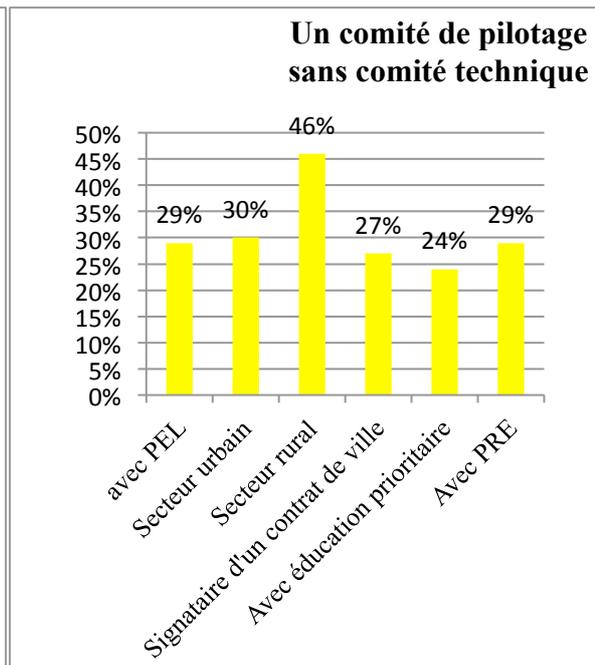
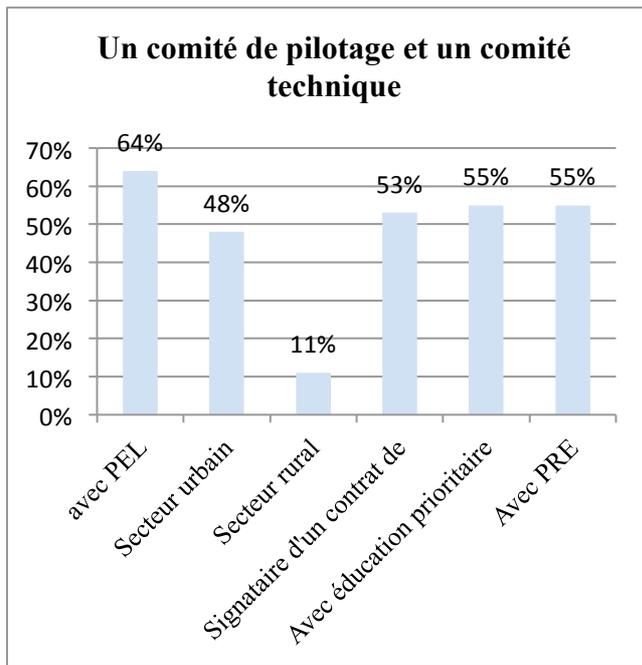
11 divers

Comités de pilotage

La plus grande partie des entretiens et des documents avaient montré que le pilotage des projets se réalisait en partie à travers des comités de pilotage ou de suivi. 65 % des communes ont d'après les réponses un comité de pilotage, quelle que soit sa forme. Comme pour beaucoup de dispositifs politique de la ville, il peut y avoir un comité de pilotage institutionnel (partenarial avec élus locaux et parents) et un comité technique opérationnel, ou bien un seul comité de pilotage avec élus, usagers et acteurs.

37

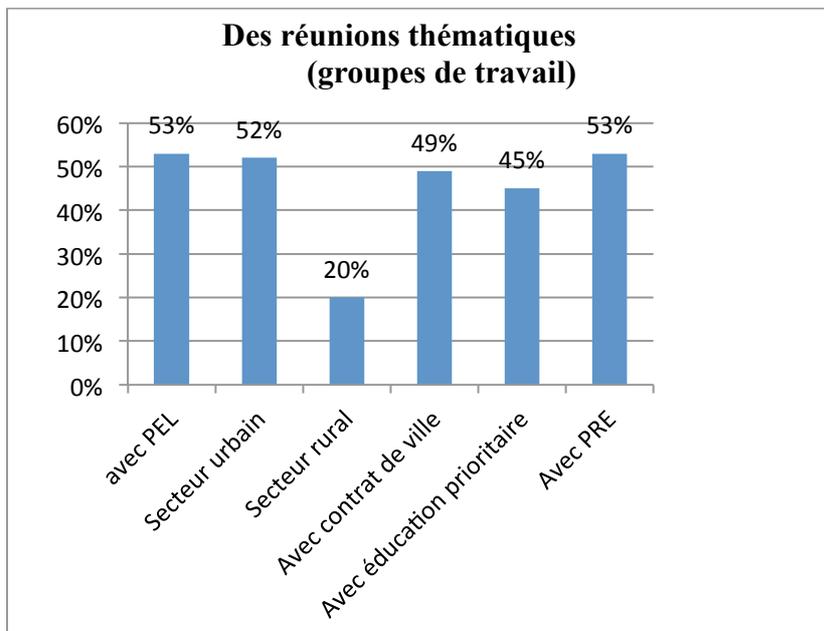




Les différences sur les types de comité de pilotage se font entre les secteurs urbain et rural.

Les comités de pilotage associés à un comité technique sont majoritaires pour les villes se déclarant « métropole » (55% et 11% des villes dites « rurales ») et les communes ayant eu un PEL / PEG (64 % des communes contre 16 % des villes n'en ayant pas eu).

La tendance est inverse pour les comités de pilotage sans comité technique : 47 % des communes se déclarant « rural » l'ont mis en place, contre 23 % des communes « métropole » et 39 % des communes « ville moyenne ».

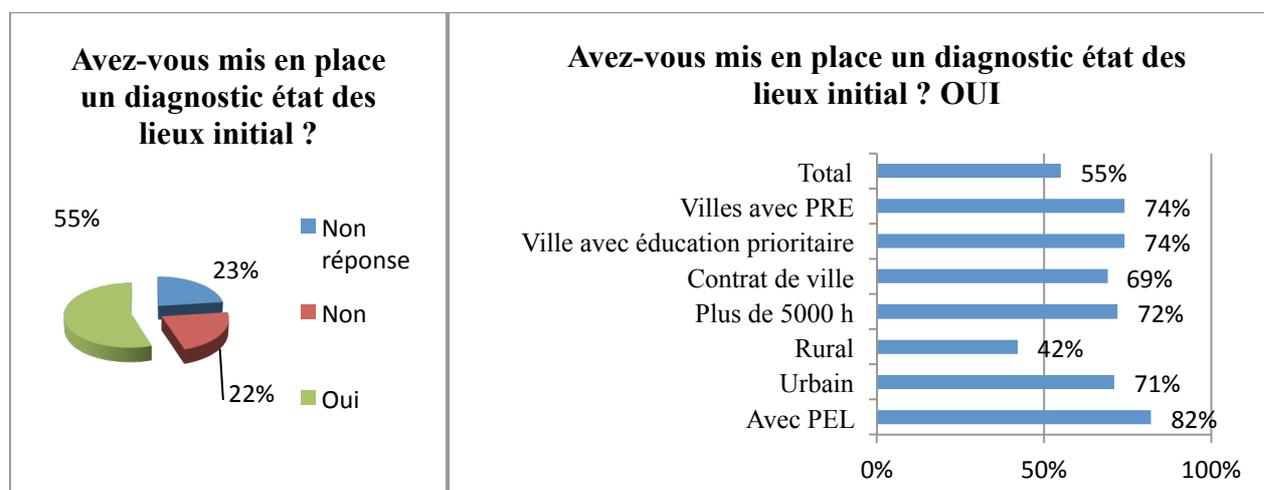


Les comités de pilotage peuvent être aussi complétés par des groupes de travail thématiques qui permettent d'associer acteurs et usagers à la construction des actions tout au long du projet.

Là encore, la différence se fait entre urbain et rural où les procédures sont sans doute moins formalisées et où la proximité entre acteurs est plus grande.

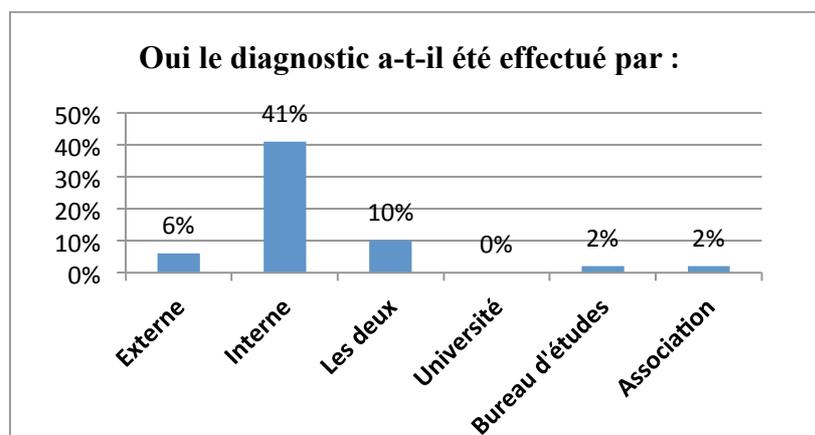
Diagnostic

L'existence d'un diagnostic est un élément de base d'une démarche projet dans la construction d'un projet éducatif local. Il doit contribuer à identifier les caractéristiques et les besoins du territoire, les acteurs et ressources existantes.



92/ 55 % disent avoir réalisé un diagnostic (38 non réponses) mais on doit noter un taux de non réponse élevé en rural. Les pourcentages sont plus élevés en secteur urbain, en politique de la ville, avec un PEL.

Modalités



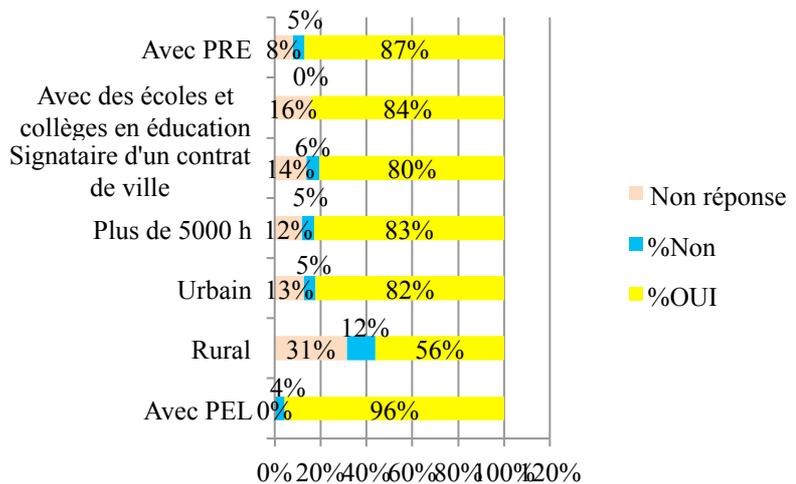
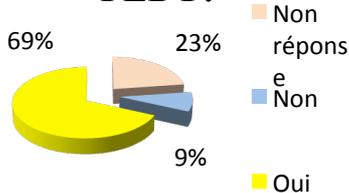
Les diagnostics ont été la plupart du temps réalisés en interne ou avec les représentants des acteurs. La totalité des diagnostics externes s'est faite en secteur urbain.

Là encore, le besoin de formation émerge.

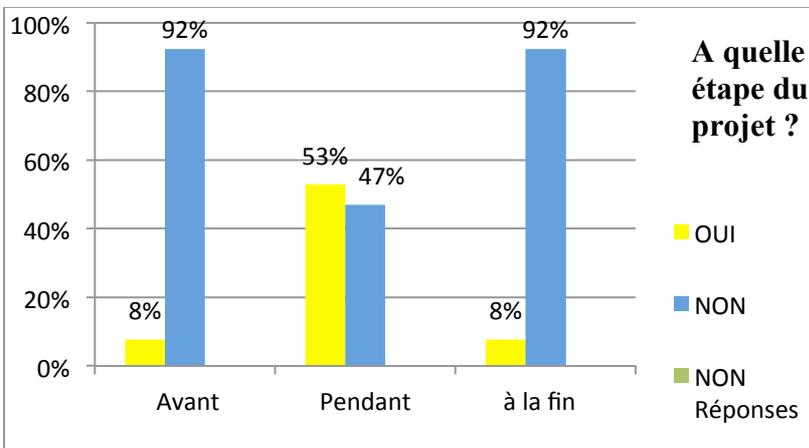
4.3. Evaluation

69% des réponses disent avoir prévu une évaluation et 71 % un bilan. Le pourcentage est majoritaire largement mais les réponses à la question ouverte sur les objectifs qui suit et à celle sur les indicateurs montrent que souvent « évaluation » est confondue avec « bilan ». Ce sont les villes avec PEL puis les secteurs urbains qui dépassent 80% à la différence du rural avec 56%.

Réalisez-vous ou avez-vous prévu une évaluation du PEDT?



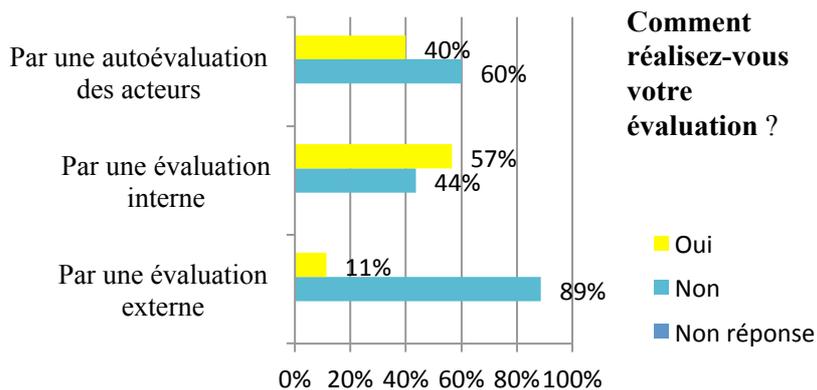
Quand ?



Le fait de ne pas envisager l'évaluation dès le début rend les démarches plus difficiles et plus limitées.

Ce faible pourcentage sur AVANT interroge sur la place de cet enjeu dans les PEDT car une partie de l'évaluation se joue dans cette intégration dès le début du projet, dès sa conception.

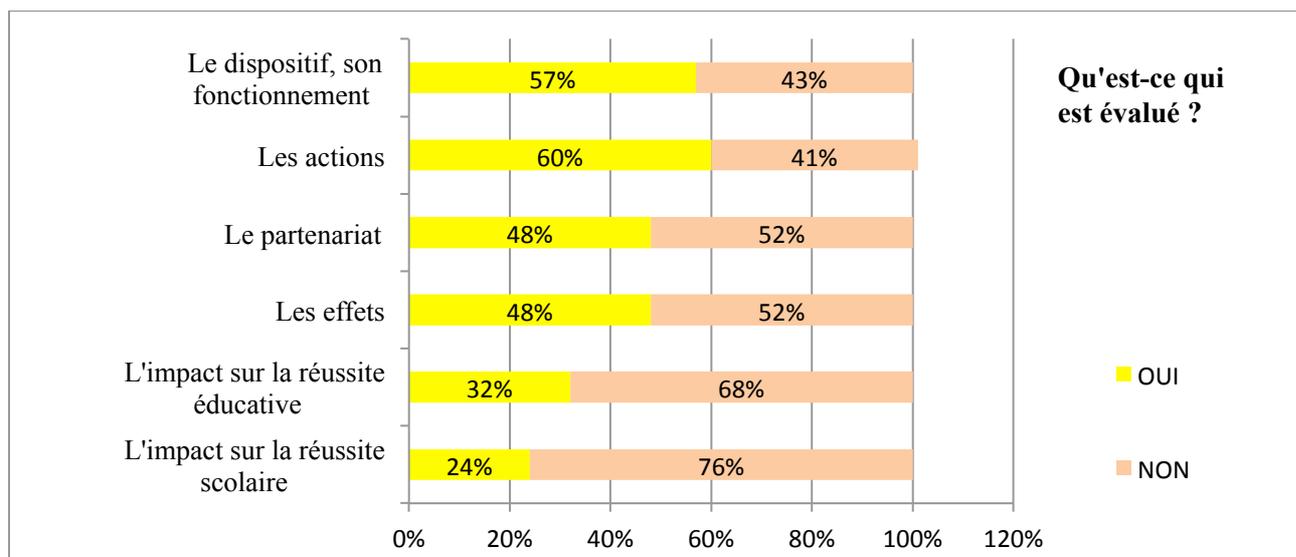
Modalités



Le recours à une évaluation interne est la modalité la plus courante avec 57%.

Elle demande un travail collectif, participatif, et une formation et une concertation des acteurs en amont pour en définir les conditions et les objectifs.

Quoi ?



Indicateurs d'évaluation

Quand on observe les réponses sur les indicateurs n° 1 et 2 d'évaluations envisagés, on relève **qu'il s'agit d'abord d'indicateurs quantitatifs et de taux de satisfaction des acteurs et des enfants relevant plus d'une logique de bilan**. Sur les contenus, ce sont les indicateurs sur les comportements des enfants et sur la diversité des actions qui émergent. Il s'agit d'une question ouverte. Sur les 115 réponses positives sur l'existence ou la prévision d'une évaluation, il y a 91 réponses (79%) dont 5 ont indiqué qu'elle était à venir sur l'indicateur n°1.

On a regroupé ces indicateurs en quatre types dans l'ordre des citations :

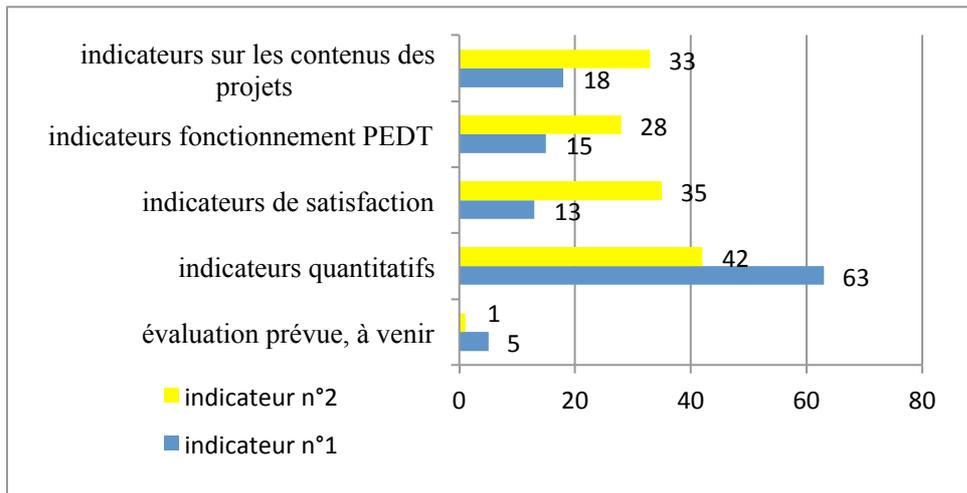
Les indicateurs quantitatifs

Les indicateurs qualitatifs sur les contenus

Les indicateurs de satisfaction

Les indicateurs sur le fonctionnement du PEDT.

Les plus nommés sont dans l'ordre les taux de fréquentation et les taux l'assiduité des enfants, les comportements des enfants, les taux de satisfaction des parents et des enfants, le nombre de projets d'activités, le taux d'encadrement des activités.



Recensement des indicateurs d'évaluation n°1 et n°2 :
 91 réponses à la question ouverte « Quels sont les indicateurs retenus pour l'évaluation ? » avec un classement par types d'indicateurs

Objectifs d'évaluation

La question ouverte « Quels sont les objectifs de votre évaluation ? » a obtenu 80 réponses soit 70% des 115 réponses annonçant une évaluation.

L'analyse de ces objectifs fait apparaître en premier lieu la volonté d'améliorer et faire évoluer les projets (améliorer, évoluer, aménager, adapter, enrichir), de les consolider (maintenir, renforcer, consolider), d'analyser la conformité (adéquation, conformité, cohérence) aux objectifs, aux attentes et aux « besoins », d'adapter éventuellement l'organisation et le fonctionnement du projet, de contribuer au dialogue et à la participation des acteurs par la démarche d'évaluation et, en dernier lieu, de mesurer les impacts des actions en terme de réforme des rythmes et de réussite scolaire.



CONCLUSION

En conclusion, les résultats du questionnaire, s'ils n'ont pas vocation à être représentatifs, nous permettent de mettre en lumière des éléments d'analyse à partir des grands axes de questionnement de l'enquête : les contenus, l'articulation aux dispositifs et politiques déjà existants ainsi que les modalités d'actions et de gouvernance du PEDT (participation, partenariat, pilotage et évaluation).

Sur les contenus, l'enquête dévoile que les préoccupations des acteurs portent à la fois sur **les activités** (avec un enjeu de diversifier ce qui est proposé principalement dans les domaines de la culture, des sports et de la citoyenneté), **leur structuration** (dans un projet éducatif ou en lien avec les projets des temps scolaires) et sur **l'organisation** (voir la coopération) entre les différents acteurs intervenants sur ces temps. Il est intéressant de noter que ces trois éléments sont aussi récurrents lorsque l'on aborde les contenus, leur évolution dans le PEDT et les actions mises en place spécifiques à chaque contexte local. Paradoxalement, c'est en se différenciant voire en se spécialisant selon les caractéristiques de leur territoire (acteurs, patrimoines naturel et historique) que les PEDT des communes pourraient avoir tendance à s'uniformiser dans leur démarche. En effet, on y retrouve les mêmes types de contenus d'activités, les mêmes réponses aux enjeux organisationnels et les mêmes cadres de référence quant aux défis de « complémentarité », de « continuité » ou de « cohérence », tant dans les activités mises en place que dans la coopération entre les acteurs.

Sur l'articulation entre les politiques sectorielles existantes, les dispositifs et le PEDT, les résultats de l'enquête sont, encore une fois, à analyser au regard des communes ayant répondu. La structuration des services n'est pas la même selon la taille des communes concernées, ce qui peut fausser la pertinence des résultats. Malgré ce biais, des éléments d'analyse émergent : les réponses donnent à voir des articulations très variables entre les dispositifs et assez faibles entre les politiques sectorielles. Sans apporter de réponse, ces faibles articulations interrogent sur la nature même du PEDT, entre un dispositif supplémentaire et un véritable projet éducatif donnant lieu à une politique éducative de territoire, à cette étape qui est le début de leur mise en œuvre.

Concernant la fabrique du PEDT, les éléments classiques des outils du pilotage de la méthodologie de projet sont mobilisés de manière distincte selon les communes : les communes ayant eu un PEL / PEG, une partie de leur secteur en politique de la ville ou se trouvant en secteur urbain utilisent davantage les outils de diagnostic, de concertation, de l'évaluation et de la formalisation de la mission de coordination que les autres territoires.

Bien-sûr, ces résultats doivent être pensés à partir des choix méthodologiques qui ont été faits sur le questionnaire. La formulation des questions et le choix des termes de l'enquête ont été effectués à partir de rapports comme ceux du CNSRRS, d'échanges avec les acteurs et d'expériences existantes (cf.

introduction). Le questionnaire se base sur les catégories des acteurs tels que ces derniers les formulent dans leur approche du PEDT. Cela permet d'éclairer les résultats de l'enquête montrant des fractures nettes entre les communes selon leur secteur géographique, leurs expériences initiales de politiques éducatives locales (PEL/PEG) ou leur inscription dans la politique de la ville et ses différents dispositifs. Ces fractures interrogent sur la conception et la structuration actuelle des PEDT, tels qu'ils sont conçus aujourd'hui par les acteurs, et qui tend à s'inscrire dans une triple filiation, à la fois du modèle de la politique de la ville en milieu urbain, de la méthodologie de projet et des expériences fondatrices des PEL.





INTRODUCTION

L'objet de ce rapport est de questionner les dynamiques éducatives locales que la mise en place des Projets éducatifs de territoire ont fait naître. Plusieurs disciplines et plusieurs méthodologies des sciences sociales peuvent être utilisées à cette fin, comme ce rapport le montre, avec les entretiens et les questionnaires, ouverts ou fermés, qu'il mobilise.

Cette partie, dans un travail exploratoire, avec les biais et les limites que cela comporte, entend soumettre à l'analyse textométrique **61 projets éducatifs territoriaux** qui ont été transmis par les collectivités territoriales aux services de l'Observatoire PoLoc.

45

Sans entrer dans les détails, rappelons que l'analyse textométrique est une méthode qui permet l'analyse statistique de textes volumineux moyennant l'utilisation de logiciels spécialisés¹. Le logiciel utilisé pour cette analyse est le logiciel TXM développé par une équipe de chercheurs dans le cadre du projet ANR Textométrie².

Pourquoi entreprendre une analyse textométrique des projets éducatifs locaux ? Cette démarche se justifie triplement.

En premier lieu, il apparaît que les projets éducatifs sont des architectures institutionnelles qui visent à faire coopérer les acteurs éducatifs entre eux, plus qu'à mettre en place des politiques dont le contenu serait déterminé par avance. Les analystes de ces politiques publiques particulières ont donc parfois tendance à examiner ces politiques uniquement à l'aune des objectifs qu'elles se donnent, en mesurant leur capacité à « créer du commun », à susciter des dynamiques collectives. Ils oublient, ce faisant, que ces politiques promeuvent des conceptions et des contenus éducatifs propres, quand bien même elles le feraient par la

¹ Pour de plus amples développements quant à cette méthode d'analyse, on pourra se référer au lien suivant : <http://textometrie.ens-lyon.fr/spip.php?rubrique80>

² Toutes les fonctionnalités du logiciel TXM n'ont pas été utilisées pour cette étude exploratoire. On pourra se faire une idée de la richesse de l'outil et de la méthode textométrique en consultant le site du projet Textométrie : <http://textometrie.ens-lyon.fr/spip.php?rubrique96>

voie indirecte et contractuelle des démarches de projet. En se concentrant sur la gouvernance, certes complexe, de ces projets, ces analyses en oublient que ces projets s'incarnent dans des documents physiques, qui peuvent matérialiser des conceptions éducatives. Ces conceptions éducatives, à leur tour, emportent des effets concrets sur les pratiques éducatives. Or les plaquettes, qui sont une forme d'existence des projets apparaissent, par leur matérialité-même, comme un recours intéressant face au risque qui consisterait à ne se concentrer que sur les jeux institutionnels qui conduisent à la signature des projets.

Les documents que l'on analysera reproduisent un discours public. Ils se doivent donc d'intégrer à la fois les contraintes de la forme écrite et celles de la communication publique. Ces dernières imposent d'utiliser des « formules », dans le sens que donne à ce terme Alice Krieg-Planque, soit des syntagmes figés, construits socialement et historiquement, qui font référence, qu'on ne questionne plus, et qui masquent ou atténuent ainsi la conflictualité sociale qu'ils sont censés décrire³. Or l'accumulation de ces formules, qui accapare l'attention du chercheur, semble laisser peu de prises à une analyse « classique », qui aurait tôt fait de conclure que ces plaquettes ne sont « que » des documents de communication. Faire le détour par la textométrie et utiliser la « loi des grands nombres » par les outils statistiques permet de repérer des régularités dans les univers sémantiques sous le « vernis » banal des formules. Cela permet, aussi, de relier ces univers sémantiques aux caractéristiques géographiques et sociales des communes qui les utilisent.

Enfin, si l'Observatoire PoLoc ne se donne pas pour ambition de répertorier exhaustivement l'ensemble des expériences conduites à l'échelle nationale, prendre de la distance dans l'analyse implique aussi d'élargir l'échantillon, et cet élargissement, quand il en arrive à couvrir une soixantaine d'expériences comme dans le cas qui nous occupe, requiert l'assistance des outils informatiques.

A l'évidence toutefois, la machine ne peut se substituer à l'homme dans l'analyse et cela pour deux raisons. D'abord, les outils statistiques les plus précis demeurent impuissants et silencieux quand ils ne sont pas tramés par des questionnements, que seul le chercheur peut émettre. Par souci de clarté, on dira que ceux qui nous animeront sont de deux ordres.

Le premier consiste à interroger les catégories sémantiques, dont on peut faire l'hypothèse qu'elles sont autant de traces ou de bribes de conceptions éducatives diverses que les acteurs des PEDT activent ou réactivent quand ils les rédigent. On tentera ici de répertorier ces catégories sémantiques, pour les relier à des conceptions éducatives.

Mais l'ambition des projets éducatifs locaux étant de faire émerger des offres éducatives territorialisées, notre analyse se devait d'intégrer la variable territoriale. Aussi, le second ordre de questionnement qui nous

³ Mayaffre, Damon. « Alice KRIEG-PLANQUE. La notion de 'formule' en analyse du discours. Cadre théorique et méthodologique. Besançon » [en ligne]. *Corpus*, 8, 2009 : <http://corpus.revues.org/1775>.

guidera consistera à nous demander s'il existe de réelles disparités de conceptions éducatives entre les territoires. A cette fin, les textes bruts fournis par les collectivités sont insuffisants, puisqu'ils ne disent rien sur le statut géographique, politique, économique et social des collectivités qui les ont produits. Ces textes comportent presque toujours des phases de « diagnostic de territoire », mais il fallait pouvoir nous appuyer sur des données homogènes pour comparer les villes entre elles. On précisera dans la partie de présentation du corpus quelles sont les données que l'on a constituées en variables de notre analyse.

Au-delà de ces questionnements qui doivent structurer l'analyse, certains éléments demeurent hors de portée du logiciel. L'apparence des plaquettes, leur découpage en chapitre, leur destinataire, la manière dont elles furent rédigées, sont autant d'éléments qui requièrent une analyse spécifique mais sur lesquels le logiciel ne dit mot. On présentera des éléments d'analyse de ce type dans la première partie du texte.

Précisons enfin que cette recherche est consciente de son caractère exploratoire et de ses limites, et demandera à être perfectionnée. On touche ici aux limites de l'analyse textométrique. Rien ne dit en effet que les discours tenus dans les plaquettes ont été suivis d'effets. Dans les textes, rien ne nous renseigne, de surcroît, sur l'articulation entre « théorie » et « pratique ». Des données quantitatives sur les contenus d'activité effectivement proposés par les communes sont disponibles dans le chapitre 1 de ce rapport.

Prendre au sérieux les mots, « prendre au mot » les PEDT, présuppose de surcroît qu'un grand soin a été accordé à leur choix par leur locuteur. Répertorier l'utilisation de ces formules avec toute la rigueur de la méthode textométrique, court le risque de présupposer que le sens de ces formules soit établi de manière claire et définitive. Or, la pratique nous enseigne que certaines expressions, qui deviennent des formules, des catégories qui circulent, sont parfois employées de manière machinale, sans que les acteurs y accordent un sens précis. Jean-Pierre Olivier de Sardan⁴ nous met en garde contre ce « durcissement » du sens des mots, qu'il identifie comme une forme possible de « violence faite aux données ». L'inventaire des catégories sémantiques qui sera présenté ici ne doit pas faire oublier, de par sa méticulosité, que ces catégories n'ont pas toujours un sens précis ou partagé par tous. Bien au contraire, on peut émettre l'hypothèse que certaines formules sont retenues précisément parce qu'elles sont floues. Cette labilité peut être perçue comme étant de nature à entretenir le consensus local, à dispenser de mettre « en place publique » les sujets que l'on identifie comme polémiques parce qu'ils sont « politiques ».

1. Les plaquettes des projets éducatifs : un objet d'analyse hétérogène.

Premiers éléments d'analyse sur le corpus

L'objet de notre analyse dans cette partie du rapport sera donc les plaquettes, documents écrits par lesquels

⁴ Sardan (de), Jean-Pierre Olivier. « La violence faite aux données » in *Revue Enquête*, 3-1996, pp. 31-59.

les collectivités présentent leur projet éducatif, formalisent des engagements, proposent des activités éducatives dans ou en dehors de l'école.

On tentera ici de présenter une première analyse globale de ces documents, sans l'aide du logiciel, pour en analyser la forme générale et le contexte institutionnel.

Si les documents qui nous ont été transmis par les collectivités territoriales ont tous des points communs, sont tramés par une structure similaire qui permet de les identifier, ils n'en restent pas moins marqués par une hétérogénéité forte, qui doit être prise en compte avant de proposer une analyse textométrique. On détaillera ici successivement ces éléments de similarité et de différence.

Il apparaît d'abord que les documents qui formalisent les projets éducatifs sont avant tout des exercices de verbalisation, dans lesquels les groupes chargés de la rédaction se confrontent à l'écrit, mettent en mots des impressions, des attentes, des histoires locales. On verra plus tard que le statut des rédacteurs est lui aussi très hétérogène, mais remarquons d'abord que par-delà leur hétérogénéité, tous les projets, par leur forme-même, sont avant tout une confrontation à la culture écrite. Or l'utilisation de l'écrit transforme les connaissances qu'elle construit⁵. Et l'on peut penser qu'il existe une relation entre la taille des communes et la manière dont elles mobilisent les outils de la culture écrite. Les communes de grande taille disposent par exemple de services techniques plus étoffés, et se doivent de s'adresser à un public beaucoup plus large que les petites communes rurales.

Les projets éducatifs de notre corpus sont tous structurés, à des degrés divers, par un canevas similaire. Celui-ci se décline ainsi :

- Présentation du **cadre réglementaire** dans lequel se déroule l'action et du **public cible** de celle-ci.
- Présentation d'un **diagnostic de territoire**.
- Présentation des **objectifs** de la commune en réponse aux éléments dégagés par le diagnostic.
- Présentation des **ressources éducatives** du territoire potentiellement à même de répondre aux besoins identifiés par le diagnostic.
- Affichage d'**actions concrètes** pour répondre aux horizons d'attente généraux des objectifs.
- Présentation des **structures de pilotage** pour gouverner ces actions.
- Proposition de **dispositifs d'évaluation** de ces actions.
- Certains documents incluent de surcroît des éléments budgétaires à l'appui de leur présentation.

Remarquons d'ores et déjà, et contre la vision qui ferait des collectivités locales des structures dispendieuses de l'argent public, que cette déclinaison linéaire et logique des projets correspond à une

⁵ C'est ce que montrent les travaux de l'anthropologue Jack Goody, dont on peut avoir un aperçu dans l'ouvrage Pouvoirs et savoirs de l'écrit. Paris : La Dispute, 2007.

conception très rationnelle de l'action publique, pour laquelle aucune action ne saurait être entreprise sans répondre à un besoin clairement identifié au préalable, et dont l'effet ne pourrait être mesuré par une évaluation *a posteriori*. Cette structure d'ensemble, qui correspond à une méthodologie de travail en projet, se retrouve dans sa forme dans la totalité des documents proposés. Le site <http://pedt.education.gouv.fr/> propose un exemple type de projet basé sur ce schéma⁶. On constate donc une forme de standardisation de l'action publique éducative locale, au moins dans la manière dont elle se présente à l'écrit. Les documents proposés ne se contentent toutefois pas de relater une expérience de travail en projet, mais font référence à cette forme par le biais de l'intertextualité. Les projets des grandes communes sont ainsi à l'image des « poupées russes » et renvoient à d'autres projets (projets d'école, projets des structures d'accueil de la petite enfance, projets des MJC ou des centres sociaux par exemple) qu'ils tentent d'« articuler », sans que cette articulation soit clairement définie.

Cette « mise en abyme » des projets ne mentionne pas uniquement d'autres projets plus localisés. Les projets référencent aussi, par le biais d'un inventaire, les nombreux dispositifs déjà présents sur leur territoire (CEL, CUCS, CLEA, CLAS, PTEA, CTEAC, Charte de coopération culturelle etc.). Ces dispositifs affectent les grandes communes et leurs projets apparaissent ainsi tributaires des actions qu'ils mettent en place. Ici encore, les dispositifs déjà présents sur le territoire semblent contribuer à uniformiser, au moins dans sa forme, l'action éducative locale.

Passés ces éléments de similarité, les documents soumis à l'analyse se singularisent par leur grande hétérogénéité.

Hétérogénéité d'abord dans le statut des collectivités concernées. Celles-ci divergent à l'évidence par leur taille, on y reviendra, mais aussi par leur statut propre. Si la plupart des projets sont des projets municipaux, certains sont le fait de communautés de communes voire de syndicats de communes, SIVU ou SIVOS, qui se regroupent pour mutualiser des compétences.

Hétérogénéité encore dans l'appellation-même du projet. Si environ la moitié des documents évoquent des « Projets éducatifs territoriaux », comme les y incite la réforme nationale, l'autre moitié préfère « Projet éducatif de territoire ». Trois documents parlent encore de « Projet éducatif local », et un document s'auto-dénomme « Partenariat éducatif local ».

Le rapport que les projets entretiennent avec la réforme des rythmes scolaires est, lui aussi, disparate. Environ la moitié des projets s'inscrivent en réponse directe à cette réforme, pour en devenir l'opérationnalisation concrète. L'autre moitié la mentionne comme un simple cadre réglementaire parmi d'autres. A ce titre, les temporalités d'action des projets divergent à leur tour. Si la plupart sont signés pour

⁶ On pourra consulter le chapitre 3 de ce rapport pour une analyse plus détaillée de ce site.

3 ans avec les services de l'État (pour des périodes par ailleurs différentes, 2012-2015, 2014-2017 etc.), certains sont annualisés, et ne portent que sur une année scolaire.

Au-delà de ces caractéristiques formelles, c'est le statut général des documents qui les différencie le plus. Trois grands types de documents composent notre corpus :

- Des formulaires purement **administratifs** visant à contractualiser des engagements avec l'État.
- Des documents **utilitaires** qui visent à « rendre service » aux usagers locaux.
- Des **textes militants** qui défendent des conceptions éducatives longuement argumentées.

A travers le statut c'est donc la question du destinataire (profane ou technicien) de ces documents qui se pose. Les projets « administratifs » sont rédigés à l'intention des services de l'État. Ceux-ci mettent à disposition des collectivités, dans certains départements, des documents vierges, « prêts à l'emploi ». Le site national <http://pedt.education.gouv.fr/> (nous revenons sur celui-ci dans le prochain chapitre) propose, on l'a dit, un document type, « présentation simplifiée » d'un PEDT, et un exemple de convention pour contractualiser des engagements. Les signatures qui ponctuent ces documents administratifs attestent de leur dimension contractuelle.

Les projets « utilitaires » sont à destination des parents, visent à les informer, à les aider dans leur démarches, en proposant des modalités d'inscription, des tarifs, des emplois du temps, etc.

Les documents du troisième type, plus militants, plus argumentés, s'adressent à un public plus large. Leur destinataire est moins clairement identifié. Le registre de langue est moins spécialisé et l'éducation n'y apparaît pas comme un domaine professionnalisé requérant des connaissances techniques. Ces documents sont davantage rédigés (les textes y priment sur les tableaux, les diagrammes ou les schémas). Ils sont destinés à un public profane, dont on ne présume pas la connaissance des subtilités administratives éducatives. De fait, un glossaire recensant les nombreux acronymes obscurs des sphères éducatives locales ou nationales est souvent inséré à leur attention en guise de préambule au document.

A l'évidence, la taille-même des documents est extrêmement variable, et cette variabilité est fonction du statut du texte. Les projets administratifs *a minima* dépassent rarement les 5 pages. Les projets utilitaires, en fonction des annexes qu'ils comportent, se déclinent en général sur une vingtaine de pages. Les documents militants atteignent les 50, voire dépassent les 100 pages pour les plus volubiles d'entre eux... Ces trois grands types de projet sont bien sûr des archétypes. De fait, hormis les projets purement administratifs, qui sont aisément identifiables, les projets plus développés mobilisent successivement le registre utilitaire et le registre militant.

Il est pourtant frappant de constater que le statut des documents n'est en aucune manière fonction de la taille de la collectivité. Des petites communes rurales ont produit de très longs projets argumentés quand

des agglomérations de moyenne voire de grande taille se sont contentées de formulaires administratifs en style « télégraphique ».

Le destinataire, le registre et la taille des documents dessinent des statuts hétérogènes. Le tableau se complexifie si l'on y inclut l'émetteur du document, ou plus précisément, la technique que l'émetteur a utilisée pour rédiger son document. Ainsi, l'utilisation abondante de vignettes structurées par des « *bullet points* »⁷ dans les grandes agglomérations laisse voir la marque de techniciens des services municipaux d'éducation, ces documents étant parfois utilisés en interne à des fins de communication. Les petites communes rurales, du fait de l'absence de professionnels spécialisés, proposent des textes plus rédigés, dans lesquels l'amateurisme se mêle à la spontanéité, et où l'exercice de l'écrit est moins intermédié par les impératifs de la communication qui affectent les projets des grandes villes.

Si tous les documents décrivent des structures de concertation ou de pilotage de l'action, paradoxalement seul un document indique la procédure concrète par laquelle le document lui-même a été rédigé. Cette procédure est laissée dans l'ombre par tous les autres projets du corpus. Or l'écriture étant l'outil technique de production d'une pensée partagée, du moins consentie, c'est la question de la variabilité des structures locales de concertation qui est passée sous silence par les documents. Ces arcanes de concertation sont bien nommés, des « comités de réflexion » aux « groupes de travail », mais la manière dont ces assemblages s'y sont pris pour aboutir à un document réel n'est jamais détaillée (sauf dans un cas) mais laissée en suspens, comme si la verbalisation et la mise par écrit de la pensée allaient de soi.

51

Avec le statut du document et de son rédacteur, le statut de l'écriture varie à son tour. Tous les documents présentent des phases analytiques, de mise à distance de la réalité sociale, par des outils, des cartographies, ou des statistiques chiffrées pour légitimer le propos. Mais environ un quart des documents présentent des phases purement narratives, dans lesquelles l'histoire de la commune avec l'éducation est contée. 10% des documents laissent la parole à leur maire pour un mot d'introduction, en forme d'édito.

Enfin, au-delà du statut « externe » des textes, leurs références internes diffèrent très largement. Les textes de loi, les circulaires et autres directives trouvent naturellement leur place dans ces documents semi-officiels. Mais seuls 8 documents sur 61 font référence au socle commun de compétences et de connaissances. 7 documents citent la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Les réseaux nationaux sont relativement absents des documents : 4 villes font référence au Réseau Français des Villes Educatrices (RFVE), 2 à l'Association Nationale des Directeurs d'Education des Villes (ANDEV), 1 seule à l'Association Nationale des Acteurs de la Réussite Educative (ANARE).

On renverra à l'analyse textométrique qui suit pour ce qui est de l'analyse des activités éducatives et des dispositifs proposés tels qu'ils ressortent des documents. Il ressort toutefois de cette présentation rapide que

⁷ Dans le langage typographique, désigne la puce utilisée dans les présentations sous forme de listes.

si les plaquettes des projets éducatifs sont tramées par des structures et des conceptions communes qui permettent leur comparaison, elles n'en demeurent pas moins très hétérogènes, de par leur taille, leur statut, leur destinataire et leurs références. L'analyse textométrique se révèle précieuse pour surmonter cette complexité, à condition de préparer le corpus en lui adjoignant des données, pour permettre la comparaison. C'est ce qu'on fera maintenant.

2. Présentation du corpus et construction des données

Le corpus de plaquettes initialement transmis par les collectivités aux services de l'Observatoire Poloc comprenait 113 documents. Un premier tri a été effectué sur ce corpus initial, de manière à retirer les documents purement « administratifs » (parfois des documents type vierges) qui ne présentaient pas suffisamment de contenu sémantique pouvant faire l'objet d'une analyse textométrique (contenu des activités, argumentation générale, etc.). D'autres documents se sont révélés inexploitable par le logiciel en vertu de leur format, et ont dû être à leur tour retirés du corpus. A l'issue de cette phase de tri, **seuls 61 fichiers** ont été retenus, répondant à la double exigence de contenu et d'exploitabilité par le logiciel.

L'analyse textométrique nécessite, pour ne pas tourner « à vide », l'insertion de variables dites « métadonnées », qui renseignent le statut des textes étudiés et permettent leur comparaison.

Par souci de lisibilité, et à titre exploratoire, le nombre de ces variables a été limité à 6 :

- **Situation géographique** de la commune.
- **Nombre d'habitants** de la commune.
- **Orientation politique** de la municipalité.
- Présence ou non d'un collège en **Réseau d'Education Prioritaire** sur le territoire de la commune.
- Appartenance ou non de la commune au **Réseau Français des villes éducatrices**.
- **Situation économique de la commune**, saisie par deux indices, la médiane du revenu disponible et le taux de pauvreté en 2012.

On peut détailler successivement ces variables, leur construction, et la répartition du corpus dans chacune d'entre elle.

Pour la situation géographique de la commune, 5 grandes zones régionales ont été délimitées : **Nord-Est** (13 communes), **Nord-Ouest** (15 communes), **Sud-Est** (13 communes), **Sud-Ouest** (19 communes) et **Outre-Mer** (1 commune).

Les communes ont été réparties pour les besoins de l'analyse en 4 catégories en fonction de leur nombre d'habitants : - **de 1000 habitants, entre 1000 et 10 000 habitants, entre 10 000 et 50 000 habitants, + de 50 000 habitants**. Les villes se répartissent équitablement entre ces 4 catégories.

Pour ce qui est de l'orientation politique des communes, les villes ont été réparties entre 3 catégories : **Droite** (10 communes), **Gauche** (41 communes) et « **Sans étiquette** » (10 communes). On remarque une forte prévalence des communes de gauche dans le corpus. Celle-ci provient en partie du fait qu'une proportion importante des communes de droite du corpus étaient des communes de moins de 10 000 habitants. Or, beaucoup de ces communes ont transmis des documents purement administratifs qui ont été retirés du corpus. L'échantillon plus restreint des communes de droite devra donc nous inciter à prendre avec précaution les conclusions qui seront tirées à leur sujet.

La présence d'un collège en Réseau d'éducation prioritaire sur la commune a été vérifiée à l'aide de la carte de l'Education prioritaire refondue à la rentrée 2015 et publiée sur le site du Ministère de l'Education nationale⁸. 17 communes de notre corpus sont dotées d'un collège en REP ou REP+.

La liste complète des villes appartenant au Réseau Français des Villes Educatrices est disponible sur le site du Réseau⁹. 18 villes du corpus en font partie. Cette carte recoupe, dans notre corpus, assez largement celle de l'éducation prioritaire.

Les données sur la situation économique des communes sont celles publiées par l'INSEE¹⁰, dans la rubrique « Données locales ». **La médiane du revenu disponible** est la valeur du revenu déclaré au fisc (donc avant impôts et effets redistributifs) partageant la population en deux groupes de tailles strictement égales : la moitié de la population gagne plus de ce seuil et l'autre moitié, moins¹¹. Cet indice est plus fiable que le revenu moyen pour saisir les inégalités économiques car il est moins affecté par les valeurs extrêmes (les plus hauts et les plus bas revenus). Là encore, pour les besoins de l'analyse, les villes ont été réparties en 4 catégories : - de 17 000 euros par unité de consommation et par an, entre 17000 et 20 000 euros, entre 20 000 et 25 000 euros, et au-delà de 25 000 euros. Enfin une dernière variable a été insérée dans le corpus, tirée elle aussi des données de l'INSEE : le **taux de pauvreté** en 2012¹². Ici encore, 4 catégories ont été retenues : au-delà de 20% de la population, entre 15 et 20%, entre 10 et 15%, - 10% de la population. Ces deux indicateurs ne prétendent évidemment pas saisir la complexité des territoires concernés, mais ils ne

⁸ Carte accessible en ligne à l'adresse : <http://www.education.gouv.fr/cid187/l-education-prioritaire.html>

⁹ Liste accessible en ligne à l'adresse : http://www.villeseducatrices.fr/page.php?page_id=17

¹⁰ Données consultables en ligne à l'adresse : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/>

¹¹ Pour de plus amples précisions sur cet indice, on peut consulter le document suivant, d'où est tirée cette définition : https://sig.ville.gouv.fr/uploads/iris_files/documents/Ind311.pdf

¹² L'INSEE en donne la définition suivante : « Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euros). L'Insee, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays (comme les États-Unis ou l'Australie) ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian. »

sont pas redondants et apportent, quand on les combine, un éclairage supplémentaire des situations locales. Certaines communes cumulent en effet une médiane du revenu élevée et un taux de pauvreté élevé. D'autres, à l'inverse, se caractérisent par une médiane du revenu plus faible, mais un taux de pauvreté également plus faible. Bien entendu, certaines communes apparaissent dans les catégories les plus défavorisées, ou les plus favorisées selon les deux indices. Il faut encore noter que la variable du taux de pauvreté est le plus souvent indisponible pour les communes de moins de 1000 habitants.

3. L'univers sémantique des plaquettes des projets éducatifs

Cette partie vise à analyser l'univers sémantique global des plaquettes des projets éducatifs. Les variables présentées précédemment n'y seront pas utilisées mais conservées pour la seconde partie de l'analyse dans laquelle on mettra en regard quelques éléments de ces univers sémantiques avec les données recueillies sur les villes.

Ce sont les fonctions Index, Concordances et Cooccurrences du logiciel TXM qui nous seront ici particulièrement utiles. Celles-ci permettent respectivement de rechercher l'occurrence des mots, de les faire apparaître dans leur contexte d'énonciation, et d'identifier les termes avec lesquels ils sont le plus souvent utilisés.

Il peut certes paraître artificiel de sortir les mots de leur contexte pour en recenser les occurrences. Certains mots peuvent par exemple être énoncés pour être niés ou critiqués, et apparaître néanmoins dans le décompte des termes, faisant penser que les locuteurs y associent de l'importance. Pour autant, l'analyse présentée ici part du présupposé que sur des corpus relativement volumineux comme celui travaillé ici, la répétition forte de termes contribue à construire des « points de passage obligé », au sens qu'en donne Michel Callon¹³. Ces points de passage deviennent une forme de sens commun opérant par la force de la répétition. A l'inverse, la relative absence de termes dénote, comme on le verra, que certaines catégories tendent à être évacuées du discours.

Pour avoir une idée des ordres de grandeur, l'ensemble de notre corpus comprend environ 630 000 mots (les signes de ponctuation étant également considérés comme des mots).

L'enfant au centre des attentions

L'enfant apparaît au centre des préoccupations des projets. Le terme revient plus de 6000 fois, ce qui n'est pas étonnant en soi, mais qui est significatif quand, à titre de comparaison, le terme d'« élève » n'est employé qu'environ 700 fois, autant de fois environ que celui de « jeunes ». L'univers du jeu est

¹³ Callon, Michel. « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc » in *L'année sociologique*, n°36, 1986, pp. 169-208.

étroitement associé à l'enfance (près de 600 occurrences, tout comme l'adjectif « ludique »). Ses « **besoins** » sont abondamment commentés (près de 600 occurrences également, 300 occurrences du lemme « adapter », 80 occurrences de « bien-être », 15 occurrences de « besoins spécifiques »). Les indices de cooccurrence nous disent que ces besoins sont étroitement associés à l'**individualité** et à l'**autonomie** des enfants.

La notion de **rythme de l'enfant** (associée au sommeil, à la sieste par exemple) est de même très présente dans le corpus. Paradoxalement, il est davantage fait référence aux rythmes biologiques qu'aux rythmes scolaires, alors que la plupart des projets ont été rédigés au moment de la réforme nationale des rythmes scolaires. Le monde de l'école maternelle semble prédominer (900 occurrences du lemme « maternel », contre 600 pour « élémentaire »). Un terme linguistiquement rare comme celui d'**épanouissement** apparaît pourtant près de 200 fois dans le corpus (à titre de comparaison, un terme proche mais porteur d'une connotation différente tel que celui d'« émancipation », n'apparaît que 8 fois dans tout le corpus). L'épanouissement est associé au développement de la **personnalité** et de la **curiosité** des enfants.

L'éducation est conçue comme un « **parcours** » (près de 400 occurrences) qui se doit d'être « global » (140 occurrences du lemme sous toutes ses formes), « cohérent » et « **individualisé** ».

Des termes pourtant souvent mobilisés par les acteurs éducatifs locaux tels que « coéducation », « territoire éducatif » ou « territoire apprenant » sont peu souvent employés dans les plaquettes (moins de 10 occurrences chacun).

Une culture artistique et des ambivalences face à l'école

La « **culture** » est très présente dans le corpus (plus de 1000 occurrences pour « culture » et « culturel »). Elle est associée à l'« art », au « sport », à l'« **humanisme** », au « patrimoine » et à la notion de « compétence ».

Le monde de l'« **animation** » (600 occurrences pour « animation », près de 1000 pour « animateurs ») et le **monde associatif** (900 utilisations du terme « association ») sont très présents dans le corpus.

On note une curieuse **ambivalence du corpus à l'égard de l'institution scolaire**. Les disciplines et les savoirs qu'elle transmet apparaissent en net retrait dans le corpus. Déjà, le lemme « écrire », qui comprend le verbe et le participe passé n'apparaissent qu'à 40 reprises, tout comme le lemme « lire ». Ces données sont surprenantes car on pouvait s'attendre à ce que les projets, dans leur relation distante à l'école, mettent l'accent sur ce qu'ils considèrent être les compétences basiques de celle-ci, pour cantonner l'école à ses « fondamentaux » élémentaires, soit le « lire-écrire-compter ».

Les disciplines scolaires sont aussi largement sous-représentées dans le corpus (moins de 50 occurrences pour « mathématique », « français » et « histoire »). A l'inverse, le sport est très présent dans les plaquettes. L'adjectif « manuel » dépasse légèrement « intellectuel » (71 occurrences contre 40). De même, il n'est fait référence au livre que 90 fois dans tout le corpus.

Pour autant, et c'est ici que s'incarne le paradoxe, les lemmes « apprentissage » et « pédagogique » sont utilisés près de 400 fois chacun. De même, le terme « scolaire » est plus présent que « périscolaire » (2400 occurrences contre 1400), cependant qu'« extrascolaire » est beaucoup moins employé (300 occurrences seulement). Ces données sont déjà contre-intuitives en ce que les projets éducatifs de territoire s'adressent en priorité aux champs précisément périscolaire et extrascolaire.

Elles dénotent surtout la position ambivalente des municipalités vis-à-vis de l'école, tiraillées entre une institution scolaire dont elles demeurent, dans la loi, les garantes matérielles, et les savoirs que l'institution transmet, dont les projets se doivent de se distinguer pour exister, sans pour autant laisser à l'école le « monopole » des apprentissages et des expériences « pédagogiques ».

Inégalités scolaires et gestion matérielle

C'est par contre au niveau des **inégalités scolaires** que le corpus se singularise nettement. Le terme d'« inégalité » sous toutes ses formes, n'apparaît qu'environ 80 fois dans tout le corpus. Quand les inégalités sont mentionnées, ce qui est rare, elles le sont presque toujours sous l'angle des « inégalités sociales », contre lesquelles il faudrait « lutter » ou qu'il faudrait « compenser ». Mais il semble que le processus par lequel les inégalités sociales aboutissent à des inégalités proprement scolaires ne soit pas questionné dans le corpus.

En effet, il n'est fait référence aux « inégalités » proprement « scolaires » que 8 fois. Plutôt que de parler d'« inégalités », le corpus lui préfère les termes plus neutres de « difficultés scolaires » (10 occurrences) ou d'« échec scolaire », qui ne portent pas en eux une critique du fonctionnement socialement sélectif ou privilégiant de l'école. Un terme comme celui d'« inégalité d'apprentissage », qui dénote à la fois le caractère social et proprement scolaire du processus n'est jamais utilisé dans tout le corpus.

Les inégalités sont donc avant tout des inégalités « **d'accès** » dans notre corpus, accès à la « culture », aux « loisirs » ou encore aux « technologies », comme si les enfants étaient uniquement empêchés matériellement d'entrer en contact avec ces domaines, sans que les processus par lesquels certains d'entre eux s'approprient ou non la culture ne soient questionnés.

De même, la construction sociale des inégalités scolaires n'est pas questionnée quand les termes de « **mixité** » (100 occurrences) ou de « **diversité** » (que l'on associe à la « richesse », à l'« enrichissement » ou à l'« ouverture »), sont mis en avant, comme si la mixité dans les établissements suffisait à estomper

d'elle-même les inégalités scolaires. Ici encore, les municipalités, dans le discours, privilégient l'organisation « matérielle » de l'éducation pour lutter contre les inégalités scolaires, faisant de celles-ci un problème prosaïque, gérable avec du bon sens local, escamotant les contenus et les codes sociaux par lesquels ils sont transmis.

Si nos textes se proposent de gérer l'éducation, il ne faudrait pas pour autant laisser entendre qu'ils conçoivent l'éducation comme une manière de gérer les problèmes sociaux. On peut ainsi gérer l'éducation sans l'utiliser comme un moyen de gérer les populations. L'éducation, dans les plaquettes, ne se conçoit pas comme un moyen de prévenir la délinquance des mineurs. Les termes « violence », « délinquance » ou même « mineur » (qui a une connotation judiciaire ou « policière ») sont ainsi relativement absents du corpus. Ce point est important car plusieurs sociologues ont depuis longtemps pointé que les dispositifs éducatifs locaux ne distinguent pas toujours clairement éducation et prévention de la délinquance¹⁴. Les villes de notre corpus ne semblent pas tomber dans ce piège, du moins ne l'énoncent-elles pas ainsi dans ces plaquettes.

En revanche, la tendance qui consiste à se placer dans le registre « utilitaire », du côté de l'organisation matérielle de l'éducation, fait sans doute partie d'une propension plus générale à euphémiser les termes relatifs à la conflictualité des rapports sociaux. Tout se passe comme si les acteurs préféraient systématiquement des **termes positifs ou amélioratifs** à des termes dénotant l'antagonisme. Ainsi, si on a vu que le terme valorisant de « mixité » apparaît près de 100 fois, son exact opposé, la « ségrégation » n'apparaît qu'une fois dans les 61 projets. Plus frappant encore, on ne compte que 40 occurrences du verbe « lutter », pourtant très commun, mais qui dénote un affrontement, alors que le terme « favoriser », qui laisse dans le vague ceux ou ce à quoi on s'oppose quand on « favorise » apparaît plus de 1000 fois. Enfin, dans le même ordre d'idée, le terme « **d'autorité** », potentiellement négatif car pouvant faire l'objet d'« abus », n'apparaît que 17 fois, cependant que l'un de ses corollaires positif, le « **respect** » apparaît plus de 300 fois.

Cette tendance n'est pas à mettre sur le compte d'une volonté délibérée de masquer les difficultés sociales ou les processus par lesquels les inégalités scolaires se construisent. On a montré que ces documents sont aussi des documents de communication, qui à l'évidence visent à promouvoir l'action éducative de la commune (parfois dans une perspective de *marketing urbain* pour les plus grandes d'entre elles) plus qu'à s'appesantir sur les difficultés qu'elle rencontre, ou que l'institution scolaire rencontre. Des catégories génériques, peu provocantes ou dérangeantes émergent ainsi dans le discours (à l'image de l'« épanouissement et le développement de la curiosité des enfants »). Ces catégories se retrouvent parfois presque quasiment mot pour mot dans des projets éducatifs de villes différentes.

¹⁴ Dominique Glasman formulait déjà cette crainte lors de la journée de préparation de l'Observatoire PoLoc, le 30 mai 2012 : <http://observatoire-reussite-educative.fr/ressources/cr-de-journees/journee-de-mutualisation/premiere-journee-30-mai-2012-12019education-a-12019echelle-des-territoires-locaux-questions-enjeux-et-perspectives>

Mais ce faisant, ces documents, en cherchant à promouvoir un consensus local, comme l'a montré l'analyse sémantique, contribuent à repousser dans le domaine polémique des questions qui ne sont que politiques, et qu'en tout état de cause, une *politique* éducative locale se devrait d'aborder.

4. Analyse comparée des plaquettes des projets éducatifs : des variables différenciatrices ?

La comparaison des plaquettes en fonction des données qui leur ont été associées se fera grâce aux fonctions Table lexicale et Spécificités du logiciel TXM. Cette dernière fonction permet de mettre en lumière les mots surreprésentés ou sous-représentés dans les corpus, en leur attribuant des « scores » qui neutralisent la variable de la taille du corpus. Cette partie tentera d'établir si les variables choisies ont une influence réelle sur le lexique employé dans les plaquettes. Les commentaires interprétatifs seront volontairement limités dans cette partie pour permettre de conserver le pouvoir intrigant des mots qui émergent à l'analyse et leur capacité à susciter des questionnements chez le lecteur.

Un rapport régionalisé à l'éducation ?

La variable régionale semble discriminante dans notre corpus. Elle dessine des conceptions éducatives assez homogènes, au moins pour trois des quatre régions.

Ainsi, quand on interroge le corpus à la lumière de la situation géographique des territoires, il apparaît que les villes du Nord-Ouest de la France se singularisent par l'emploi d'un vocabulaire mettant l'accent sur **l'autonomie de l'enfant**. Les termes « autonomie », « maturité », « bienveillance », « sécurisant », « individualité », « évocation », « créativité » ou encore « expression » y sont très largement surreprésentés. L'analyse des termes du sous-corpus Nord-Ouest est toutefois teintée par une grande ville de la région, historiquement influente en éducation, et qui utilise abondamment ces termes. L'analyse n'en est pas pour autant faussée, car 15 communes composent le sous-corpus de cette région mais ces résultats doivent être pris avec précaution.

Les villes du Sud-Est de la France, quant à elles, semblent utiliser un **champ lexical plus proche de l'école**. Les termes « scolaire », « périscolaire », « primaire », « maternel », « élémentaire » ou « enseignant » y sont en effet surreprésentés.

Enfin, les communes du Sud-Ouest utilisent plus que les autres le champ lexical de l'**animation**, ou du **monde associatif** (cependant que le terme « association » est largement sous-représenté dans les villes du Nord-Ouest). Le terme de « territoire » y est de surcroît largement surreprésenté, tout comme celui de « pays ». Le champ lexical du travail en commun y est aussi prépondérant, avec des termes tels que « équipe » ou « co-construction ». L'association d'éducation populaire Les Francas est elle aussi

surreprésentée dans les corpus de cette région, tout comme elle l'est dans les plaquettes des villes de 1000 à 10 000 habitants.

Education, taille des villes et politique

Si l'on prend maintenant comme variable le nombre d'habitants, il apparaît à l'analyse que les communes de moins de 1000 habitants utilisent largement plus que les autres les termes « école » (au singulier) et « bénévole ». Ces deux termes montrent que les petites communes conçoivent leur projet éducatif comme devant **graviter autour de l'école**, souvent unique, et qu'elles sont davantage tributaires du bénévolat que les communes plus importantes pour leur mise en place.

Le vocabulaire surreprésenté dans les villes entre 10 000 et 50 000 habitants, est teinté par des termes mobilisés par les techniciens locaux de l'éducation. Les termes « intervenant », ou « concertation » sont par exemple très présents dans ces projets alors qu'ils n'apparaissent que très peu dans ceux des villes de moins de 1000 habitants.

Le **contexte urbain** des villes de plus de 50 000 habitants semble déteindre sur la tonalité de leur discours. Leur projet mobilise beaucoup plus que les autres des termes tels que « habitat », « urbanisme » ou encore « quartier ».

L'orientation politique des municipalités semble à son tour avoir une influence sur le discours qu'elles utilisent dans leur projet. Le terme « association » est ainsi relativement surreprésenté dans les municipalités de droite. Les municipalités de gauche, quant à elles, sont marquées par une utilisation importante des termes « social », « logement », « dispositif », « gratuité », « projet » et « mixité ».

59

Géographie de l'éducation prioritaire et inégalités économiques entre les communes

Les villes disposant d'un collège ou plus en REP ou REP+ sur leur territoire utilisent plus que les autres les termes « art », « reconnaissance », « projet » ou encore « mixité ».

Enfin, les variables économiques montrent que les villes dont le taux de pauvreté est le plus élevé surutilisent les termes « Caf », « **dispositifs** » ou « **animateurs** ». Les villes dont le taux de pauvreté est le moins élevé surutilisent notamment les termes « **bibliothèque** », « **relaxation** », et « **bénévole** ». Ce dernier terme croît bizarrement quand le taux de pauvreté diminue dans notre corpus. Dans ces villes, le champ lexical de la musique est d'autre part surreprésenté, tout comme l'est le champ lexical de la performance (« pertinence », « efficacité »). Ces villes semblent de plus marquer une prédisposition pour « l'expérimental ».

La variable de la médiane du revenu laisse entrevoir des résultats légèrement différents. Les villes dont les habitants disposent de la médiane du revenu la plus faible utilisent plus que les autres les termes

« **éducateur** », « **animateur** », « **famille** » ou « **parentalité** ». Celles dont les habitants disposent de la médiane du revenu la plus élevée sur-utilisent par exemple les termes « **artiste** », « **musique** », « **biodiversité** » ou encore « **orchestre** ».

CONCLUSION

Plusieurs éléments importants ressortent de cette double analyse des plaquettes des projets éducatifs de territoire. Ces plaquettes sont tout d'abord constamment travaillées par une tension paradoxale. L'action éducative des communes s'y montre tout à la fois très hétérogène dans ses formes et très standardisée dans son contenu, notamment sémantique.

L'outil écrit que représentent les plaquettes n'est pas saisi de la même manière par les communes et cela trahit déjà une grande disparité dans la manière qu'elles ont de concevoir leur rôle éducatif. Rien ne semble en effet unir des communes, qui par la manière-même qu'elles ont d'écrire, se perçoivent comme de simples partenaires institutionnels de l'Etat pour certaines, des organes de proximité essentiellement au service des parents-usagers pour d'autres, ou des promoteurs d'une pensée éducative structurée et argumentée pour les dernières.

Pourtant, des constantes émergent de leurs discours d'apparence dissemblable. L'analyse textométrique et sémantique nous est ici d'un grand secours en dépit de ses lacunes, puisqu'elle nous permet de comprendre qu'un discours pédagogique particulier se structure dans ces plaquettes, et au-delà, dans ces politiques. Ce discours, comme tout discours pédagogique, dans les termes du sociologue Basil Bernstein, se compose d'un discours régulateur, qui crée un ordre moral, et d'un discours instructeur, qui contrôle la communication pédagogique, son séquençage et son rythme¹⁵. Ce discours, comme tout discours pédagogique, marque une domination du discours régulateur sur le discours instructeur. Le discours régulateur, nous dit Bernstein, « informe l'enfant de ce « *qu'il peut faire, d'où il peut aller* »¹⁶. Il situe l'enfant dans le processus pédagogique, le place. Ici, l'enfant est placé au centre du discours régulateur, ce qui lui laisse en apparence beaucoup de liberté, notamment par la forme du jeu. Ce discours est donc faiblement « cadré ». De la même manière que ce discours situe les enfants au centre, ce discours situe les parents, les informe, leur dit ce qui leur est possible de faire, par les dispositifs de parentalité notamment, dont on a vu qu'ils étaient plus fréquemment mentionnés dans les communes les plus pauvres. Ce discours régulateur s'incarne aussi dans la manière qu'ont les villes de se placer du côté de la gestion terre-à-terre de l'éducation. Ici encore, la prédominance de ce discours est visible dans le corpus.

¹⁵ Bernstein, Basil. *Pédagogie, contrôle symbolique et identité*. Presses Universitaires de Laval, 2007.

¹⁶ *Ibid.* p. 67.

Et ce discours régulateur influence directement le discours instructeur porté par ces plaquettes. Un discours régulateur faiblement cadré s'accompagne d'un discours instructeur faiblement cadré à son tour. Et c'est bien ce que nous dit la notion de « rythme de l'enfant », très représentée dans le corpus, qui recommande de s'adapter aux temporalités des enfants, de ne pas les brusquer.

Pour autant, la présence de ces deux discours dans les plaquettes efface la présence d'un discours réflexif et critique sur la production des inégalités scolaires. En ce sens, les plaquettes des projets éducatifs sont des discours pédagogiques, au sens de Bernstein, bien davantage que des discours sociologiques. Mais ce sont des discours pédagogiques situés socialement et géographiquement, comme le montre la dernière partie de notre analyse.

En dépit des limites de sa méthode, et au-delà des disparités textuelles et territoriales qu'elle a montrées, notre analyse voudrait surtout insister sur la constitution et la structuration d'un discours pédagogique propre en cours dans les communes. Cette structuration en train de se faire laisse ouvertes des perspectives de changement et des perspectives d'analyse.



Chapitre 3 : A propos de la « fabrique » des PEDT : circulation, script, grande mobilisation, enrôlement et « ressources éducatives » (Marine Douchy & Daniel Frandji)



OBSERVATOIRE DES POLITIQUES LOCALES
D'ÉDUCATION ET DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

Ce chapitre entreprend quelques éléments d'analyse sur la « fabrique » des projets éducatifs territoriaux et leur univers social. La « fabrique », c'est-à-dire la manière dont ces projets sont élaborés et mis œuvre dans divers territoires. Il mobilise différents types de données : certaines encore issues des questionnaires ainsi que des documents nationaux et locaux portant sur les PEDT. Mais il s'appuie surtout sur les entretiens réalisés auprès des élus et des techniciens en charge de la mise en œuvre de ces Projets dans les collectivités, ainsi que de quelques cadres de l'éducation nationale (DASEN).

63

Bien sûr, la « fabrique » d'un PEDT n'engage pas ces seuls cadres et grands acteurs locaux de la chaîne administrative et du monde politique sur le travail desquels, dans le cadre de cette première étape de notre étude, nous avons souhaité nous concentrer¹. Eux-mêmes d'ailleurs n'agissent ni seuls, ni les « mains vides ». En fait, on peut dire de cette fabrique qu'elle met en jeu une circulation complexe de savoirs, constitués comme savoirs de gouvernement², de formes d'ingénierie et « d'instruments », de catégories, de valeurs ou de conceptions éducatives qui ne sont évidemment pas tous inventés à l'échelon local où ils se mettent en usage (c'est-à-dire où ils se recontextualisent, « s'appliquent » ou se « redéfinissent », selon des modalités qu'il conviendrait justement d'interroger).

Ces acteurs n'agissent ni seuls ni les mains vides, déjà, parce qu'ils bénéficient de l'aide des services de l'État via la possibilité d'échanges avec ces derniers, et en lien avec les procédures nationales prévues en ce domaine. Et ce même, comme nous commencerons par l'observer (cf.1), si l'aide de l'État ici prend une forme particulière, voire paradoxale. Elle est a priori plus incitative que prescriptive, mais la question est

¹ Une analyse plus aboutie de la fabrique demanderait d'ailleurs d'autres formes d'exploration empirique centrées sur le travail porté par d'autres acteurs locaux, et notamment ceux d'entre eux – partenaires associatifs, animateurs et personnels des établissements scolaires – engagés dans la programmation et la réalisation des « actions éducatives » composant le domaine d'action des PEDT.

² P. Bongrand, J. Gervais et R. Payre. « Les savoirs de gouvernement à la frontière entre 'administration' et 'politique' » in *Gouvernement et action publique*, 2012/4 (n°4), pp. 7-20.

plus complexe à la mesure même du modèle de régulation qui semble ici se mettre en forme et des formalisations qui s'opèrent. Selon les territoires, la fabrique des PEDT bénéficie aussi d'expériences antérieures en matière d'ingénierie d'action publique urbaine, et les acteurs ici interviewés, élus comme techniciens, sont d'ailleurs plus ou moins, là aussi selon les communes, informés, formés ou outillés via les grands réseaux qui structurent le champ des politiques éducatives locales : l'ANDEV, le RFVE, les fédérations d'éducation populaire qui proposent depuis longtemps des actions de formation à visée nationale et locale. Ils peuvent se tenir informés par la lecture des revues ou ouvrages spécialisés. Certains d'entre eux ont pu participer à des journées de formation du CNFPT, qui d'ailleurs engage fréquemment comme formateurs des membres des réseaux précédemment mentionnés au vu de leurs compétences indispensables. Ils formalisent leur action par recours à ce qui apparaît comme tout un secteur de la consultance, via des commandes à des bureaux d'études et des travaux d'expertise ou par recrutements contractualisés ou permanents de spécialistes ayant déjà œuvré dans le domaine des politiques urbaines et de la ville, en mode de « gestion de projet ». On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que le recours aux aides des services de l'État (telles que prévues et engagées dans la procédure même de la généralisation des PEDT) soit inversement proportionnel à l'ampleur du capital d'ingénierie et d'analyse, à la base organisationnelle, professionnelle et sociale dont disposent les territoires en ce domaine (présence d'un contrat de ville, de réseaux d'éducation prioritaire, mais aussi d'un PEL antérieur). Si ce n'est dans les faits (ce qu'il s'agira de questionner en 2. et 3.), du moins en principe, les politiques éducatives que nous questionnons sont des politiques dites « partagées », qui s'appuient sur des procédures de concertation ou de « participation » citoyenne, associant des corps intermédiaires de la société civile, et/ou des « citoyens » (parents d'élèves, associations, sans oublier les élèves, enfants ou jeunes eux-mêmes et que les acteurs du monde éducatif peuvent de fait avoir le souci d'intégrer dans le jeu de la « concertation » et/ou de la « participation »). Et de fait (cf.3), les PEDT apparaissent initiateurs d'une « mobilisation » redessinant et reconfigurant les classifications et cadrages³, c'est-à-dire les frontières, de l'action éducative publique, tout en laissant surgir quelques redoutables questions relatives au changement tant institutionnel que social qui s'opère en ce domaine.

Les entretiens réalisés montrent d'ailleurs comment les acteurs engagés dans cette « fabrique », élus et techniciens, opèrent des stratégies, font des choix, en répondant à diverses contraintes qui s'imposent à eux (ou qu'ils s'imposent comme s'imposant à eux) tout en mobilisant des ressources multiples d'action et d'analyse auxquelles ils ont eu ainsi accès, ou qu'ils ont appris à maîtriser au cours de leur vie sociale, professionnelle et/ou militante. Or, ces ressources sont agissantes. Et c'est sur elles que nous avons souhaité nous concentrer, dans l'optique, qui ne sera cependant ici qu'amorcée, de saisir ce qu'elles sont, pourquoi et comment elles sont choisies, et quels sont leurs usages, bien plus que sur les intentionnalités

³ Pour reprendre les deux catégories de Basil Bernstein, op. cit., 2007.

des acteurs interviewés, intentionnalités qui de toute façon sont indécidables⁴. Elles induisent une problématisation de la situation (parmi d'autres possibles). Elles sont porteuses de valeurs et d'horizons d'attente. Elles contribuent, plus ou moins explicitement, à définir la situation locale et les problèmes qu'il s'agit ici de résoudre, à orienter ce qui peut et doit être fait, autant que ce qui ne pourrait ou ne devrait pas l'être, en matière d'action éducative locale et/ou globale. Elles ouvrent et ferment des possibilités d'action. La sociologie de l'action publique nous a appris à regrouper l'ensemble de ces ressources agissantes sous le terme « d'instruments » de l'action publique⁵. Mais nous savons comment le terme d'instrument peut ne pas être entièrement satisfaisant à la mesure même de la pluralité et de l'hétérogénéité de ces dernières, qui, en l'occurrence, *a minima* pour ce qui nous concerne prennent la forme, certes d'abord a) d'instruments et/ou d'outils techniques ou spécialisés (outils d'expertise, de « pilotage » et d'ingénierie, tableaux ou catégories statistiques, cartographies, typologies, etc.) ; b) d'analyses ou de fragments d'analyses scientifiques ou de discours pédagogiques ; c) d'énoncés, de discours ou de doctrines « politiques » et « partisans », et plus largement encore d) ce que l'on pourrait appeler des « répertoires » d'action, de représentations, de schèmes de perception, de normes et de catégorisations plus ordinaires, sociaux et culturels moins institutionnalisés. Ici, l'hétérogénéité est de mise, notre propos ne vaut pas typologie d'autant plus, comme nous tenterons d'en rendre compte, que ces ensembles de ressources ne dessinent pas forcément, souvent loin de là, des ensembles exogènes et bien distincts les uns des autres sur le plan cognitif et normatif. Mais le plus important en ce domaine est bien de saisir comment ces derniers sont agissants, à « envisager leurs effets » en eux-mêmes et dans la logique de leurs usages. Cela nous paraît important, notamment pour dépasser les conceptions principalement techniques et fonctionnalistes de l'action publique, qui de fait, nous essaierons de le montrer, sont plus que fréquentes dans le domaine qui nous occupe : un peu comme si les objectifs et enjeux politiques et sociaux des PEDT étaient déjà stabilisés, au niveau national et local, et que la « fabrique » se contentait de les concrétiser, avec plus ou moins d'« efficacité ». Paradoxe en un sens, vis-à-vis de la définition même de ces projets, et du modèle d'action publique qu'ils veulent incarner, comme promotion d'une action « adaptée à la spécificité des situations locales ».

1. La régulation entre l'État et les collectivités : « circulation croisée » ?

Dans un article récent, Béal, Epstein et Pinson (2015, op. cit.), relèvent comment l'action publique urbaine relève de plus en plus aujourd'hui en France d'un nouveau modèle de relation entre État et villes (prenant

⁴ Livet, P. *La communauté virtuelle*. Combat, Ed. de l'Éclat, 1994.

⁵ « Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. *L'instrumentation de l'action publique* renvoie à l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ces choix ». P. Lascoumes et P. Le Gales. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences po, 2004.

le nom de « circulation croisée »), qui voit ces dernières « être de plus en plus chargées de définir les champs, priorités et outils d'action publique urbaine et le premier faire le tri entre ces innovations locales et transformer les plus prometteuses d'entre elles en normes diffusées ensuite à travers des appels à projets compétitifs et des labels » (*ibid.*, p. 123). L'intérêt de cette analyse est de montrer la possibilité d'associer deux thèses longtemps tenues pour antagonistes : celle qui souligne l'influence des « circulations horizontales » dans la production des politiques urbaines et le rôle des villes dans la construction de réseaux globalisés d'échange ; et celle qui porte sur la « recomposition de l'État », ou donne à voir « les ruses le plus souvent d'inspiration néomanagériale de l'État pour se repositionner dans les politiques territoriales et rogner l'autonomie chèrement acquise par les gouvernements locaux et régionaux » (*ibid.*, p. 105). Elle montre l'émergence de ce nouveau modèle de relation centre-périphérie fondé sur « le repérage par l'État d'expériences locales 'innovantes' ou 'exemplaires' puis leur validation et promotion par la labellisation, l'inscription dans des répertoires de 'bonnes pratiques' et autres formes de mise en visibilité. Un mode de « gouvernance par les modèles » qui, pour ces auteurs, permettrait à l'État « de retrouver des capacités de mobilisation et d'orientation à distance des politiques menées localement, sans pour autant remettre en cause le mouvement de montée en puissance des villes ».

Elle permet en tout cas d'éclairer ce qui s'observe en matière de PEDT, pour l'agencement d'un rapport entre l'État et les collectivités, qui, de fait, s'y apparente, non sans poser quelques questions⁶. Et nous pouvons déjà en convenir, via l'observation du site « pedt.education.gouv.fr » élaboré par le gouvernement de manière concomitante à la généralisation des projets qu'il a souhaité impulser.

1.1. « pedt.education.gouv.fr » ou l'accompagnement numérique d'une politique publique

Ce site propose de fait plusieurs outils permettant « d'accompagner » les collectivités qui le souhaitent pour la mise en œuvre de la « fabrique ». Quand on s'y connecte, il commence par guider l'internaute sur ce qui est désigné comme « Quatre étapes clés pour élaborer un PEDT », formant un programme de travail, ou ce que nous pourrions alors appeler un « script ». À savoir, les quatre étapes ainsi formulées :

1. Réunir les acteurs locaux et réaliser un diagnostic
2. Rédiger le projet et l'ajuster collectivement

⁶ La prégnance de ce registre de « gouvernement par les modèles », et en l'occurrence, de l'influence de cet « État régulateur » (« qui régule des secteurs d'action publique en érigeant des initiatives locales en références ») n'est pas la même selon les deux politiques prises en exemple par ces auteurs (plus nette dans les politiques de rénovation urbaine que dans les politiques de développement durable). Pour plusieurs raisons, dont celle qui renvoie au caractère plus ancien de la politique de la Ville qui a permis aux agents de l'État de construire et de raffiner une doctrine d'action qui semble encore balbutiante dans le cas du développement urbain durable » (*ibid.*, p.123). Il nous semble que la question est de voir ce qu'il en est du côté de l'éducation, qui à la fois, a déjà « appris » si l'on peut dire à fonctionner sur un mode projet, dans le cadre justement depuis les années 80 des politiques territorialisées, que les PEDT justement prolongent, et qui en même temps peut paraître comme l'un des domaines de l'action publique, via la forme prise par la scolarisation en France, « l'État éducateur » qui y est rétif, pour différentes raisons, dont certaines, c'est ce que nous rappellerons aussi ici, ne sont pas étrangères à l'enjeu même de l'action ici prise en charge et les conceptions de justice qu'elle incarne.

3. Échanger avec les services de l'État en vue de signer la convention
4. Diffuser le projet et informer tous les membres de la collectivité locale

Chacune de ces étapes est elle-même composée de « mémos » d'aide à l'élaboration (accessibles par hyperliens internes), classés et présentés sous forme de check-list de procédures ou d'énoncés, eux-mêmes systématiquement classés en trois catégories : « Comment procéder ? » ; « Quelques conseils » et « Ressources à mobiliser », se déroulant dans sa totalité sous une touche « En savoir plus ». Le site propose aussi d'autres rubriques, telles qu'un recueil « d'exemples de projet »⁷, des « outils d'aide à la rédaction », des informations sur les « aides financières », des « contacts utiles », etc. Et on pourrait déjà de fait ici noter l'originalité d'une démarche de construction de politique publique recourant à un mode d'emploi publiquement accessible en ligne, un script, accessible par un simple clic, avec tous les apports de l'ergonomie numérique.

Le site ainsi construit paraît d'ailleurs très clair. Sa lecture est sans doute une aide précieuse pour les acteurs des collectivités, et notamment pour celles des communes qui ont eu tout à construire, c'est-à-dire qui n'avaient pas déjà antérieurement mis en place de projets proches ou analogues (la majorité des communes). Le succès revendiqué, à savoir le nombre d'élaborations de PEDT (18 000 à ce jour, comme clairement mis en visibilité sur le site), n'y est sans doute pas étranger. Du moins, nous ne pouvons qu'en faire l'hypothèse dans la mesure où nous n'avons malheureusement pas pu recueillir d'informations sur l'usage de ce site (nous n'avions pas initialement prévu de questionnaire sur ce point dans nos interviews). De la même manière, nous n'avons pas pu obtenir d'éléments systématiques permettant de développer l'analyse sur ce que cette procédure nationale d'accompagnement prévoit, à savoir le recours possible au Groupe d'appui départemental (GAD). Et donc, sur les « ajustements éventuellement demandés avant la signature de la convention », si ce n'est parfois, via quelques précisions obtenues lors d'entretiens.

Un complément d'étude portant sur ces points gagnerait de fait à être engagé, tant ces dimensions de la fabrique, et notamment les éventuelles demandes « d'ajustement », voire les cas de discorde et de refus de signature, pourraient être éclairants. Ils nous permettraient notamment d'approfondir la compréhension des attentes investies dans les projets, des possibles et des limites de la régulation nationale qui s'effectue en ce domaine (du côté des collectivités comme des représentants de l'État). Quelques entretiens signalent un registre d'« ajustements » surtout centrés sur des contraintes administratives et légales relatives à des enjeux de sécurité (taux d'encadrement, conformité des locaux, etc.) tout en laissant penser qu'ils le seraient beaucoup moins sur le contenu même des projets ou de leurs objectifs. Le propos vise alors si ce n'est le GAD en tant que tel (de fait curieusement très rarement mentionné, sous ce terme, dans les

⁷ Réalisés, à la demande du ministère, par le PoLoc.

entretiens), que des accompagnements proposés par la CAF ou la DDCS (comme ici mentionné, sur le ton critique, par ce technicien coordinateur d'une petite commune de 5000 habitants) :

Question : « Est-ce que vous vous avez eu un accompagnement particulier ? Que ce soit des collectivités, l'EN ou de structures pour mener votre concertation ?

- Non, non. Non et puis... Les mairies se sont senties toutes seules, moi je me suis senti tout seul, les élus se sont sentis seuls. Je vais donner rien qu'un exemple, rien que sur le nom, la réforme des rythmes scolaires, vous voyez rythmes scolaires, vous voyez rythmes éducatifs, ça dépend ce que vous regardez. Mais ça ne veut pas dire la même chose. On n'a pas tranché ça à un moment. On est sur les rythmes scolaires ou éducatifs ? Là, la place de l'EN n'est plus la même. L'EN... Là c'est interministériel, il faut le dire. On voit bien que c'est l'EN qui a porté et les autres ministères qui se sont rangés derrière en ordre de bataille et qui se sont adaptés. On s'est adapté, après pourquoi pas ? Mais il n'y a pas d'inter ministérialité là-dedans.

Question : vous avez des échanges avec d'autres collectivités sur ces questions ? Dans l'interco ou à d'autres échelles ?

- non... On a pu échanger un peu avec la CAF et la DDCS.

Question : de quelle manière ?

- c'était sur... C'est resté très très administratif et réglementaire... Mais en même temps, sur le territoire, ils ont un découpage, ils ne peuvent pas être de partout, je ne leur en veux pas par rapport à ça, ils n'y sont pour rien » (technicien, coordinateur, ville 5000 h.)

Cet interlocuteur relève alors les différences qui peuvent jouer dans la logique de cette fabrique, selon l'infrastructure et les ressources propres dont peuvent ou non, disposer les communes (et qui argumente alors la nécessité de les voir se regrouper ou fonctionner en intercommunalité) :

« Je veux dire après... Nous on a la chance d'avoir une structure administrative importante. Je n'ose même pas imaginer ce que peut faire la petite commune dans son coin avec l'élu qui rame, qui fait n'importe quoi, se débrouiller de ça, qui après mène l'opérationnel avec les petits moyens qu'il a, je me dis que c'est dommage qu'une intercommunalité, enfin, qu'une collectivité un peu plus globale ne puisse pas apporter son expertise, son savoir-faire pour accompagner ça. Je le dis par rapport à la réforme, mais quand je parle de l'intercommunalité ou des institutions CAF, DDCS, machin, je me dis que l'on ne peut compter que sur nous. Ce qui est dommage. On a besoin d'un appui extérieur. Nous à la limite on a les ressources en interne. Moi j'ai un service périscolaire, un responsable du pôle vivre ensemble. D'un point de vue administratif on a la structure, on a cette chance. Mais tout le monde ne l'a pas. C'est pour ça qu'une échelle, une entité un peu plus globale à cette structure... »

Mais, et nous serons forcés d'y insister tout au long de l'analyse, ce qui est de fait le plus fréquemment relevé et regretté, parfois dénoncé, du point de vue des collectivités, est la logique de « l'urgence » dans laquelle on dû se fabriquer ces PEDT, à la mesure même du calendrier national retenu, conditionnant l'obtention du « fonds d'amorçage ». Et peut-être aussi, les incertitudes liées à la complexité du problème éducatif⁸. Dans des communes assez importantes :

« Alors, le PEDT, moi j'appelle ça la convention de PEDT, on l'a envoyé fin mai pour avoir le fonds d'amorçage. Bon, un peu d'inconséquences de la part des partenaires, c'est que l'on n'a toujours pas de retours. La DDCS, ils nous pressent à l'écrire [le PEDT] en urgence et eux ils prennent tout leur temps » (élu, ville 100 000 h).

Et donc a fortiori dans les plus petites d'entre elles :

⁸ « La bureaucratie représente une réponse à un problème programmable. Si l'incertitude est faiblement structurée, la bureaucratie ne sait pas faire. Cela explique pourquoi l'urgence fournit aux autorités publiques un réducteur d'incertitude. Le manque de temps limite les possibilités d'attention et donc de discussion, ce qui privilégie les enjeux simples et la débrouillardise locale. Le *muddling through* offre quelques avantages pour gérer un problème public qu'on ne maîtrise pas ». (P. Duran, J.-C. Thoenig. « L'État et la gestion publique territoriale » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4, août 1996, p. 598).

« On n'a pas le temps, honnêtement... cette année on va... là vraiment pour des questions d'urgence, là. On ne sait pas faire mieux, on ne saura pas faire mieux, on va simplement faire, grosso modo un état des lieux, l'état des lieux il est connu, donc bon... on fait un copier-coller. Heu à peu près... et donc rassemblons, c'est ce que je disais tout à l'heure, le projet éducatif de la ville et les projets d'école et là-dedans qu'est-ce qu'on tire ? Et qu'est-ce qu'on va en tirer pour cette année, et sincèrement je doute qu'on arrive à faire mieux ». (élu, commune 6000 h)

Il est d'ailleurs important de noter que cette logique de l'urgence est le plus souvent, quand elle est mentionnée, avancée comme élément explicatif de ce qui pourrait bien apparaître comme deux des principales faiblesses structurelles du projet dans son étape de la généralisation : celle relative au peu de réflexion sur le contenu des actions et projets donc⁹, toujours, au mieux, renvoyée à un second moment, et celles relatives à l'absence ou à la faiblesse des démarches participatives avec les partenaires, et plus encore les parents :

« Alors euh première réponse incontestablement les parents n'ont pas été associés dans les phases initiales à ces PEDT ou de façon formelle, ils l'ont été de façon formelle. Bon je crois qu'aussi dans cette première étape on était plus rivé sur euh... (...) l'urgence, la volonté de faire aboutir, d'avoir une première forme de PEDT, d'être opérationnel, voilà exactement » (DASEN).

« La municipalité s'est aperçue fin août que ni la demande de financements, via le nouveau rythme, ni le PEDT n'avaient été amorcés, aucune démarche n'avait été amorcée de ce point de vue-là. Et donc ça a été un peu la panique, et moi j'arrive et je suis recruté dans ce cadre-là. C'est-à-dire que c'est la ville qui vient me chercher. Mais moi j'ai commencé à faire... donc la démarche PEDT on a commencé à la faire à l'envers... c'est-à-dire que comme on était pressés par le temps, on a commencé par l'écrire. Donc moi j'ai écrit le PEDT tout seul, j'ai fait, en... en trois semaines j'ai écrit le PEDT, tout seul comme ça. C'est ensuite que je suis allé voir les partenaires pour leur dire : 'Bonjour, voici le projet éducatif de territoire de la ville', donc forcément ça a été pas très bien perçu par les partenaires, c'est normal. Mais ça a eu au moins le mérite d'enclencher une dynamique immédiate, parce qu'on était dans un contexte heu... de timing assez contraint, puisqu'on a quand même présenté le PEDT, qu'il a été pour partie retoqué, ce qui n'était pas surprenant parce que, t'arrives sur un territoire, t'écris tout seul ton PEDT dans ton coin, forcément on va te dire il te manque deux trois trucs, forcément... J'étais content parce que finalement il en manquait pas tant que ça, mais... ce qui manquait de renforcer la démarche partenariale dans le diagnostic et dans la rédaction du document. Donc du coup ça s'est bien passé parce que derrière heu... j'ai eu, je dirais, toute légitimité pour heu... pour engager la démarche PEDT, pour la structurer, dans un temps relativement court parce que finalement il a été présenté au mois de mars et validé au mois de mars par le comité départemental PEDT, donc heu... finalement on a fait en cinq mois ce que d'autres communes ont fait en un an, un an et demi ou dans des temps similaires, parce que la démarche PEDT elle est pas forcément innée sur les territoires, donc heu... même si l'État et les services de l'État ont beaucoup accompagné les collectivités, c'était quand même pas gagné quoi.. » (technicien, commune urbaine de 40 000 h.)

Sans doute notre échantillon sur ces questions d'aide et d'ajustement de la part de l'État n'est-il pas représentatif, dans la mesure où le rapport du Comité national de suivi de la réforme des rythmes éducatifs signale les résultats d'une enquête réalisée en mai 2015 par l'Association des Maires de France qui, elle, fait état « d'une aide fournie par les académies jugée bonne pour 53% des répondants » (Rapport de novembre 2015, p. 11). Mais, en même temps, il s'agirait d'autant plus de savoir ce qui est ainsi reconnu comme aide pertinente que ce même rapport du Comité souligne le double besoin d'un « pilotage

⁹ Quand cette faiblesse est reconnue en tant que telle, car nous observons combien (voir le chapitre suivant), en ce domaine, les enjeux sont peu souvent mobilisés par les élus et techniciens. Ils le sont, dans les interviews, quand l'enquêteur relance l'interviewé sur ces points.

pédagogique renforcé » et d'un « renforcement de la relation avec les parents » (ibid., pp. 16-19). Le premier enjeu est d'ailleurs mis à l'agenda ministériel pour l'année à venir :

« Si les questions organisationnelles ont nécessairement été très présentes dans la première année de généralisation des nouveaux rythmes éducatifs, la dimension pédagogique de la réforme constitue la priorité du MENESR pour l'année scolaire 2015-2016 » (ibid., p. 19).

1.2. Le script, ou des marqueurs d'une hybridité régulatrice ?

En même temps, il nous faut rappeler que c'est là aussi la particularité du rôle de l'État, investie et assumée via les PEDT, que de laisser une large marge de manœuvre aux collectivités. La plupart des textes officiels présentant les PEDT, de même d'ailleurs que la plupart des énoncés intégrés dans le site gouvernemental le rappellent, et y insistent. Les lexiques utilisés mobilisent d'ailleurs bien plus des verbes et catégories d'accompagnement, de propositions, de suggestions, que de direction ou d'impératif.

Les circulaires précisent clairement que les PEDT sont mis en œuvre de manière « *volontaire* », par les collectivités ou « *à leur initiative* » (ces propos étant rappelés plusieurs fois dans les mêmes circulaires¹⁰). Le rapport à l'État s'y désigne en terme de « partenariat ». La définition de leur champ d'action liste des possibles, et non des axes obligatoires : le verbe « pouvoir » (inscrivant alors une possibilité) étant amplement mobilisé, sous ce modèle : [il est] « *un outil de collaboration locale **qui peut rassembler**, à l'initiative de la collectivité territoriale [...] ou **il peut être centré sur** les activités périscolaires des écoles primaires ou aller jusqu'à s'ouvrir, selon le choix de la ou des collectivités intéressées, à l'ensemble des temps scolaire, périscolaire et extrascolaire, de l'école maternelle au lycée, à l'instar de certains projets éducatifs locaux actuels* ». Le PEDT « favorise » les échanges. Il se veut être un instrument « souple et adaptable à toutes les réalités locales ».

Ceci dit, en ligne, rien n'est dit sur le statut, obligatoire (contraignant), suggéré ou conseillé, des « quatre étapes clés » qui sont de fait présentées comme données d'évidence. Relevons toutefois que les phrases et énoncés développant le contenu de ces quatre étapes, du script global, dans les trois catégories mentionnées, mêlent de leur côté des registres différents « d'accompagnement ». Ils présentent le plus souvent là aussi les possibilités de l'action, et ils recommandent, sur un mode incitatif, ou conseillent bien plus qu'ils ne commandent (par exemple : « *Il peut être utile de nommer un référent ou coordonnateur du projet* »). Ils engagent aussi dans une logique que l'on pourrait dire « inscriptive » : ils renvoient à des pratiques et à des procédures qui n'énoncent pas explicitement leur positionnement sur le gradient prescription/incitation, qui ne sont donc pas clairement indiquées comme contrainte légale, mais qui semblent devoir s'imposer comme règle ordinaire (ils sont de fait ici constitués comme les seuls possibles).

¹⁰ Notamment dans la circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 et la circulaire n° 2014-184 du 19-12-2014 relative à la généralisation des PEDT (les catégories relevées ici sont extraites de ces deux circulaires).

Cela prend généralement la forme d'un énoncé qui s'apparente à un impératif, mais qui est grammaticalement assoupli par l'usage d'un verbe conjugué à l'infinitif. Par exemple :

- « *Déterminer avec les partenaires les objectifs éducatifs du projet, le périmètre et le public visé* »
- « *Ajuster le projet grâce à la consultation et les apports des acteurs éducatifs et solliciter l'avis du conseil d'école* ».

Cependant, là aussi, sous cette figure d'un impératif allégé, souple ou euphémisé par l'usage de l'infinitif, peuvent se jouer des degrés différents de contrainte. C'est par exemple ce qui apparaît à la lecture de ces deux énoncés, qui le premier renvoie à la règle même de la signature du contrat (contrainte a priori plus forte étant donné qu'il ne semble pas pouvoir exister de PEDT sans cette signature, mais un PEL oui par exemple), et l'autre à l'appropriation du projet par les acteurs :

- *Signer la convention de PEDT (à laquelle est annexé le projet comprenant la liste des activités)*
- *Permettre à chacun (parents, enseignants, agents territoriaux, animateurs) de s'approprier le projet*

Quoi qu'il en soit, on peut prendre la mesure de ces mélanges ou de cette hybridité régulatrice constitutive de la procédure d'accompagnement sur la totalité des énoncés constituant « l'Étape 3 » (voir Encadré 1, les marqueurs langagiers considérés sont mis en gras par nous).



L'Étape 3 sur le site pedt.education.gouv.fr : « Échanger avec les services de l'État en vue de signer la convention »

COMMENT PROCÉDER

- **Décrire** les différents éléments qui constituent le projet partagé : objectifs éducatifs, état des lieux, activités, organisation...
- **Ajuster** le projet grâce à la consultation et les apports des acteurs éducatifs et **solliciter** l'avis du conseil d'école.
- Il **peut être utile** de nommer un référent ou coordonnateur du projet.
- **Échanger** avec les services de l'État et réaliser les éventuels ajustements préconisés sur le projet.

QUELQUES CONSEILS

- **Élargir** le projet aux activités extrascolaires **peut permettre de proposer** un projet éducatif global. Le PEDT **reste** toutefois centré sur les activités périscolaires.
- **Il est utile de** prévoir l'articulation du projet avec les autres dispositifs et contrats dont bénéficie le territoire. Lorsqu'un projet éducatif local (PEL) ou contrat éducatif local (CEL) conclu avec l'État correspond à la définition d'un PEDT, **les parties peuvent convenir** par avenant qu'il tient lieu de PEDT.
- Les enfants, principaux bénéficiaires du projet, **peuvent également** être consultés.
- **Prévoir** un temps de dialogue avec les services de l'État avant la mise au point définitive du projet.
- **Valider** le projet final en comité de pilotage.
- **Prévoir éventuellement** une formation conjointe des intervenants pour favoriser la cohérence du projet.

RESSOURCES À MOBILISER

- Les Gad **proposent** dans certains départements des imprimés types pour faciliter la rédaction de ce projet.
- **Des exemples** de PEDT seront prochainement mis en ligne sur le site dédié: pedt.education.gouv.fr
- **Le Gad peut** :
 - informer sur les formations qualifiantes (dont celles dispensées par le Centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT) ou diplômantes existantes et faciliter la mise en place de formations nécessaires ;
 - vous orienter pour pouvoir recruter des animateurs.
- **Les ajustements éventuellement demandés** avant la signature de la convention seront accompagnés d'une **proposition d'aide** du Gad

Source : <http://pedt.education.gouv.fr/>

De fait, sur l'ensemble des textes précisant le contenu des « quatre étapes », deux prescriptions seulement, ou autrement dit, deux contraintes bien plus affirmées, apparaissent explicitement (pour des énoncés conjuguant alors le verbe « devoir ») :

La première est relative à la composition du « comité de pilotage » (mentionné dans l'Étape 1) :

« Le comité de pilotage doit rassembler à l'initiative du maire ou président d'EPCI, les compétences indispensables ».

Et ce, même si rien n'est dit sur la contrainte de mise en place d'un tel comité (qui répond alors à la logique inscriptive, via sa constitution en évidence comme déjà mentionnée), ni sur ce que peuvent signifier lesdites « compétences indispensables » (les règles d'éligibilité en ce domaine), celles-ci étant laissées au choix et uniquement accompagnées d'une liste de possibles (citée ailleurs dans l'Étape 1) : « *Après avoir consulté les acteurs éducatifs locaux, constituer un comité de pilotage avec les partenaires engagés (responsables des services communaux, responsables associatifs, représentants des parents, directeurs d'école...)* », ni non plus sur sa structure de gouvernance : « *Il est toujours possible de prévoir une vice-présidence du comité de pilotage afin d'assurer la continuité des échanges* » (Étape 1).

La seconde « contrainte » est relative au domaine du handicap (pour un même énoncé d'autant plus important qu'il est répété deux fois dans l'encadré de l'étape 2, la seconde de plus introduite par un avertissement et mise en gras) :

« Attention : l'accès aux activités de tous les enfants, y compris les enfants en situation de handicap, doit être facilité ; des aides sont prévues par la Cnaf pour favoriser l'accueil des enfants porteurs de handicaps dans les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh). »

Il est certes aussi fait référence à la signature « **indispensable** » de la Caf, si celle-ci « *soutient financièrement les activités organisées au sein d'un accueil de loisirs périscolaire déclaré* » (Étape 4), ainsi qu'à la mise en œuvre d'une procédure « d'évaluation spécifique » qui « **doit** être conduite par le comité de pilotage lorsqu'il y a eu recours aux dérogations sur le taux d'encadrement » (Étape 4). On note aussi une contrainte engagée par une autre forme inscriptive, en un sens plus impérative, car mobilisant un verbe conjugué au présent, et affirmant une caractéristique constitutive du projet, si nous pouvons dire son « territoire d'action » (dans l'étape 3 dans l'Encadré 2) : « Le PEDT **reste toutefois** centré sur les activités périscolaires ». Mais celle-ci semble entrer en contradiction, ou du moins en tension, avec la formulation utilisée dans la circulaire (nous l'avons vu, laissant la possibilité d'une action pouvant « **au choix** » s'ouvrir « *à l'ensemble des temps scolaire, périscolaire et extrascolaire* »).

Enfin, signalons que les « exemples de projets » intégrés au site ministériel restent aussi très centrés sur des questions d'organisation et/ou de « fabrique » formelle. Ils n'abordent par exemple pas plus la question des contenus de l'action éducative, des problèmes qu'il s'agit ici de résoudre, et des objectifs localement recherchés par les PEDT. En fait, les fiches constituant ce qui devient ainsi des modèles décrivent des formes d'organisation et quelques procédures de mises en œuvre regroupées en typologies de territoires (projet communal ou intercommunal, type de commune, nombre d'habitants, zone géographique et nombre d'élèves). Ces exemples visent à « *permettre de prendre connaissance de bonnes pratiques dont vous pouvez vous inspirer pour élaborer votre projet* » comme cela est indiqué sur le site. Après une description « résumée du projet », ces fiches présentent les « points forts du projet », puis l'organisation des horaires scolaires retenue (sur le modèle présenté dans l'encadré 2, dont nous avons cependant retiré le graphique de présentation de l'organisation des horaires).

Exemple de projet, site pedt.education.gouv.fr

Commune rurale de 588 habitants en Champagne-Ardenne qui accueille les enfants de 3 autres communes (74 enfants concernés)

Présentation résumée :

La commune a choisi de répartir le nouveau temps périscolaire sur deux fois 1h30: lundi et jeudi pour une partie des écoles et mardi et vendredi pour l'autre. La commune a choisi le mercredi comme cinquième matinée. L'accueil périscolaire est organisé les matins, midis et soirs, délégué par la commune à une association d'éducation populaire locale. Le périscolaire du mercredi et l'extrascolaire sont organisés par la communauté de commune compétente sur ce temps sous forme d'accueil de loisir sans hébergement (ALSH) déclaré celui-ci n'étant pas inclus dans le PEDT. Les problèmes de locaux ont conduit à diviser les effectifs en deux groupes qui bénéficient des activités périscolaires sur des jours différents. Il a également fallu tenir compte des transports scolaires pour les enfants des autres communes. La réforme a été l'occasion de faire découvrir aux enfants de nouvelles activités sportives et culturelles. Le choix a été fait de faire largement appel au tissu associatif très riche, y compris au niveau départemental. Les activités de plein air ont une place particulière. La commune fait payer un droit annuel de 30 € par enfant (20 € pour les suivants de la fratrie) puis assure la gratuité de chaque séance périscolaire

Points forts du projet :**Qualité de la démarche du projet (diagnostic/suivi/évaluation)**

Un travail collectif important autour de projets sportifs et musicaux articulés entre les trois temps éducatifs a été réalisé. Le collège a été associé à la réflexion.

Adaptation aux caractéristiques de la commune

Une organisation adaptée et le regroupement sur deux ½ journées avec partage entre deux groupes ont permis de résoudre la question des locaux et des transports scolaires.

Utilisation des ressources locales

La commune fait un appel spécifique au Centre national pour le développement du sport (CNDS) avec des projets sportifs très développés sur plusieurs temps éducatifs avec des parcours structurés de la découverte à l'approfondissement en passant par l'initiation. Il en est de même pour l'éducation musicale

Source : <http://pedt.education.gouv.fr/>

En complément de la rubrique sur les « Étapes », ces fiches d'exemples contribuent assurément à aider le travail de fabrique pour de nombreuses communes (ils incarnent des « possibles », notamment pour l'organisation des horaires scolaires). Mais à ce stade, ce qui est présenté comme « points forts du projet »

continue à s'en tenir aux étapes de la « démarche de projet », sans outiller la réflexion sur les pratiques et contenus des méthodes, ou sur les enjeux « éducatifs » et « sociaux » qui sont ici visés. Elles intègrent certes souvent la référence à des opérations de concertation telles qu'elles ont pu être recueillies ou présentées sous un mode déclaratif, mais bien moins en tant que pratiques concrètes qui pourraient, par exemple, présenter les difficultés qu'elles ont engagées (difficultés sur lesquelles insistent de fait les acteurs interviewés, ou que leurs propos permettent de reconstruire, comme nous le verrons plus loin). Et toute la question serait alors de savoir quelle forme va pouvoir prendre le travail mis à l'agenda de l'année 2015-2016 vis-à-vis des doubles besoins reconnus d'un « pilotage pédagogique renforcé » et d'un « renforcement de la relation avec les parents ». Sous quelle forme il va se réaliser, et en quoi il va ou non infléchir le registre de régulation « souple », et en fait hybride, ainsi mis en œuvre entre l'État ou ses services déconcentrés, et les communes.

Car ce que l'on observe en ce domaine (nous le verrons mieux dans la partie 4) ne va pas sans rappeler ce qui s'est déjà joué pour l'éducation prioritaire, en France comme plus encore dans d'autres pays européens, sous la forme de deux types différents de logiques et que l'on avait alors plutôt conçus comme contradictoires, dont la pondération et les agencements ont varié et continuent à varier d'un pays et d'une période à l'autre¹¹. À savoir d'un côté, une visée « spontanéiste » ou « basiste » qui mise sur l'initiative et la créativité des enseignants et de leurs partenaires, et de l'autre une « reprise en main » par l'État ou les décideurs politiques, appuyée par « l'idéologie des « bonnes pratiques », des *based evidence policies* et du pilotage par les résultats » (ibid., pp. 271-272). Mais nous y reviendrons (en conclusion générale de ce rapport) d'autant plus que ces deux visées peuvent aussi avoir en commun de renforcer ce que nous appellerons la troisième fragilité structurelle des PEDT, celle qui voit écarter toute conception sociologique des questions éducatives ici abordées.

2. Participation entre mobilisation et enrôlement (la première faiblesse structurelle)

Les politiques éducatives locales, qu'incarnent et matérialisent les PEDT, se veulent des politiques partagées et participatives. Elles le sont en rapport aux enjeux parfois dits de coéducation, et en l'occurrence, car nous proposons de le formuler ainsi, en rapport aux enjeux d'extension et de coordination de l'action publique éducative qui sont ici visés (« extension », quand il s'agit d'enrôler des acteurs dans la chaîne officielle de cette action publique – que ce soit en les mobilisant ou en reconfigurant et requalifiant leur rôle éducatif – ; et « coordination » via par exemple ce qui apparaît en réponse au problème de la

¹¹ Y. Rochex et G. Francia. « Les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques dans les politiques d'éducation prioritaire ». in M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger, J.-Y. Rochex. *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Tome II. Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* ENS éditions, 2011, pp. 243-278.

multiplication et de la fragmentation des « dispositifs » s'inscrivant ou ayant une place dans l'action éducative). En même temps, ces politiques se veulent partagées et participatives à l'instar de l'impératif délibératif et des enjeux de démocratie participative qui s'imposent aujourd'hui dans de nombreuses politiques sectorielles.

À ce stade de l'étude, nous ne savons d'ailleurs pas lequel de ces deux enjeux a le plus impliqué, justifié ou permis de reformuler l'autre, les deux semblant de fait particulièrement, du moins en première instance, entrer en convergence. À savoir : celui propre aux enjeux éducatifs et aux problèmes spécifiques mais complexes, hétérogènes et pluriels, qu'il s'agit de résoudre en ce domaine (dont celui, rappelons-le, de la persistance des inégalités scolaires) et qui s'est, par exemple, renforcé via les critiques de l'école « sanctuaire » qui serait trop « fermée » sur elle-même, ou ne mobilisant pas assez les « ressources éducatives » locales ? Ou celui qui traverse la plupart des politiques publiques, et qui vise à répondre aux problèmes (non moins hétérogènes) qui seraient ceux de ces dernières en tant que telles : problèmes dits d'organisation, de gouvernance ou de modes de régulation, mettant globalement en jeu, selon les auteurs ou formulations, le passage d'un modèle bureaucratique à un modèle post-bureaucratique, ou l'avènement de politiques dites constitutives ou procédurales¹². Et qui notamment de fait, c'est l'une de leurs particularités, entendent impliquer d'une manière ou d'une autre les acteurs non institutionnels (citoyens, société civile organisée, milieux économiques, etc.) au processus décisionnel. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la recherche en sciences sociales elle-même n'aborde pas toujours les questions relatives aux politiques éducatives locales dans le prolongement de ce double questionnement, privilégiant l'un ou l'autre. Si les politiques constitutives « délèguent le traitement du contenu », pour reprendre la formule de Duran et Thoenig (op. cit., 1996, p.601), ou ne le formalisent pas à un niveau national et générique, c'est aussi parfois le cas des chercheurs en sciences politiques qui ne développent pas toujours leur analyse sur le questionnement des enjeux sociaux de l'action ainsi considérée, comme si l'enjeu « politique » ne résidait que dans les formes d'organisation, de prise de décision ou de répartition du « pouvoir » (mais « pouvoir » pour faire, ou ne pas faire, quoi ?). C'est d'ailleurs à notre avis en un sens aussi ce que l'on peut regretter de l'analyse du modèle dit de « circulation croisée », (Bréal, Epstein et Pinson, op. cit., 2015) qui insiste sur la transformation des logiques de régulation entre l'État et les villes, sans réellement constituer comme élément intrigant ce que cela implique, ou accompagne, comme orientation de l'action collective (parmi d'autres possibles) en matière de développement urbain (l'article développe son analyse sur le Programme national de rénovation urbaine et le plan Ville durable).

¹² Sur ces points, sur le passage d'un mode de régulation bureaucratique à un mode post-bureaucratique, dans le domaine de l'éducation, voir, C. Maroy. École, régulation et marché, une comparaison de six espaces locaux en Europe. PUF, 2006. Sur la notion de politique « constitutive » : P. Duran, J.-C. Thoenig. « L'État et la gestion publique territoriale » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4, août 1996 ; sur celle de « politique procédurale » : P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures » in *Politix*, 1998, n° 42, p 37-66. Nous nous référons ici aussi aux développements de D. Lapostolle (2009). « Professionnalisation de la participation ou mise en ordre de la société civile ? » [en ligne] : <http://www.participation-et-democratie.fr/en/content/professionnalisation-de-la-participation-ou-mise-en-ordre-de-la-societe-civile>

De notre côté, nous souhaitons faire avancer les enjeux d'articulation sur ces deux plans, même si dans le cadre de ce paragraphe en particulier, ce sont plutôt les travaux relatifs aux formes de participation dans les politiques publiques que nous avons commencé à mobiliser. Car ces travaux qui rappellent la grande diversité des pratiques de mobilisation des acteurs qui sont ici mis en œuvre, voire qui argumentent une critique plus globale des « effets démocratiques » ici escomptés, permettent assez bien de rendre compte de nos observations (et que les seules références à l'existence de pratiques de « concertation » ou de « participation », telles que posées dans l'enquête par questionnaire ne permet pas d'aborder). En fait, derrière cette référence à la diversité des formes de mobilisation, l'analyse des acteurs inclus dans le processus d'élaboration, les modalités pratiques mises en place ainsi que les contenus discutés font ressortir des grandes tendances sur les objectifs et les impacts de ces démarches dans la production des PEDT.

2.1. Les acteurs de la concertation : entre pluralisme et limitation du périmètre de mobilisation

Le premier élément d'analyse porte sur le type d'acteurs invités par les collectivités à participer à l'élaboration du PEDT, qui trace une première ligne de démarcation entre ce que l'on peut appeler les *policy outsiders* et les *policy insiders*, en détournant quelque peu cependant ces notions du contexte de l'analyse où elles ont été produites¹³. Dans cette pléiade d'acteurs, les groupes mobilisés par les communes sont, de manière générale, assez similaires dans l'ensemble des collectivités. On y retrouve principalement les élus, les équipes pédagogiques, les acteurs associatifs, les parents, ainsi que les services déconcentrés de l'État. Au-delà de ces grandes catégories, il apparaît très vite difficile de délimiter plus finement ce périmètre d'acteurs. Car si ces grandes catégories sont évoquées par les acteurs des communes comme mobilisées ou impliquées à un moment ou à un autre de la démarche de fabrique, les limites restent floues quant à la définition précise de ces groupes : s'agit-il de mobiliser les parents ou les représentants de parents ? Les professeurs de l'équipe pédagogique ou les directeurs d'école ? L'homogénéité de la désignation des acteurs mobilisés démontre en fait une diversité au sein de chaque territoire. Il n'y a pas de mobilisation type, celle-ci, ici comme ailleurs, varie en fonction des territoires.

S'il apparaît difficile de rendre compte d'une limite claire sur les acteurs mobilisés au sein de ces démarches, disons encore de « participation », force est de constater que ces dernières ont permis d'élargir la palette des traditionnels participants à la fabrique des projets éducatifs. Deux éléments majeurs viennent éclairer cette ouverture à des publics pourtant peu mobilisés précédemment. Premièrement, à l'instar de ce que considèrent les « théories pluralistes », il s'agit de penser l'évolution des espaces politiques des villes

¹³ Nous faisons de fait ici référence à la distinction opérée entre les *policy outsiders* et les *policy insiders*, c'est-à-dire « entre les groupes qui participent à la fabrique de l'action publique, pour certains au terme de mobilisations réussies, et ceux qui en sont exclus », mobilisée par C. Dupu et C. Halpern. « Les politiques publiques face à leurs protestataires » in *Revue française de science politique*, 4, 2009, vol.59, p.701-722. Nous reprenons cette notion tout en considérant ses limites qui « attribue *a priori* des rôles aux acteurs des politiques publiques et à leurs protestataires. Les phénomènes empiriques observés font au contraire état d'un brouillage des frontières, de l'émergence de nouveaux acteurs, montrant ainsi les limites de cette distinction. De plus, la notion vise ce qui est ainsi indiqué comme des « protestataires », dans des logiques militantes précises, qui n'ont pas leur équivalent dans le domaine éducatif.

dans lesquels les systèmes d'acteurs seraient désormais plus fragmentés, avec un ensemble de petits groupes sociaux, plus ou moins organisés, autonomes et interdépendants¹⁴. Cette reconfiguration touche les acteurs eux-mêmes, mais également les ressources disponibles dans l'espace urbain : celles-ci ne se trouvent plus uniquement aux mains de quelques acteurs, mais sont davantage dispersées entre différentes strates d'acteurs, à la fois publics et privés. Ces situations pluralistes, qui entraînent de fait un haut degré d'incertitude dans la conduite des projets (Pinson, op. cit., 2009, p. 312), obligent à mobiliser les acteurs tout comme les ressources dont ils disposent, nécessaires au processus de production du PEDT. Le PEDT oblige à reconfigurer le partage du travail éducatif, et à (ré)organiser le travail de chacun :

« Je vous le dis, nous avant on faisait de la garderie, on avait des animateurs, ce n'était même des animateurs, qui gardaient les gamins jusqu'à 19h le soir. Bon voilà. Là on a demandé à faire des activités périscolaires, avec une vocation éducative, une ouverture d'esprit, etc. Nécessairement, c'est quelque chose que l'on ne savait pas faire non plus. En tant que collectivité, on n'avait pas les moyens, notamment humains, pour faire ça. Donc si on veut être à la hauteur de ce que l'on a voulu nous imposer, c'était quelque chose de complètement neuf. Ce n'est pas dans nos compétences. Et quand on parle de PEDT, quand on parle de projet éducatif sur un territoire, ça signifie qu'il y ait des ponts, des passerelles, en tout cas c'est comme ça que je le comprends, entre les acteurs du périscolaire. C'est pareil, c'est nouveau. Je parle pour moi. Dans notre commune c'est nouveau de parler... D'actions, etc. En commun scolaire et périscolaire » (élu, commune de 8000 h. périurbaine)

Deuxièmement, ce nouveau cadre réglementaire des PEDT apparaît à la fois comme impulsant de l'ouverture à d'autres partenaires pour les collectivités, mais également comme un allié pour celles-ci afin d'élargir le cercle du projet à des acteurs a priori réticents, voire opposés :

« Élu : Ce qui a été finalement rajouté dans notre premier projet, c'est la dimension partenariat éducatif avec l'EN et les parents d'élèves, pour le coup, et pas que parents familles. (...). Quand on a parlé de PEDT, c'était de dire dans notre projet éducatif local, finalement il manquait quoi comme aspects ? (...)

Autre élu : oui coéducation, pour pas mal de partenaires, il fallait associer tout le monde

Question : c'était nouveau ?

Élu : oui sur ce territoire.

Technicien de service : oui, car on ne gère pas du tout le périscolaire. Jusque-là on n'était pas du tout, à travers ce projet éducatif de base, en lien avec l'école. Car on ne gère pas, on n'a pas de compétences périscolaires. (...)

Élu : ce qui n'a pas été de soi pour certains partenaires, mais qui a été intéressant. Je crois que l'on y arrive petit à petit. Ça ne se décrète pas la coéducation, ça se travaille.

Question : quand vous dites que pour certains partenaires c'était compliqué, il s'agit de quels partenaires et pour quelles raisons ?

Élu : je crois que c'est surtout avec l'EN et le périscolaire. Sur ce territoire, ce n'était pas du tout une évidence. Il a fallu construire petit à petit, avec des retours. » (Élus et technicien de service communauté de commune de 5000 habitants en secteur rural).

« Le PEDT c'était plus on se saisit de cet objet, qui en plus nous permettait de mettre l'éducation autour de la table, ce qui n'était pas forcément le cas avant sur les PEL. Une ville pouvait faire un PEL mais l'EN était pas forcément signataire. Là, le PEDT ils n'ont pas le choix [rires]. C'était vraiment l'occasion ». (Technicien service commune de plus de 100 000 h., dans métropole urbaine)

Si l'enrôlement d'acteurs habituellement exclus de la construction du projet apparaît comme indéniable, il s'agit néanmoins de pointer les limites de cette ouverture : à qui s'adresse-t-elle et selon quels objectifs ?

¹⁴ G. Pinson. Gouverner la ville par projet. Presses de Sciences Po, 2009. p.264.

Car certains groupes d'acteurs restent associés de manière marginale. Du côté professionnel, c'est le cas notamment des animateurs périscolaires, parfois des directeurs ALSH, qui, dans les entretiens, soit ne sont pas cités, soit sont davantage officiellement associés au suivi qu'à la production du contenu du PEDT¹⁵, paradoxalement cependant lorsque ce sont eux qui, in fine, mettent en œuvre, et plus encore pensent et réalisent ces contenus dans les divers temps éducatifs (les contenus édictés par la collectivité se réduisant de fait souvent à des « axes » assez abstraits ou uniquement des « domaines d'activité » - comme nous le voyons dans les réponses du questionnaire dans le chapitre 1-). D'autre part, les interlocuteurs des communes soulignent à de nombreuses reprises les difficultés de mobilisation du corps enseignant, pour des raisons organisationnelles (manque de temps) ou d'hostilité (supposée ou réelle) envers la réforme. Cette difficulté avec ce groupe d'acteurs spécifique souligne également la question du rapport au conflit au sein des démarches de concertation. Dans certains cas la difficulté à « inclure » des acteurs renvoie à la difficulté constituée par la présence d'intérêts divergents. Cela peut conduire à leur éviction ou du moins, comme ici, à un contournement de la mobilisation plutôt qu'au traitement du conflit :

Question : « j'avais ensuite une série de questions pour évoquer le PEDT en lui-même, sur la phase d'élaboration, de concertation. Comment cela a fonctionné, avec qui l'avez-vous fait ?

Réponse : on a dû faire quatre réunions en plénières, avec tous les... on va dire les participants à la communauté éducative comme on appelle. Donc enseignants, parents d'élèves, l'inspecteur EN, le médecin, les élus. Ce sont des réunions plénières où on discutait des orientations que la mairie voulait mettre en place. Alors au début ça a été chaud parce que tout le monde, enfin surtout la communauté éducative enseignante voulait sortir le plus tôt possible de l'école, à 15h45. Nous, on était un peu contre parce que d'abord on fait un temps jusqu'à 18h30, vous imaginez le temps après la classe pour ceux qui restaient. C'était compliqué. Donc on a eu au moins 4 réunions et entre-temps on a eu des réunions plus spécifiques avec les directeurs d'écoles.

Question : c'était à part ces réunions ?

Réponse : oui c'était un peu à part. Et puis le service scolaire voulait que je reste un peu en dehors parce qu'à certains moments c'était un peu difficile. C'était le service scolaire qui allait dans les écoles, voir les directeurs d'école dans les écoles pour expliquer notre démarche. Moi j'étais un peu protégée » (Élu commune de 8 000 h. périphérie de métropole urbaine).

Et autant dire que ce problème apparaît plus vif peut être encore, en rapport aux « parents » ou autres « citoyens ». Ici, dans les entretiens des élus et des techniciens, les registres de classification ou de catégorisation sont à considérer, que ces classifications distinguent ces acteurs sur une échelle de coopération, ou sur des logiques de qualification-disqualification de leurs compétences sociales, culturelles, langagières, voire citoyennes. De fait, les parents « démissionnaires »¹⁶ sont toujours présents dans l'espace discursif, critique ou dénonciation à laquelle s'ajoute aussi celle des « parents consommateurs » et individualistes :

« Eh bien vous savez les parents, enfin c'est comme ça chez nous, mais je suppose qu'ailleurs c'est pareil. Ben vous avez une mobilisation des parents qui est très très faible. Très très faible. Très très faible. Malgré heu... justement la conscience qu'ont les utilisateurs et donc les parents d'une qualité qui existe au sein de notre structure, etc., mais ensuite quand vous demandez une mobilisation pour s'investir dans les conseils

¹⁵ On retrouve les mêmes analyses dans l'enquête par questionnaire. Voir dans le chapitre 1 la partie sur les acteurs mobilisés.

¹⁶ Pour la prégnance et les déclinaisons de ces catégorisations, voir Pierre Périer. École et familles populaires. Sociologie d'un différend. PUR, 2005.

d'administration, dans un bureau, etc., c'est relativement compliqué. On consomme, on est des consommateurs » (élu, communauté de commune, 10 000 h., secteur rural)

Et ce même si, dans le même territoire, comme ailleurs en milieu rural, comme dans des communes ou des parties de communes plus massivement composées de classes moyennes ou supérieures, c'est la logique d'une prestation de services (et le souci pour leur « qualité ») qui est argumentée pour le projet éducatif, et le souci du peuplement (du non-dépeuplement), qui peut certes aussi (nous le verrons dans le chapitre suivant) s'argumenter en terme de développement local. On s'adresse alors à des « usagers » :

« On est un territoire qui est en forte croissance démographique, une des plus fortes du département, donc ça veut dire que derrière il faut être capable de mettre en place des services qui répondent à l'attente des... heu... des usagers notamment des jeunes couples. On a développé une activité économique importante donc qui crée derrière des besoins et ces besoins, il faut être capable de répondre. Et toutes les politiques de la petite enfance et de l'enfance ont pour volonté de répondre à cette demande qui arrive du milieu économique hein. (...) Moi j'ai été sensibilisé dès le départ à ce phénomène dans la mesure où, dans le milieu rural, si vous n'avez pas la possibilité d'offrir ce type de services... Ben les gens ne restent pas ou les gens ne viennent pas, donc ils vont dans des milieux plus urbains ou périurbains.

Et on a toujours été très vigilants sur la qualité donc... la qualité de services en place, la qualification des personnels aussi... et essayer d'avoir une offre de... et quantitativement et qualitativement de qualité... »

Les savoirs c'est l'instituteur ou le professeur (...). On n'élève pas des enfants encore une fois comme on va... au supermarché quoi. Ils ne doivent pas toujours tout demander aux élus par la mise en place de services de qualité d'autant plus quand derrière il y a un désengagement heu de plus en plus important... de la famille en général. » (élu, communauté de commune, 10 000 h., secteur rural).

De toute façon, la mobilisation de certains acteurs, si elle est réelle, reste encore à interroger dans sa forme : tous les acteurs ne sont pas mobilisés pour les mêmes raisons ni pour les mêmes ressources : certains, tels que les parents, les enfants ou les enseignants sont donc surtout impliqués et interpellés dans un rôle d'utilisateur et/ou de bénéficiaire du projet. Leur mobilisation prend alors principalement la forme, classique, d'opérations d'information. Elle peut être aussi celle d'une demande « d'avis », effectuée en amont du projet, ou au cours de la « fabrique » pour les choix de mise en œuvre, ou encore en aval, la parole de ces derniers étant alors parfois seulement convoquée comme réponse à un questionnaire, dans le cadre d'une procédure d'évaluation :

« On a déjà fini plusieurs évaluations, auprès des enfants, des familles, des enseignants, sous différentes formes. On a essayé plein de choses ». (Coordinateur Communauté de commune de 5000 h. environ, secteur rural).

« Parce que maintenant on se l'est dit, entre nous, mais qu'est-ce qui est ressenti par tout un chacun ? On a travaillé en comité de pilotage sur une enquête parents, une enseignante et une enfant aussi, que l'on va mettre en place au début de cette année scolaire-là. On a travaillé sur les trois enquêtes. Les enquêtes parents et enseignants ont été diffusées, les résultats ont été rendus dans le comité de pilotage, pour avoir une évaluation un peu plus globale que ce que l'on avait abordé entre nous en novembre de l'année dernière avec les représentants des parents d'élèves, le centre extrascolaire, la mairie, etc. Ce que l'on voulait voir si il y avait urgence, si on s'est planté, si on fait mal, qu'est-ce que l'on peut améliorer » (Coordinateur commune d'environ 5 000 h., secteur périurbain).

Il ne semble donc pas si aisé de définir les acteurs mobilisés au sein de ces espaces de concertation. Mais au-delà des frontières toujours plus floues entre *policy outsiders* et *policy insiders* et de l'indéniable ouverture du processus d'élaboration du PEDT à de nouveaux acteurs, il s'agit ici d'interroger, tout comme

les critiques portées aux théories pluralistes, les reconfigurations en cours : quel est le degré d'ouverture de ces mobilisations ? À quel type d'acteurs cela profite-t-il ? Selon quel rôle ? Nous reprenons ici la thèse de Gilles Pinson pour pointer le risque de la création d'espaces certes pluralistes, mais « segmentés »¹⁷ autour de certains acteurs, sélectionnés et légitimés par la collectivité.

2.2. Les modalités d'associations des acteurs : une « coopération symbolique »

Car ici comme ailleurs, ces acteurs sont conduits à participer selon certaines modalités, et il paraît possible et utile de préciser ce point. Car celles-ci ne sont pas à laisser de côté dans l'analyse : ce sont elles qui permettent d'établir le degré d'implication des acteurs non institutionnels, l'espace de débat qui leur est octroyé et *in fine* le degré d'ouverture du processus délibératif de la production des PEDT¹⁸. Sur cette question, les études consacrées à la participation dans l'action publique apportent des outils théoriques et des perspectives critiques variés et stimulants, à partir d'études de cas dans d'autres politiques sectorielles¹⁹. Nous utiliserons ceux de ces outils qui permettent de mieux saisir les degrés d'implication des acteurs non institutionnels dans l'action publique. Sur ce point, l'article de Sherry Arnstein « *A ladder of citizen participation* » publié en 1969 a fait office de référence. Il donnait une première analyse de l'implication de ces acteurs dans le processus décisionnel à partir d'une échelle graduant cette participation²⁰. En 2005, Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer établissent une seconde échelle qui pose des nuances, au regard des nouveaux dispositifs de démocratie participative mis en place²¹. Cette dernière permet de distinguer quatre grands niveaux de participation des acteurs qui sont, de manière croissante : l'information, la consultation, la concertation et la co-production. Au regard de ces échelles, il apparaît flagrant que les dispositifs mis en place dans le cadre des PEDT, dans les divers territoires sur lesquels nous avons travaillé, se situent aux trois stades de ce qu'Arnstein appelait la « coopération symbolique ».

Les acteurs sont associés dans un premier temps au stade de l'information : l'information circule à sens unique, elle vient de la commune qui informe les acteurs des décisions qui sont prises. Au deuxième niveau de cette coopération symbolique, on retrouve « la consultation » où les acteurs sont invités à donner leur avis sans avoir pour autant d'assurance que celui-ci est pris en compte. Dans les communes rencontrées,

¹⁷ Pinson, Gilles. Gouverner la ville par projet. Presses de Sciences Po, 2009, p.384.

¹⁸ Pour une synthèse de la notion de délibération, voir Yves Sintomer. « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? » in *Participations* 2011/1, n° 1, p. 239-276.

¹⁹ Pour une analyse générale des débats et des différentes approches théoriques dans le champ de la participation : Gourgues Guillaume, Rui Sandrine, Topçu Sezin. « Gouvernamentalité et participation. Lectures critiques » in *Participations* 2/2013, n°6, p.5-33.

²⁰ Voir notamment les travaux de Marie-Hélène Bacqué et Mario Gauthier sur la participation dans les études urbaines. Voir également J. Donzelot, R. Epstein. « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine » in *Esprit* 7/2006 (juillet), p.5-34.

²¹ Voir M.-H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer. « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? » in Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henri, Sintomer, Yves (dir). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. La Découverte, 2005, p.9-46.

cette étape de l'échelle prend principalement la forme d'un questionnaire, établi le plus souvent à destination des parents et des enfants. Ces derniers sont invités à donner leurs préférences à partir desquelles les élus pourront trancher et les services trouver une solution viable. Le troisième palier de ce niveau correspond à la « réassurance », qui se rapproche de l'étape dite de la « concertation » dans l'échelle établie par Bacqué, Rey et Sintomer. À ce niveau, les acteurs ne prennent pas la décision finale, ils sont consultés et sont invités à négocier, mais sans participer aux décisions finales. Le problème de fait ici est de trouver le moyen de construire ce qui s'appelle un « intérêt général » :

« Oui, parce que dès la parution du décret en janvier, on a mis en place toute une démarche de concertation avec des groupes de travail : enseignants, périscolaire, extrascolaire, comité de pilotage, en interne à la mairie avec les élus pour suivre. On a structuré un document que l'on a présenté dans les premiers mois de la réforme en disant 'on va utiliser telle démarche de concertation pour arriver à en sortir quelque chose'. Ça a permis de borner un petit peu ce que l'on voulait faire. Après, la difficulté dans l'élaboration... La difficulté c'est que la collectivité se doit de trouver un intérêt général et donc la somme des intérêts particuliers ne fait pas forcément le général. On a bien vu que les avis divergent entre les enseignants, entre les enseignants de maternelle et d'élémentaire, des parents et des enseignants, chacun a sa propre analyse. À un moment, il faut bien trouver un chemin ». (Coordinateur commune d'environ 5 000 h., secteur périurbain).

Si la plupart des communes ont mis en place un « dispositif » ou ont utilisé des « outils » et « instruments » visant à faire participer d'autres acteurs, il s'agit de constater que le degré de participation (et ce que l'on entend par ce terme) varie énormément selon ce qui est ainsi proposé : questionnaire, réunion d'information, réunion de concertation, intégration à un comité de pilotage, etc. Les résultats de l'enquête par questionnaire présentés dans le chapitre 1 vont dans le même sens. Les démarches mises en place privilégient d'avantage l'information des publics, la consultation, parfois la concertation, dans notre corpus, on ne peut pas dire qu'ils aillent, loin de là, jusqu'à la co-production avec les citoyens. Car si 69% déclarent avoir effectué une « concertation préalable » à leur PEDT (à plus de 50% dans tous les secteurs géographiques), les modalités d'associations des acteurs se font principalement sous la forme de « réunions d'information » (57% des communes) et de « dialogues concertés » (51% des communes).

Cependant, il est intéressant de noter que ce qui est commun à l'ensemble des communes rencontrées, c'est le positionnement tenu par la collectivité : s'il est reconnu que celle-ci ne peut pas décider « toute seule », sans consultation des autres acteurs de la communauté éducative - ce que nous avons vu précédemment - la décision finale est celle des acteurs techniciens et/ou élus. La « commune » est présentée et argumentée comme le seul acteur légitime dans la prise de décision finale. Et en fait, sous le terme même de « commune » ne sont ainsi le plus souvent considérés que les seuls acteurs aux responsabilités (élus) et professionnels (techniciens). Les rapports entre ces deux acteurs, élus et techniciens, sont eux aussi complexes et pluriels, comme nos données permettent de l'observer (mais que nous n'analyserons pas dans l'étape de ce rapport). Les arguments avancés sont soit d'ordre financier (selon le principe « qui finance décide », parfois banalement avancé par les élus, nonobstant la provenance des finances, via l'impôt, et surtout la possible réduction des enjeux de service public qu'il pourrait

impliquer), soit font appel à la garantie de l'intérêt général. Parmi la somme des intérêts des acteurs en présence souvent cités : enseignants, parents, personnel municipal, associations :

« Question : donc dans cette phase d'élaboration et de concertation du projet, c'était des orientations posées par la mairie que vous proposiez aux autres acteurs ?

Réponse : oui. Enfin, eux en proposaient aussi, mais il faut être honnête, c'est la mairie qui finance. Ayant les finances, les moyens en personnels, il fallait aussi que l'on fasse avec tout ça.

(...) On travaille le mercredi matin, nous c'est compliqué, les parents c'est compliqué, enfin. C'était ça que l'on avait comme retours. Ou par exemple des enseignants qui avaient leurs enfants ailleurs. Et nous, comment on va faire ? C'était des considérations que je trouvais trop personnelles pour que l'on puisse en tenir compte. Ce qui était important c'était le texte de loi auquel il fallait s'adapter, les enfants par rapport à ce texte pour qu'ils soient le mieux possible » (Élu commune de 8 000 h., périphérie métropole urbaine).

Il semble alors que l'ouverture soit également à définir en fonction des modalités pratiques, qui rendent compte des finalités de cette ouverture : s'agit-il d'associer *a minima* les acteurs de la communauté éducative ou d'élaborer de manière conjointe un projet éducatif de territoire ? Il est intéressant de noter que, là aussi, les logiques pluralistes sont à l'œuvre et entraînent une reconfiguration des acteurs et de leur positionnement, notamment la collectivité. Cependant, si cette mobilisation s'accompagne d'une ouverture du processus décisionnel, dans les cas observés, elle maintient le pouvoir légitime au sein de la collectivité. La logique de projet semble donc connaître les deux aléas, d'ouverture d'une part et de reconfiguration et de maintien du pouvoir politique d'autre part, comme garant de l'intérêt général et ultime dépositaire du processus décisionnel :

« Les logiques interactionnistes / échangistes, dont la place est plus grande que dans les projets classiques de planification, mais aussi des logiques de direction et de leadership politiques qui ne sont pas absentes, là où les acteurs politiques jouent un rôle plus surplombant dans les processus de politique publique (...). Les deux logiques sont présentes, souvent se renforçant réciproquement » (Pinson, op. cit., 2009, p. 330).

2.3. Les objets mis en débat dans les espaces de concertation, le « consensus » et l'enjeu du « territoire spécifique »

Les modalités de participation sont souvent clairement identifiées dans des dispositifs dans lesquels chacun a son rôle établi. Mais ce n'est pas forcément le cas des objectifs qui lui sont assignés : dans quels buts les acteurs sont-ils mobilisés et invités à participer au processus de construction du PEDT ? Pour quels enjeux ?

Les interviewés, nous l'avons vu, mettent en avant le contexte d'urgence dans lequel s'est inscrite l'élaboration du projet, amenant à (re)centrer les débats sur des enjeux organisationnels. Ces enjeux autour de l'organisation pratique et de la mise en place du PEDT ont été exprimés de deux manières distinctes.

Tout d'abord, les temporalités de la réforme des rythmes scolaires, confondues avec celles de l'élaboration du PEDT, ont impliqué un recentrage de nombreuses concertations sur les enjeux d'organisation de ces nouveaux temps, entre le scolaire et le périscolaire. Force est de constater que les communes, volontairement ou non, ont été principalement conduites à travailler sur ces enjeux :

« Le comité de pilotage du PEDT, nous au départ c'était un comité de pilotage TAP car on ne parlait que de la réforme des rythmes scolaires. On n'a pas tous les acteurs autour de la table comme on a dit tout à l'heure, mais les questions... puisque ce comité de pilotage a été créé pour le PEDT mais qui a été mis en place avec les TAP, en fait la question centrale et c'est uniquement ce qui a été traité, c'est comment mettre en place ces activités périscolaires ? Finalement la question de la coéducation au sens général du terme, de ce que peut défendre en entier le projet éducatif territorial... Avant il y a six mois quand j'ai fait la dernière réunion, où on a essayé de repositionner un peu la place du PEDT et la place que chacun peut y trouver. Mais même, je pense qu'il va falloir encore quelques réunions, dans la tête de beaucoup de personnes, c'est le comité de pilotage TAP. Mais petit à petit on essaie de repositionner » (Coordinateur TAP communauté de commune de 5 000 h., secteur rural).

« Là, le PEDT ils n'ont pas le choix [*rires*]. C'était vraiment l'occasion. C'était de se dire, même si on est quand même tombé dans le travers, on ne va pas parler que d'horaires. Parce que cette réforme ce n'est pas juste les horaires, c'est du travail sur le long terme, qu'est-ce que l'on veut faire de l'école, de parcours éducatifs, comment accueillir les enfants du matin jusqu'au soir, du lundi jusqu'au vendredi, voir au dimanche. C'est vraiment ça l'ambition.

Question : donc vraiment un PEDT qui cherche à se distinguer de la réforme et de la question des rythmes ?

Réponse 1 : oui.

Réponse 2 : même si dans la réalité on est quand même vite retombé dans le travers... Je voyais hier la discussion que l'on avait avec les parents, ils sont pratiques, ils veulent savoir, comme les enseignants, à quelle heure ils commencent, à quelle heure ils terminent. C'est tout un travail d'amener la discussion sur autre chose que les horaires. Il faut avoir une base solide pour commencer ça » (Deux techniciens service éducation commune de plus de 100 000 h. dans métropole urbaine).

Les enjeux organisationnels portent également sur les difficultés du travail en commun parmi les acteurs éducatifs locaux. Si certains acteurs des collectivités évoquent les difficultés rencontrées plus spécifiquement dans la mobilisation des enseignants, beaucoup d'entre eux font cas des défis que représente la mise en place d'actions partenariales, induite par le projet éducatif. Dès lors, les enjeux de connaissance et de reconnaissance des acteurs entre eux sont très présents, tant dans le processus de mobilisation des acteurs que dans la mise en place, par la suite, de partenariats éducatifs.

« C'est aussi un vrai travail sur les cultures professionnelles et les postures de chacun. Si on ne commence pas, déjà, par identifier quels sont les positionnements des uns et des autres, d'essayer de déminer en amont, avant de pouvoir travailler sur les vraies questions éducatives, on tourne en rond en permanence. Là, on est retombé dans ce fonctionnement-là. (...) Ce qui est très compliqué c'est que les questions éducatives ne peuvent pas être – ça c'est mon travers de mon parcours, on ne peut pas déconnecter les questions éducatives des questions organisationnelles

Réponse 2 : tout le travail sur les rythmes scolaires qui a été engagé, ça a été vraiment l'occasion de croiser les regards, ce qui se faisait peu. C'est vraiment le sentiment que j'avais quand je montais des réunions. On a monté des réunions de diagnostic avec des animateurs, en mettant des animateurs de différentes structures et c'était la première fois qu'ils échangeaient entre eux. Pareil, quand on a élargi après entre services, c'était intéressant de voir des agents de restauration discuter avec des ATSEM. Par ce que chacun est dans ses missions ». (Deux techniciens service éducation, commune de plus de 100 000 h. dans métropole urbaine).

D'autres extraits d'entretiens mettant en avant ces problèmes pourraient être cités, tant en effet la question des conflits de légitimité, des partages de territoires professionnels ou des disputes de reconnaissance sont importants dans le domaine éducatif local. Ce n'est pas récent, c'est même là l'un des phénomènes que l'on pourrait considérer comme impliquant la nécessité du travail de coordination qui doit s'opérer en ce domaine, et une part de sa grande difficulté. Nous en verrons plus loin encore quelques exemples, sans pouvoir en faire le tour, les relations clés se jouant ici entre les acteurs des collectivités et les enseignants, entre ces derniers et les animateurs ou les travailleurs sociaux, sans oublier les difficultés

impliquées par les recompositions des territoires sectoriels à l'intérieur même des collectivités, dans la mesure où les projets éducatifs impliquent la mise en œuvre d'une action transversale aux services et directions (ce que nous observons, par ailleurs, dans le cadre du développement d'un projet éducatif départemental). Et si, en ce domaine, les relations conflictuelles peuvent classiquement être référées à des logiques de légitimité en nature et en hiérarchies de titres et de postes, ou même en rapport à l'expérience scolaire des interactants, elles engagent aussi des définitions de l'action éducative qui se sont structurées et historiquement constituées en champs d'interventions (et/ou en « dispositifs »). Trancher les conflits qui peuvent ici survenir, plutôt que tenter de les dénouer, ou ne pas aborder ces difficultés autrement qu'en termes de conflits de position, de rivalités positionnelles, voire de demandes de reconnaissance, pourrait paraître préjudiciable, non seulement pour la « mobilisation », mais pour la nature même de l'activité qu'il s'agit ici de réaliser.

La rhétorique, certains diraient la tyrannie de l'urgence dans l'organisation et dans la mise en place est donc indéniable dans les discours et relève de véritables difficultés pratiques, tant matérielles que cognitives, rencontrées par les acteurs, qu'il s'agit de ne pas sous-estimer. Pour autant, il nous a paru intéressant de savoir s'il en allait différemment lorsque cette logique d'urgence n'est pas rencontrée, du moins pas évoquée par les interviewés. Or, même dans ce cas précis, détachées de l'urgence, des communes ne semblent pas inclure au cœur des démarches de concertation les enjeux de définition partagée des objectifs, des valeurs ou de la prise en compte de possibles positions conflictuelles entre les acteurs.

Plus encore, dans le cas d'une concertation - au sens de Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer et Henri Rey - où les acteurs sont invités à élaborer les axes du projet, tout se passe comme si l'enjeu de la mobilisation des acteurs autour du projet prenait le pas sur la définition même du contenu. Dès lors, il ne s'agit pas tant de résoudre des problèmes précis ou d'aborder ceux constitutifs de « di-visions » cognitives, sociales ou professionnelles entre les acteurs en présence, que de trouver des valeurs consensuelles qui permettent de les réunir et de les faire travailler ensemble :

« Après, si vous regardez le PEDT, il est très consensuel. Après si vous regardez sur l'aspect un petit peu de fond, on peut s'y raccrocher assez facilement. On n'est pas obligé d'adhérer aux cinq axes forts, mais par contre on peut effectivement retrouver son outil.

Question : on voulait également évoquer les cinq axes du projet. Vous évoquez vous-même le mot consensuel, je me demande pourquoi ce mot là en particulier ?

Réponse : parce que malgré tout nous, notre volonté de départ c'est un PEDT qui soit partagé par tout le monde. C'est-à-dire que si dès le départ on a des frictions sur un axe plutôt qu'un autre et que l'on n'arrive pas, j'imagine un point fort avec les enseignants, qui souhaitent mettre en place un axe particulier, on se retrouve effectivement avec une confrontation avec les enseignants. Pour moi, le PEDT est complètement dénaturé. Si on n'arrive pas à un moment donné à faire des compromis tous ensemble autour d'une table, sur l'écriture, sur la mise en place et le choix des axes, on ne peut pas leur demander de décliner si dès le départ il y a un point d'achoppement. C'est ça le terme consensuel. Alors c'est vrai que le terme est un peu péjoratif parce que consensuel ça veut dire aussi des fois le côté 'je m'écrase'. Ce n'est pas tant ça, c'est plus la compromission que le côté de se dire, en gros, on fuit. On essaie de trouver des formulations, des axes qui plaisent à tout le monde, où tout le monde se retrouve, que tout le monde ou presque puisse s'en saisir (...) L'idée c'est de ne pas laisser

des gens sur le bord de la route en disant : ‘ vous n’êtes pas d’accord, bah tant pis pour vous, c’est dommage c’est la majorité qui va l’emporter...’ » (Coordinateur commune de 9 000 h., périphérie d’une métropole urbaine).

C’est donc aussi tout l’enjeu de cette participation : sur quoi porte-t-elle ? Quels en sont les objectifs ? On s’aperçoit alors que, de manière plus ou moins établie par les acteurs des communes, les objectifs de mobilisation des acteurs, de mise en cohérence des temps et des intervenants et le règlement des enjeux organisationnels peuvent prendre le pas sur la définition des finalités et des contenus, qui apparaissent comme banalisés (au sens de non objets de travail et d’élaboration). Là encore, il ne faut pas négliger la rhétorique de l’urgence qui renvoie à des difficultés matérielles réelles. Mais c’est également un point de vigilance que l’on peut retenir concernant la « gouvernance par projet » : si elle parvient à mettre des acteurs autour de la table, elle n’a pas forcément pour objectif de travailler, de considérer comme un objet de travail, la définition des valeurs, des enjeux, des finalités et des objectifs, en prenant au sérieux la conflictualité qui peut ici se manifester : « *les arènes délibératives dans laquelle s’épanouissent les dynamiques de projet ne semblent pas pouvoir s’accommoder, pour l’instant, du conflit ou de la logique majoritaire qui sont pourtant au cœur du principe démocratique* » (Pinson, op. cit., 2009, p. 380).

Elle peut viser des « valeurs communes », dans un « second temps », comme nous l’avons vu, qui cependant, dans les propos d’acteurs interviewés apparaissent comme des « grandes idées régulatrices » (Barrère, op. cit., 2013, p. 100), ou puisant leurs mots dans un réservoir de nombreuses catégories de discours pédagogique, et leurs inévitables métaphores²², comme nous avons déjà commencé à le voir dans le chapitre 1 et 2. Les objectifs assignés aux PEDT, nous l’avons vu dans les réponses aux questionnaires, sont extrêmement hétérogènes et disparates, quand ils ne s’apparentent pas parfois à de simples slogans ou « formules » dont on a bien du mal à voir à quels types de pratiques ils renvoient. A minima, on retrouve ici le problème de la grande complexité et des « incertitudes faiblement structurées » qui pèsent sur les décisions des *policy makers* nationaux et locaux (Duran et Thoenig, op. cit., 1996, p. 598). Mais nous en détaillerons plus l’analyse dans le chapitre suivant qui nous permettra aussi d’insister sur la troisième faiblesse constitutive des PEDT en l’étape de leur généralisation : à savoir celui de la présence de registres argumentatifs peu sociologisés, si ce n’est se déployant dans un univers a-socialisé. Un peu comme quand un répondant au questionnaire assigne comme principale et première finalité au PEDT de « lutter contre l’échec scolaire, en tenant compte des apports de la chronobiologie etc. » (Commune périurbaine, 30 000 h.).

Elle peut aussi viser un « consensus », mais elle n’apparaît pas forcément, pas nécessairement, comme possibilité de résolution d’un ou de problème(s) précis, sauf à croire que le principal problème qui est ici en jeu, est un problème d’enrôlement, plus d’ailleurs que de mobilisation, et a fortiori, un ou des problèmes

²² N. Charbonnel. La tâche aveugle. Tome 1 : Les aventures de la métaphore. Tome 2 : L’important, c’est d’être propre. Tome 3 : Philosophie du modèle. Strasbourg : P. U. de Strasbourg, 1991-1993.

éducatifs. Enrôlement plutôt que mobilisation en effet, si l'on s'accorde ainsi sur ces termes : une mobilisation ferait signe d'une prise en compte de la conflictualité, des intérêts, des attentes et des visions différentes qui coexistent au sein d'un territoire, et qui sont, de fait, éléments constitutifs d'une démocratie, là où un « enrôlement » absorbe un acteur dans une place que la chaîne de l'action considérée a déjà définie pour lui et lui accorde.

Les problèmes éducatifs en effet, et notamment les visées égalitaires et de démocratisation qui sont ici en jeu sont redoutables. Car par-delà la question des légitimités professionnelles, des « conflits de territoires » que nous dirons alors « positionnels », c'est aussi (surtout ?) celle du territoire de l'activité qui est concerné²³.

3. En guise de conclusion : sélection des « ressources éducatives » et constitution du PEDT comme dispositif cognitif collectif

En conclusion, il s'agit de souligner des éléments en demi-teinte quant à la participation des acteurs au cœur même de la fabrique : s'il existe une ouverture réelle que l'on ne peut pas nier, les acteurs des collectivités en appelant à eux, cela reste limité à quelques types d'acteurs, laissant certains à la marge de ces démarches. De plus, les dispositifs mis en place dévoilent finalement un impact réel sur le processus délibératif assez faible, ne dépassant que très rarement la simple consultation ou la concertation. Le contenu de ces débats pose également question. Pour des raisons diverses en fonction des contextes des communes, les enjeux de co-définition de valeurs et d'objectifs au sein du projet éducatif de territoire apparaissent secondaires face aux enjeux organisationnels, matériels et d'enrôlement des acteurs.

Ces premières tendances que l'on constate dans l'analyse du discours des acteurs des collectivités interrogent, bien sûr de manière plus large sur le positionnement de la collectivité, les reconfigurations à l'œuvre dans le jeu de la gouvernance locale : comment se reconfigurent les rôles entre les acteurs locaux ? Selon quelle légitimité ? Quelles ressources ? Quelle nouvelle place de la collectivité dans ces processus ? Elles interrogent aussi certaines des notions phares constitutives de ces projets et politiques : celle de coéducation, de « complémentarité éducative » (sur lesquelles nous revenons différemment dans le chapitre 4) et même celle de « ressources éducatives locales ».

²³ On peut utiliser cette notion dans un sens proche de celui que lui accorde Jean-Manuel de Queiroz : le « territoire » scolaire, nous dirons, de la sphère d'activité scolaire, n'est pas que son territoire physique et spatial, c'est le domaine de la normativité et de la spécificité de son action. Jean-Manuel de Queiroz, dans une filiation durkheimienne renouvelée écrit : « L'école est un territoire spécial » qui ne peut s'énoncer qu'en une formule paradoxale : celle d'une « extériorité interne à la société ». cf. Jean-Manuel de Queiroz. « L'école est un territoire spécial » in B. Bier, A. Chambon, J.-M. de Queiroz. Mutations territoriales et éducation. De la forme scolaire vers la forme éducative ? ESF éditeur, 2010.

3.1. Qu'est-ce qu'une « ressource éducative » ? *Educational insiders et outsiders* ?

Car, et ce sera notre premier élément de conclusion à ce chapitre, si nous ne pouvons pas à ce jour développer ce point ici, il est clair que les « ressources éducatives » ne peuvent pas désigner des seules entités matérielles locales (équipements, acteurs, etc.). Elles nous apparaissent plutôt comme un rapport à ces entités matérielles, ce que de fait certaines communes rurales nous permettent particulièrement de reconnaître, ces communes permettant d'argumenter les inégalités territoriales, en termes « d'équipements culturels » et de ressources, bien réelles, mais qu'elles peuvent renforcer par la vision misérabiliste de leur situation, ou au contraire déjouer, non seulement via une politique de transports et de mobilité, mais aussi en reconnaissant par exemple qu'il n'y a pas que « rien » en ce territoire, mais des acteurs, qui vivent et travaillent, et qui même sont au chômage, et qui en tant que tels sont porteurs d'une expérience permettant l'analyse des enjeux sociaux, économiques et citoyens, de la société française (et au-delà). Une réalité qui pourrait être rapprochée, de manière symétrique, à celle de ces acteurs de villes qui ne voient pas, ou pas suffisamment, les ressources d'observation et de questionnement de la « biodiversité » des « espaces naturels » en milieu urbain.

Et dans ce registre-là, c'est tout un ensemble de questionnements qu'il conviendrait d'ouvrir, notamment celui qui, non seulement, constitue des *outsiders* et des *insiders* de la participation sur la chaîne des décisions, c'est-à-dire des *policy outsiders* et des *policy insiders*. Mais aussi celui des *educational insiders* et *outsiders*, si l'on peut se permettre une telle expression. Que penser par exemple de cette situation, à laquelle nous avons eu accès, où un collectif de cinéastes spécialisé dans la production de films aboutis sur les mobilisations collectives, et la défense des droits, est sommé de laisser le tiers de temps d'un atelier organisé à destination de jeunes élèves, sur « l'analyse critique des images », dans un parcours prévu à cet effet, au maire de la commune et à un sous-préfet qui s'y sont invités pour parler de « citoyenneté » ? Et qui a finalement conduit ledit collectif à se retirer du projet : il est vrai qu'un tiers de temps signifiait dans ce cas une séance entière sur trois seulement alors prévues, et surtout que les invités, malgré quelques demandes des intervenants, soucieux de la « cohérence » de leur parcours, n'ont pu obtenir aucune information sur la nature de l'intervention qui serait ainsi réalisée. Le malentendu ou différend qui s'est ainsi joué, en rapport aux formes de décision et des attentes, fait que la ressource d'apprentissage potentielle constituée par l'expertise de ce collectif, n'a pas pu être ici mobilisée.

3.2. Bonnes pratiques, ou circulation horizontale et configuration locale ?

Le second élément de conclusion, que la richesse des données recueillies nous permet d'avancer, ne vise pas tant à tempérer la tonalité critique de ce chapitre, qu'à rappeler une part de ce qui la rend possible, à savoir, justement, l'existence d'autres configurations et pratiques.

Car il est clair que quelques autres villes, où nous avons mené l'enquête, récitent d'autres horizons d'attente, si ce n'est en matière de finalité du projet éducatif, du moins en terme de « participation » et en fait de « fabrique ». Nous pensons à cette ville où l' élu se questionne sur la manière d'engager cette participation sans tomber dans une logique de vitrine, pour faire comme si.. c'était fait. Et au technicien de la même ville qui, il est vrai, se « méfie toujours de ce que l'on entend par concertation », non pas pour l'esquiver, mais pour y réfléchir à deux fois, et qui relate son expérience de l'épisode dite alors « plateau-repas » pour la construction du projet :

« Tous les mardis midi [...] chacun devait venir avec des éléments de réponses. Donc c'était assez contraint, c'était rigoureux. Je préparais des ODJ systématiques, des relevés de décisions, des comptes rendus. On a vraiment une traçabilité du « projet », bon qui ne sert plus à grand-chose maintenant, car on n'utilise jamais les expériences vécues. Mais du coup, c'était un projet avec.... enfin, ça fonctionnait, ça tournait. Après, ça ne veut pas dire que ça fonctionnait sur le terrain, on a fait des grosses erreurs qui ne sont pas à reproduire. » (Technicien, commune urbaine, 100 000 h.)

Certes, pour des réunions associant uniquement des « professionnels », la question des parents, demeurant, de son avis même, bien plus complexe.

Le second exemple est extrait de l'interview d'un technicien d'une petite commune urbaine de 7000 h, ne comportant qu'un seul groupe scolaire au recrutement très populaire (l'enseignement privé, qui n'a pas voulu rentrer dans le PEDT, scolarisant sans doute, en grande partie, les autres). Cet entretien est intéressant car il montre comment ce qui s'est ici joué, au gré de la réforme des rythmes, n'est pas qu'un dispositif de concertation visant à faire « consensus », mais la mise en œuvre d'un lieu d'analyse et de résolution des problèmes organisationnels qui n'a pas évacué la question de ses impacts sur les professionnels. Et qui d'ailleurs a conduit à dénouer les conflits professionnels, plutôt qu'à les trancher.

89

Ici, de fait, les enseignants préféraient libérer « leur » vendredi :

« Après y'avait une réticence par rapport aux changements d'horaires c'est-à-dire que voilà pour les enseignants ils auraient préféré un vendredi après-midi complètement dégagé comme ça se fait à... Nous on a pas voulu le faire parce que, pour deux raisons. La première c'est que... enfin pour les élus ils perdaient un peu le fil de la réforme. C'était de raccourcir la journée de l'enfant sauf que là on ne raccourcissait rien du tout on faisait une demi-journée banalisée et c'est vrai que pour les élus ça les avait un peu gênés et en plus l'allègement de la loi Hamon avait eu lieu bien avant que nous on ait déjà un peu tout calé ici. On s'y était pris plutôt assez tôt quoi. Du coup on a conservé ce système-là. Cette année aussi, il n'est pas exclu que l'année prochaine on trouve une autre formule... parce que le premier constat qu'on fait à la fin d'une année c'est que le temps quinze heures quarante-cinq seize heures quarante-cinq reste trop court pour les animateurs et on a beaucoup d'animateurs qui du coup se sentent un peu frustrés d'arrêter leur activité. Donc heu.. on se demande si on va pas faire comme dans certaines autres communes, où ils gardent lundi jeudi des horaires normaux ...et mardi vendredi ils arrêtent à quinze heures et ils font quinze heures seize heures trente de péri... Et je me demande si c'est pas ça la formule qui est la plus intéressante...».

D'autant plus que cela permet aussi de résoudre un autre problème éducatif généré par les questions d'organisation :

« C'est que le fait de finir à quinze heures quarante-cinq euh... y'a pas beaucoup de parents qui viennent chercher leur enfant à quinze heures quarante-cinq parce que la vie professionnelle elle reste telle qu'elle est

c'est-à-dire que le parent il finit à dix-sept heures. Donc, on a beaucoup d'enfants qui sortent à seize heures quarante-cinq donc à la fin de notre temps d'activité ce qui fait aussi qu'il y a une rupture dans les relations entre les parents et les enseignants. Avant à seize heures trente les parents venaient chercher leurs enfants, ils parlaient à l'enseignant alors que maintenant ils viennent chercher les enfants à seize heures quarante-cinq, mais ils voient l'animateur et ça c'est... nous ça nous gêne. (...) Là y'a un problème parce qu'on a coupé la communication entre le parent et l'enseignant. »

Via une logique de débat, d'échange, et d'analyse, dans l'écoute, et simplement le respect du travail, ou comme le formule la circulaire « *dans le respect des compétences de chacun* » (circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013), qui a aussi conduit à trouver les moyens de dénouer un autre conflit : l'utilisation de l'espace, dont on a pu clairement observer dans bien d'autres communes, le type de stigmatisation très forte des enseignants qu'il a provoqué :

« La réticence, leur grande peur [*aux enseignants*] c'était qu'on leur enlève leur classe. Un enseignant à quinze heures quarante-cinq il a besoin de travailler encore une heure dans sa classe. Et là c'est vrai que si... bon nous on a de la chance parce que l'école est assez vaste. On a un gymnase. On a un dojo qui est attaché à l'école donc on a pas eu besoin d'utiliser leurs classes et ça déjà ça a été un soulagement pour eux. Mais ça se comprend, ils y ont toutes leurs données, leurs documents, leurs livres, etc., etc., et puis ils ont besoin de travailler en dehors du temps scolaire, c'est certain un enseignant ça fait pas trente-cinq heures un enseignant ici c'est cinquante heures minimum et je ne parle pas des horaires de la directrice. Donc voilà c'est des gens qui bossent beaucoup donc ils ont besoin de leurs classes quoi. Donc on a réussi à faire en sorte de les garder et déjà ça les a, ça les a soulagés, et je le comprends ».

S'il ne s'agit pas d'un dispositif de concertation ou de participation aux différents sens du terme que nous avons ici tenté d'explorer, cet exemple nous montre de fait la possibilité, et, on pourrait le penser, la nécessité, de voir le PEDT se constituer comme un dispositif cognitif collectif²⁴. C'est-à-dire un lieu qui mette en jeu l'analyse de la situation, qui révisé, en les soumettant non seulement au débat, mais aussi au questionnement, les différentes attentes, analyses, perceptions et pratiques que se partagent les acteurs appelés à travailler ensemble. Il est tout à fait possible que ce type de travail s'opère ailleurs. Mais il est vrai que dans notre corpus d'entretiens, ceci n'apparaît qu'en creux du récit des différentes techniques de concertation-participation qui aujourd'hui se doivent d'être mentionnées en tant que telles. Celles-ci sont d'ailleurs mentionnées dans les plaquettes de présentation des PEDT, dans les réponses au questionnaire, dans les étapes du script d'accompagnement et dans les discours des techniciens et des élus, malgré toute la complexité de la tâche ainsi formulée, et malgré surtout la grande diversité de ce qui se réalise ici, comme nous l'avons vu. Il pourrait d'ailleurs paraître paradoxal de voir ici aussi formuler un « accompagnement », plus prescripteur, sous forme de diffusion de bonnes pratiques.

D'autres exemples de ce qui peut se faire en ce domaine apporteraient sans aucun doute des pistes d'action aux acteurs locaux. A condition toutefois de mener de manière plus approfondie l'analyse de ces expériences, y compris via - ce que nous n'avons pas pu faire ici - des méthodologies d'observation qui décryptent le fonctionnement de la parole, les logiques de la production du consensus, le positionnement vis-à-vis des conflits, les logiques de légitimité, les effets d'imposition des langages techniques et

²⁴ Au sens conféré à ce terme par J. de Munck. L'institution sociale de l'esprit. Nouvelles approches de la raison. PUF, 1999.

spécialisés, les différentes naturalisations des catégories du discours éducatif et pédagogique, des discours scientifiques et d'expertise qui s'imposent et se reconstituent dans ces échanges. Nous n'avons pas encore pu travailler dans cette direction, ni non plus d'ailleurs sur la question de la participation des « enfants » ou « adolescents », qui pose aussi bien d'autres questions. Mais, l'enjeu ici serait de toute façon de voir ce qu'il s'agit d'améliorer et comment dans le domaine des projets éducatifs territoriaux.

A défaut de ces procédures, le PEDT court le risque d'être standardisé, comme on le voit clairement dans le cadre de ces entretiens, qui, en rapport au registre de l'urgence, se contente de répéter les grandes catégories d'objectifs et d'enjeux qui circulent un peu partout ainsi dans le domaine de la consultance des questions pédagogiques. Et qui de fait peine à ne pas s'en tenir aux grandes catégories de problèmes constitutifs des différents « dispositifs » éducatifs, fragmentés, qu'une certaine conception des PEDT souhaite pourtant dépasser. Mais un autre paradoxe gît ici : il peut tout à fait en aller de même, si ces questions de « participation » se retrouvent prônées comme « technique », minimisant la dimension politique, et la pluralité des attentes et conceptions de l'éducatif que sont susceptibles de mobiliser les acteurs locaux. Ou alors, faut-il se contenter de prôner le renforcement de « l'information » aux parents (des professionnels conçus comme un tout vers les parents) ? Comme le comité de suivi de la réforme des rythmes le recommande dans son rapport de novembre 2015 :

« Dans le cadre du renforcement de la relation avec les parents d'élèves, il est important que les enseignants, les animateurs et les coordonnateurs explicitent les enjeux des différents temps scolaire et périscolaire aux parents » (rapport décembre 2015, op. cit., p. 20).

91

Démarche importante, mais qui peut être jugée insuffisante par rapport à ce que nous avons pu observer. Mais tout dépend, bien sûr, de l'objectif ici visé, et des finalités des PEDT en particulier. Et qui du même coup, ne serait pas vraiment mis comme enjeux, dans ces procédures. Au risque de voir la « grande mobilisation » produire ou renforcer de nouvelles frontières de *in* et de *out*, d'administration et de politique (Bongrand, Gervais et Payre, op. cit., 2012), de « marqué » et de « non marqué »²⁵, de « pensable » et de « non pensable » c'est-à-dire aussi, dans ce cas, de « profane et de sacré » (Bernstein, op. cit., 2007).

²⁵ W. Brekhus. « Une sociologie de "l'invisibilité" : réorienter notre regard » in *Réseaux*, n° 129-130, 2005, p. 244-272.



Chapitre 4 : Les logiques plurielles de la complémentarité éducative (Sidonie Rancon)



OBSERVATOIRE DES POLITIQUES LOCALES
D'ÉDUCATION ET DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

INTRODUCTION

Le développement et la généralisation des Projets Educatifs de Territoires s'inscrivent dans (et inscrivent) un contexte de croissante territorialisation des politiques publiques et rendent compte d'un pouvoir croissant des collectivités locales dans la mise en place des politiques éducatives. Ces projets renvoient également à la valorisation des démarches partenariales dans la construction des politiques publiques, devant permettre une approche davantage locale (plus que localisée) et globale (plus que segmentée) des questions éducatives, en impliquant l'ensemble des acteurs éducatifs des territoires. C'est à ce titre que l'on voit se développer, dans les textes officiels autant que dans les discours des acteurs, les références aux notions de *complémentarité éducative*, *continuité éducative* et *cohérence éducative*, qui, si elles ne recouvrent pas totalement les mêmes idées, n'en contribuent pas moins à structurer les enjeux alloués à ces projets. La circulaire de généralisation des PEDT du 19 décembre 2014 mentionne que ces projets doivent permettre de « *faire converger les contributions de chacun des acteurs du territoire au service de la complémentarité et de la continuité entre le temps scolaire et le temps périscolaire, dans l'intérêt de l'enfant* ». Ces vocables, qui servent de cadre général à l'application des directives nationales concernant ces PEDT, au-delà de leur pouvoir fédérateur certain, n'épuisent pas pour autant la complexité des enjeux qu'ils recouvrent. Il nous a semblé important d'analyser ce à quoi ces notions font référence pour les acteurs chargés de mettre en place ces politiques éducatives locales pour mieux comprendre les déplacements réalisés dans l'appréhension des questions éducatives au niveau local, avec ces PEDT.

Notre méthodologie de recherche a consisté à interroger des acteurs locaux, les élus, les responsables du secteur éducation, les coordinateurs de projets PEDT¹, afin de saisir comment

¹ Près de 40 entretiens ont été réalisés dans le cadre de cette enquête, portant pour plus d'un tiers sur des communes rurales (Ariège, Loire, Landes), un tiers sur des villes moyennes (périurbaines et urbaines) et de petites villes périurbaines ainsi que

s'argumentent, se justifient les actions éducatives entreprises sur les territoires, au nom de la complémentarité éducative. L'analyse n'a pas l'ambition de *rendre compte* des formes prises par la complémentarité éducative dans ses modalités de réalisation (ce qui pourrait faire l'objet d'une recherche ultérieure), mais plus de questionner cette notion à partir des argumentations des acteurs locaux et des enjeux sociaux, éducatifs, politiques auxquels elles se réfèrent. Que s'agit-il de résoudre, par le local (pour les acteurs), par ces politiques éducatives locales ? Que permet de penser cette recherche de continuité-complémentarité éducative ? A quelles conceptions des problèmes scolaires et éducatifs renvoie-t-elle ? Quelles subjectivités s'agit-il de former par cette complémentarité éducative ? Quels sont les besoins éducatifs qui la justifient ? Il sera avant tout question de montrer, que, loin d'être une évidence heuristique, elle recouvre des logiques plurielles, renvoyant à des enjeux sociaux divers. A travers cette analyse, il s'agira, à partir d'une brève description des argumentaires recueillis, de soulever des questionnements qui doivent aider à la compréhension des dynamiques en jeu dans ces projets, à la fois dans la manière dont ils posent les enjeux de démocratie éducative et leurs modalités de réponse.

Questionner la notion de complémentarité éducative pourrait paraître superflu pour un certain nombre d'acteurs pour qui la notion semble faire évidence. L'examen critique de cette notion est délicat, parce que, d'une part, elle semble faire consensus pour l'ensemble des acteurs sans qu'il soit pour autant aisé de pouvoir décrire les formes de cette complémentarité souhaitée, d'autre part parce qu'elle sous-tend, dans le mot même, une valeur positive et généreuse difficilement critiquable à première vue. Il faudra pourtant rappeler l'intérêt de penser l'objet de cette complémentarité éducative afin qu'elle ne serve pas de vecteur argumentatif vide, sous l'angle de ce que Bernard Charlot appelle (quand il parle du partenariat, de l'ouverture de l'école)² « *l'idéologie molle et consensuelle (...) qui propose de transformer des instruments en réponse de fond aux problèmes que la société traverse et aux contradictions qu'elle affronte* ».

1. Des logiques de complémentarité éducative qui s'inscrivent dans des enjeux territoriaux divers

1.1. De nouveaux enjeux de la complémentarité éducative ?

Dans leur ouvrage sur l'histoire de l'animation professionnelle, Jean-Pierre Augustin et Jean-Claude Gillet³, rappellent que dès 1880, les projets éducatifs organisés par les mouvements d'éducation populaire, sur les territoires, visaient à *compléter l'enseignement scolaire et former des citoyens* en favorisant la démocratisation des savoirs. Autant dire que la question de la complémentarité éducative n'est

plusieurs grandes villes de plus de 100 000 habitants. Les configurations socio-économiques des territoires observés font preuve d'une grande hétérogénéité. Voir la *Note méthodologique* en fin de chapitre.

² Bernard Charlot. *La territorialisation des politiques éducatives : enjeux sociaux* in Colloque "Défendre et transformer l'école pour tous". Marseille, 3-4-5 octobre 1997 (CD-Rom édité par l'IUFM d'Aix-Marseille).

³ J-P. Augustin, J-C. Gillet. *L'animation professionnelle : Histoire, acteurs, enjeux*. Éd. L'Harmattan, 2000. (coll. Débats-Jeunesses).

pas une question récente, apparue avec les dynamiques de territorialisation de l'action publique mais qu'elle accompagne le processus historique d'institutionnalisation de l'école publique obligatoire. Il serait d'ailleurs intéressant de pouvoir faire *l'histoire des idées de cette complémentarité éducative* afin de mieux comprendre quelles sont les interrogations et problématisations nouvelles vis-à-vis de cette complémentarité et ce que cet historique nous donne à voir de sa construction socio-historique et de ses évolutions. Il est commun d'entendre, dans les débats publics, que le contexte actuel rend plus que nécessaire la recherche d'une complémentarité des actions éducatives, lesquelles ne peuvent d'ailleurs plus se cantonner au domaine scolaire pour pouvoir répondre aux *nouveaux enjeux sociétaux*. La notion d'*éducation globale* longtemps revendiquée par les mouvements d'éducation populaire semble aujourd'hui avoir le vent en poupe. Mais quels sont ces *nouveaux enjeux* ? Qu'est-ce qui est mis en évidence dans cette recherche de globalité de l'action éducative et, a contrario, quels sont les éléments qui subissent une minoration ? Que s'agit-il de compléter ? A quels enjeux se réfèrent les acteurs pour justifier des actions favorisant une *continuité-complémentarité éducative* ? Les objectifs mentionnés dans la circulaire sur les PEDT sont ceux de la « réussite éducative » et de la « réduction des inégalités scolaires ou d'accès aux pratiques de loisirs éducatifs ». Nous chercherons à comprendre, dans le cadre des entretiens menés, comment ces objectifs sont considérés au niveau local, dans quelles mesures ils sont *recontextualisés*, réinterprétés, et quelles normativités de l'action publique s'effectuent à travers l'utilisation des catégories sémantiques que sont la complémentarité et la continuité éducatives.

L'analyse faite à partir de nos matériaux de recherche montre que les enjeux de ces projets éducatifs sont appréhendés diversement suivant les acteurs et les territoires. Le questionnaire que nous avons réalisé permet d'observer que les objectifs assignés aux actions éducatives locales sont diversement formulés et font référence à des enjeux sociaux et éducatifs différents suivant les territoires (*voir la partie I du rapport*). L'analyse sémantique⁴ de ces objectifs permet d'observer, dans la pluralité des termes cités⁵, une relative différenciation entre les territoires ruraux et urbains et entre les territoires disposant d'établissements en éducation prioritaire et ceux en étant dépourvus. La notion de « découverte », dans le questionnaire, est par exemple plus fréquemment utilisée par les territoires ruraux, comme la notion d'« autonomie » mais aussi celle d'« épanouissement », de « curiosité », de « créativité », contrairement au terme de « parents » qui apparaît majoritairement dans le contexte périurbain-villes moyennes et métropole urbaine, comme celui des « savoirs » ou de l'« école ». Par ailleurs, on retrouve moins fréquemment les notions d'« épanouissement », de « développement » ou de « besoins » sur les territoires ayant des

⁴ Le logiciel TXM a été utilisé pour analyser les réponses au questionnaire réalisé par PoLoc concernant les objectifs assignés aux PEDT.

⁵ On remarque, à travers l'analyse des objectifs associés au PEDT par les acteurs ayant répondu au questionnaire, qu'ils renvoient globalement à un univers sémantique « positif », avec des verbes majoritaires comme favoriser, développer, permettre, offrir, et d'autres mots comme « tous », « vie », « ensemble », « épanouissement », « cohérence », « égalité », et d'autres beaucoup moins fréquents comme « lutter contre », « renforcer », « inégalités », « discriminations ». D'autre part, on s'aperçoit, contrairement à ce qui est mentionné dans les directives ministérielles, que le terme d'« inégalité » est très peu utilisé (le terme apparaît 8 fois dans les plus de 600 réponses répertoriées, le terme « égalité » est utilisé 15 fois). La « participation » est évoquée 5 fois dans le corpus.

établissements classés Education Prioritaire que sur les autres, et plus fréquemment les termes de « réussite » ou encore la « parentalité-parents-famille », ce qui ne manque pas de renvoyer aux terminologies et cadres des dispositifs des politiques de la ville. Soulignons que certains termes sont peu utilisés : la participation, les inégalités, les compétences. Sans pouvoir en faire une quelconque interprétation ni déduction, cette analyse se limitant au dépouillement d'un questionnaire auquel ont répondu 168 collectivités, elle permet cependant de souligner des différenciations sémantiques que l'analyse de nos entretiens permettront d'approfondir.

1.2. Quelques enjeux de territoires...

Un enjeu de développement local qui vient questionner le rapport collectif/individuel

Dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques, il nous a paru intéressant d'analyser comment se formulent les enjeux de la complémentarité éducative (mais plus largement des politiques éducatives locales) par les acteurs locaux (ici nos entretiens n'ont porté que sur les élus locaux et les techniciens), afin d'avancer dans la compréhension des dynamiques relationnelles construites dans le rapport éducation/territoires. L'enjeu étant d'ailleurs d'aller au-delà d'un argument parfois hâtivement convoqué qui mentionne la faiblesse des ressources éducatives en milieu rural pour justifier la question des inégalités territoriales. L'analyse réalisée par l'Observatoire, en Ariège, autour du Schéma départemental des politiques éducatives locales, nous avait déjà permis de revisiter cette notion de « ressource éducative » en insistant sur une définition qui dépasse l'approche dichotomique de l'absence/présence de ressources « matérielles » tels que des équipements (une « ressource éducative » nous semble devoir être pensé comme un rapport à ces éléments matériels). Nous chercherons ici à approfondir la question des objectifs assignés aux actions éducatives locales, à partir de nos entretiens.

Dans les contextes ruraux de notre corpus, l'enjeu de la complémentarité éducative s'inscrit, pour les acteurs interrogés (plus visiblement pour les élus), dans une logique plus globale liée au développement économique des territoires. Elle peut s'instituer comme un moyen pertinent et stratégique pour résoudre une problématique spécifique, celle de la désertification de certaines localités rurales. La coopération des acteurs éducatifs est revendiquée au titre du maintien et du développement du lien social, nécessaire au dynamisme local, à l'attractivité du territoire et au déploiement d'un véritable lien d'attachement au territoire.

Enquêtrice : « Vous me disiez que certaines actions marchaient bien et allaient être renforcées et d'autres que vous alliez plutôt mettre en sommeil. Ces actions-là qui vous semblent importantes vous pourriez m'en citer une ou deux ? »

Elu (1) : « C'est tout ce qui va nous permettre de créer du lien, de faire en sorte qu'on arrive à créer une communauté humaine avec des intérêts bien compris de tout le monde et de faire en sorte que ce territoire, qui est difficile géographiquement, on est éloignés quand même.. ! eh bien que ce territoire

puisse vivre intelligemment et... et faire en sorte que des gens puissent arriver parce que là aussi c'est la vie qui compte. Un territoire il faut qu'il y ait de la vie. Alors ce sera pas, on ne va pas faire des activités, des entreprises ou des choses mais c'est des petits projets qui, mis bout à bout, qui font qu'aujourd'hui ou demain on pourra avoir un territoire avec des gens porteurs de projets de vie et qui auront un intérêt bien compris d'une communauté. Parce que, dans le bon sens du terme hein, on ne peut pas vivre individuellement, et chacun croit qu'il a raison, aujourd'hui il faut être capable de se parler, se comprendre et bâtir ensemble un projet pour demain. »

Elu (2) : « Oui c'est un peu un moyen pour créer du lien social ces actions ».

(Elus, milieu rural).

Les enjeux scolaires s'intègrent d'autant plus dans des enjeux éducatifs globaux qu'il s'agit, pour certaines petites communes, de renforcer, par la coopération entre acteurs éducatifs, les liens sociaux et de former des individus engagés⁶ pour la préservation, le développement du territoire. L'action éducative, dans ces discours, fait référence à l'importance de la sociabilité villageoise dans son potentiel de dynamisation territoriale. C'est à ce titre qu'un élu d'une petite commune rurale, avance les enjeux d'un projet journalistique mis en place sur le temps périscolaire, dans ses effets socialisateurs :

« C'est un peu un moyen pour créer du lien social les actions hein, après les actions qui marchent bien ? Ya le journal.... Parce que là les articles il faut les faire, ils sont lus, voilà et puis c'est des gens qui vont se regrouper autour de sujets qui vont les passionner aussi » (Elus, milieu rural).

L'éducation, dans ce contexte, est essentiellement pensée, par ces acteurs locaux, sous l'angle de la continuité et du développement des territoires. La complémentarité éducative recherchée prend sens dans ce contexte.

97

« Je suis persuadée que dans un territoire comme ça, ce qui se passe autour de l'école, y'a des effets boules de neige un peu dans la dynamique, dans la vie locale, parce qu'on sait par exemple qu'autour de l'école les parents se regroupent, et ils ne sont pas isolés dans leurs montagnes, ce lien... l'enjeu, je pense vraiment que c'est LE LIEN ». (Coordinatrice PEDT, milieu rural)

A ce titre, les actions entreprises vont engager le territoire, l'environnement naturel autant que les habitants eux-mêmes (convoquant les compétences professionnelles ou les connaissances des uns et des autres), comme véritables ressources éducatives, autour de la notion de « communauté éducative » à conforter ou reconquérir. Les actions éducatives mentionnées portent, plus largement dans ces contextes ruraux, sur la valorisation et le respect de l'environnement, du patrimoine culturel et historique local, visant à promouvoir une *responsabilité face au monde*⁷ autant que de contribuer à la dynamisation de ce patrimoine. La participation (à la fois des habitants et des enfants) s'inscrit d'ailleurs plus largement dans ces enjeux de territoire, mettant en jeu la démarche de capacitation collective. La complémentarité éducative, plus dépendante que d'autres contextes locaux de l'enjeu de dynamisation du territoire, passerait moins par la recherche d'une correction des disparités (les inégalités sociales) que par une volonté de « faire exister des

⁶ C'est à ce titre que l'on retrouve, dans les objectifs mentionnés dans le questionnaire réalisé par l'Observatoire, une forte évocation de la notion de « responsabilisation » des enfants et des jeunes.

⁷ Id.

territoires qui se trouvent placés hors des grands flux économiques » (Jaillet, 2005). La question du lien social et du développement local dépassant celle des inégalités et de la construction des subjectivités. Ce qui pose un certain nombre de questions quant à l'objet et aux contenus des actions éducatives, avec le risque (de localisme) que la notion de « globalité éducative » ne vienne interroger que la construction du collectif, au détriment d'une réflexion sur les conditions d'amélioration des capacités des enfants et adolescents et de la construction d'une normativité individuelle (Ramognino, 2007)⁸. Ce ne sont pas seulement des considérations qui sont en jeu ici mais bien le type d'actions engagées dans le cadre de cette problématisation des enjeux éducatifs, au niveau local.

Ce constat de la prédominance de l'enjeu collectif sur le développement individuel pourrait paraître contradictoire avec la sémantique relevée plus haut, sur les objectifs assignés au PEDT. En effet on avait souligné que les répondants des territoires ruraux utilisaient davantage les notions « épanouissement », « curiosité », « créativité », mais aussi « découverte » et « autonomie ». Sans tomber dans une sur-interprétation puisque nos observations concernent un nombre limité d'interviewés et se cantonnent au discours des élus et coordonnateurs, mettons simplement en évidence que cette contradiction n'en est peut-être pas véritablement une, au regard de l'analyse des entretiens réalisés. En effet, comme nous le verrons plus loin les discours recueillis en milieu rural font plus fréquemment référence à une conception *spontanéiste* de l'enfance, avec l'image d'une forte continuité entre l'enfance et l'adulte et l'accent mis sur l'épanouissement *spontané* des facultés potentielles (Chamboredon et Fabiani, 1977⁹). Plusieurs de nos interviewés (en dehors des élus et des coordonnateurs) mentionnent des élus ruraux interrogatifs devant la promotion, à travers les PEDT notamment, d'une action volontariste dans le domaine de l'éducation. Ces interrogations les conduisant d'ailleurs plus largement à faire appel à des acteurs *intermédiaires* érigés au rang *d'experts des questions éducatives*. Non pas que les élus ruraux se désintéresseraient de l'éducatif mais qu'ils accorderaient sans doute (hypothèse) une plus large confiance aux modes de socialisation familiale et scolaire et qu'ils associeraient un potentiel éducatif *de fait* à l'environnement rural (lui associant un pouvoir éducateur « naturel »).

Elu (1) : « Ici on a la chance de vivre dans un milieu qui est quand même assez extraordinaire aussi sur la connaissance du milieu dans lequel on vit. La montagne... et tout ce qui est autour. Parce qu'on a des sources, la rivière, enfin bon c'est tout ça, pour l'éveil de l'enfant ».

Elu (2) : (...) « Parce que je pense que c'est un territoire aussi où on peut bien élever ses enfants. Aussi y'a pas de problèmes. Mais il faut évidemment offrir aux familles les services qu'elles attendent et dont elles ont besoin. » (Elu, milieu rural).

⁸ N. Ramognino, G. Houle (dir). *Sociologie et normativité scientifique*. Presses universitaires du Mirail, 1999.

⁹ Ces analyses, anciennes (1977) sur la petite enfance mettent en évidence trois modèles de l'enfance, renvoyant à des modèles éducatifs socialement inscrits, dont le modèle *spontanéiste* valorisé dans les classes supérieures.

Un enjeu électoral

L'inscription des actions éducatives dans le local laisse entrevoir une influence, plus ou moins grande suivant les territoires, des enjeux électoraux sur la manière de penser la complémentarité éducative.

« Y'a quand même un aspect politique dans les enjeux, à travers les politiques liées à l'enfance et la jeunesse, c'est de satisfaire les familles dans leurs besoins. Voilà... Fin du premier mandat, le maire a été réélu au premier tour à 84%, alors qu'il était passé à une centaine de voix la première fois... et ça a été le projet phare (le projet éducatif local), on n'a mis l'accent que là-dessus quasiment. Voilà, puis structures des bâtiments et ainsi de suite, aménagement du cœur du village un peu oui mais ça a été que la politique liée à la jeunesse et à l'enfance, qui a d'ailleurs donné satisfaction à la plupart, parce que si vous comptez, y'a à peu près X enfants de moins de 16 ans sur X, de mémoire, (...) ça touche autrement dit deux parents, où y'a, avec les foyers un peu explosés ça peut donner environ X personnes, plus les familles qui souvent. Ici y'avait souvent beaucoup de grands-parents présents, ou un morceau attaché à la famille, grosso-modo vous touchez X personnes en faisant de la politique liée à l'enfance et la jeunesse, sur une ville qui était à l'époque de X habitants. Autrement dit vous n'êtes pas loin de 50% de la population qui est impactée par une politique liée à l'enfance quoi ». (Coordonnateur PEDT, périurbain)

Ce rapprochement des actions éducatives des enjeux électoraux de territoire ne manque pas de soulever plusieurs questions quant à la différenciation des réponses éducatives envisagées suivant les territoires. Il implique de questionner les formes de politisation des questions éducatives au niveau local, au niveau des effets produits par l'accroissement des concurrences entre collectivités sur les inégalités socio-spatiales.

99

Un enjeu de cohésion sociale... quelle politisation des enjeux éducatifs par le local ?

Parallèlement à ces enjeux que l'on retrouve plus spécifiquement dans les discours des acteurs ruraux ou périurbains interrogés, autour des problématiques du développement local, du lien social, de l'attractivité des territoires et de la logique de service, on retrouve aussi fortement évoquée la notion de « citoyenneté » par les acteurs interrogés, rendant compte d'une préoccupation légitimement grandissante dans le contexte sociétal actuel. On a vu à quel point l'enjeu de citoyenneté invoqué dans les PEDT, en contexte rural, fait référence à l'idée de « l'enfant acteur », capable de s'investir pour le développement de son territoire. Cette citoyenneté, invoquée bien au-delà de la ruralité, a bien du mal à se définir, entre cette volonté de former des individus responsables, soucieux du bien commun et de l'intérêt général, et sa logique préventive visant à extraire les jeunes des logiques délictueuses et à les (re)« lier », les (ré)« intégrer » à la société. Dans certains contextes, la coopération éducative serait davantage pensée dans l'objectif de recherche d'une égalité « d'intégration » plus qu'une égalité sociale et serait d'autant plus perçue sous l'angle de la prévention des risques que les problématiques du territoire se confondent, dans leur problématisation, avec leurs conséquences visibles.

Enquêtrice : « Vous entendez quoi par « apprentissage à la citoyenneté ? »

Elue : « On a beaucoup de jeunes... Enfin moi ce sont principalement les jeunes que je reçois qui commettent des inci... Et des parents d'élèves aussi... Qui commettent des incivilités dans et aux abords des établissements ou même dans la ville. Et donc c'est les recevoir, voir avec eux s'ils ont bien compris pourquoi ils étaient là, ce qu'ils avaient commis... comme incivilité de façon à leur expliquer pourquoi il ne faut pas... » (Elue, ville moyenne)

« Mais ils [les élus] en ont compris l'esprit [de la coordination des actions éducatives] et ils le partagent, parce qu'ils ont une nécessité, parce qu'ils sont confrontés très directement aux difficultés du quotidien, du terrain, et du comportement des enfants et des jeunes et mesurent toute l'importance qu'a l'éducation, je ne parle pas des fédérations d'éducation populaire, l'éducation populaire dans ce qu'elle est, dans le comportement et dans le lien social finalement, et ils pensent que l'argent qu'ils mettent là, ça a un rapport qualité-prix intéressant parce que sinon on sera obligés de régler d'autres problèmes (...) Là je suis sur la prévention... Parce que ça a un rôle essentiel. Au-delà de l'éducation, préparer les adultes de demain, c'est aussi le lien social sur le court terme qui se joue et ça se joue par une présence que portent nos associations transversales » (Elu, milieu rural)

Ces conceptions laissent parfois la place à une définition de la citoyenneté comme une propriété des individus (souvent perçue sous l'angle d'une propriété perdue) plus que comme dynamique politique¹⁰ capable de penser des possibilités nouvelles de construction du commun. En réduisant l'enjeu politique des actions éducatives locales à leurs seules potentialités intégratives (*citoyenneté sociale*¹¹), on risque cependant de voir se renforcer des conceptions éducatives niant l'égalité des intelligences¹², justifiant un discours régulateur qui relègue au deuxième plan les débats autour des contenus éducatifs et des conditions de l'amélioration des potentiels autant qu'elle réduit l'enjeu démocratique à une gestion des places plus qu'elle ne considère les possibilités de transformation sociale (*citoyenneté démocratique*). Peut-on parler à ce titre d'un risque de plus grande dépolitisation¹³ des enjeux éducatifs, réduisant l'enjeu de la complémentarité éducative et plus globalement de l'action éducative locale, à une approche intégratrice ?

Parallèlement, les actions éducatives locales, en insistant sur l'égalité d'accès aux loisirs éducatifs, formulent un pas nécessaire (mais non suffisant) permettant de penser des modalités de démocratisation du système éducatif. Ce sont effectivement les notions d'« accès » et de « découverte » d'activités variées qui sont le plus souvent évoquées, dans les discours recueillis, pour rendre compte des objectifs assignés aux temps périscolaires, dans cette double contrainte de ne pas empiéter sur les prérogatives scolaires et de ne pas concurrencer l'activité des associations. La question de l'accès aux loisirs est un véritable enjeu

¹⁰ « C'est une figuration propre à la police que celle qui identifie la citoyenneté comme propriété des individus définissable dans un rapport de plus ou moins grande proximité entre leur lieu et celui de la puissance publique. La politique elle, ne connaît pas de rapport entre les citoyens et l'Etat. Elle ne connaît que des dispositifs et des manifestations singuliers par lesquels il y a parfois une citoyenneté qui n'appartient jamais aux individus comme tels » (Jacques Rancière, *La Méésentente, politique et philosophie*, Editions Galilée. Paris, 1995, p.55.

¹¹ Philippe Foray distingue la « citoyenneté sociale » de la « citoyenneté démocratique », Rencontres nationales des PEL, organisées à Brest par les Francas les 4, 5 et 6 novembre 2015.

¹² Rancière, Jacques. *Le maître ignorant*. Paris : 10/18, 2004.

¹³ On entend ici le terme « politique » à partir de la définition de Rancière : « *La justice politique n'est pas simplement l'ordre qui tient ensemble les rapports mesurés entre les individus et les biens. Elle est l'ordre qui détermine le partage du commun* » (ibid., p.20).

démocratique¹⁴. Mais, associée à des conceptions parfois essentialisantes du développement de l'enfant (telles que parées dans la métaphore florale de l'épanouissement) et de la construction des subjectivités, les problématiques conduisent à minorer l'approche relationnelle des processus d'individuation (s'inscrivant dans des réalités sociales) et à ne guère considérer la notion d'épreuve dans son potentiel éducatif.

Posons simplement l'hypothèse que ce n'est pas véritablement la question des contenus éducatifs qui est absente dans la construction des projets éducatifs de territoires, mais leur mise en débats. On voit par exemple que les activités culturelles et artistiques sont souvent convoquées dans les projets. A la question posée, dans le questionnaire mentionné plus haut, concernant la coopération entre acteurs du temps scolaire et périscolaire, la majorité des réponses (1/4 des réponses) à la question « citez un projet qui vous semble le plus représentatif de cette coopération », concerne des projets artistiques. Il serait intéressant de pouvoir suivre la mise en place de certains de ces projets, notamment à partir des travaux d'Anne Barrère et de Sylvie Montoya (2015)¹⁵, afin de comprendre quelles sont les potentialités éducatives associées à l'art et leurs apports éducatifs pour les enfants, au-delà de l'intentionnalité des acteurs.

Plus que de décrire les enjeux de territoires associés aux projets éducatifs de territoire, nous avons plutôt souhaité mettre en évidence la complexité des rapports entre éducation et territoires, à partir du discours des élus et des coordonnateurs PEDT. Il s'agissait aussi d'aller au-delà de l'appréhension des PEDT par le risque des inégalités territoriales, restreignant les débats autour de la logique d'absence/présence de ressources éducatives. Les deux enjeux de territoires évoqués dans les discours des personnes interrogées, celui du développement local et de la cohésion sociale, posent un certain nombre de questions qui renvoient aux objectifs assignés aux actions éducatives territoriales. Comment concilier l'enjeu de l'amélioration des potentiels individuels à celui de l'intégration sociale, sans que l'un se fasse au détriment de l'autre ? Comment penser la dialectique individuel/collectif dans la construction des actions éducatives locales ? L'action éducatif locale semble bien ici mettre en jeu la considération de la relation dialogique entre individu et collectif dans la construction du « commun », qui ne se réduit ni à la satisfaction d'une hétérogénéité cumulative des individualités ni à la simple idée de tolérance des différences dans un vivre ensemble réglementé par des droits et des devoirs.

¹⁴ « L'analyse des pratiques de temps libre des enfants montre tout d'abord que les enfants des secteurs de l'éducation prioritaire peuvent beaucoup moins que les autres compter sur leur environnement familial pour leur permettre de s'ouvrir au monde. Leur famille est moins que les autres le lieu privilégié de mise en lien avec les ressources culturelles extérieures. Les enfants sont moins mobiles, ils partent moins en vacances et en week-end. Lorsqu'ils partent, ils découvrent moins souvent des lieux différents. Ils profitent également moins que les autres de sorties culturelles dans la ville, ou des activités encadrées qui peuvent y être proposées, qu'elles soient sportives ou culturelles ». Jean-Paul Delahaye, Rapport « Grande pauvreté et réussite scolaire ».

¹⁵ Anne Barrère, Géraldine Bozec, Nathalie Montoya. « L'inclusion par l'art ? Promesses et réalités de dispositifs d'éducation artistique et culturelle dans les collèges de Seine-Saint-Denis » in Barrère et Mairesse (dir). L'inclusion sociale : les enjeux de la culture et de l'éducation. Ed. L'Harmattan, 2015.

2. Quelles complémentarités ?

Dans cette deuxième partie, nous chercherons à décrire plus largement la manière dont est formulée cette complémentarité éducative, au-delà des enjeux territoriaux dans lesquels elle s'inscrit, pour comprendre dans quelles mesures elle met en jeu les frontières, les spécificités des espaces scolaires, péri- et extrascolaires et de la socialisation familiale.

2.1. Une complémentarité éducative dans l'urgence...

Si les notions de complémentarité-continuité éducatives sont souvent évoquées par les acteurs pour justifier les modalités de mise en œuvre des projets éducatifs de territoire, la question de leurs objets reste pour le moins ambiguë du fait de l'absence véritable de débats pour les définir. Il revient alors le plus souvent aux acteurs chargés de réaliser ces temps éducatifs, que ce soient les animateurs ou autres intervenants éducatifs, de penser ses modalités de réalisation. Si l'on analyse les actions jugées représentatives des objectifs assignés au PEDT, dans le questionnaire, on remarque que ces notions renvoient toutes à des actions de coordination des acteurs ou d'organisation des temps éducatifs¹⁶ sans faire mention des contenus éducatifs :

- *Coordination des activités périscolaires et du projet d'école*
- *Organiser des temps d'échanges entre équipes périscolaires et enseignants. Instances de dialogue avec les parents*
- *Mise en place de règles de vie communes dans l'école, selon les différents temps*
- *Construction des activités de manière partenariale : directeurs d'écoles/responsables éducation loisirs*
- *Communication renforcée avec les parents et favoriser les échanges entre les différents acteurs de l'éducation de l'enfant.*

Ce que l'on peut dire à partir de nos matériaux de recherche, c'est que l'urgence de la mise en place de certains PEDT a conduit, comme nous l'avons déjà vu dans les chapitres précédents, à une limitation, plus ou moins grande suivant les territoires, des espaces de concertation et de négociation¹⁷ (dans le sens de la production de nouvelles appréhensions réflexives et actives des situations) dans l'élaboration des PEDT. Les conflits entre acteurs générés par la mise en place de la réforme des rythmes, sont évoqués par certains pour expliquer l'absence de concertation avec les enseignants. Dans ce contexte, l'urgence de la mise en place de la réforme puis des PEDT a souvent conduit à limiter la recherche de complémentarité éducative à des considérations techniques d'organisation qui étaient souvent l'occasion de « trancher » les conflits entre

¹⁶ Question : « Citez une action qui vous semble la plus représentative du premier objectif assigné au PEDT ».

¹⁷ Thoenig, J.-C., Duran, P. « L'Etat et la gestion publique territoriale » in *Revue française de Science Politique*, vol. 46, n°4, août 1996, p.615. « Telle qu'elle se réalise dans les projets territoriaux, la participation « légitime la fonction des gouvernants dans la conduite des choix politiques qu'ils opèrent. Elle minimise sinon exclut, elle aussi, la négociation entre les intérêts hétérogènes à propos d'enjeux et de problèmes spécifiés ».

acteurs plus que de les prendre en considération ou les « résoudre ». Un an (ou deux ans, selon les cas) après leur mise en place, nombreux sont les acteurs à insister sur la nécessité de penser les contenus éducatifs des différents temps et espaces alors qu'ils sont déjà sommés de commencer une démarche d'évaluation. Nombre d'exemples nous montrent que cette complémentarité éducative a donc d'abord été une complémentarité d'organisation, focalisée sur les espaces à délimiter (locaux scolaires ou autres), les réglementations à respecter (taux d'encadrement notamment), la sécurité, la qualification des personnels, etc.

« On a obtenu hier, après de longues négociations, que l'on puisse une fois par trimestre faire une réunion collégiale avec l'ensemble des directeurs, faire des groupes de travail avec les directeurs sur des problématiques sur leur temps de travail. Ce qui va nous permettre d'avancer, d'avoir par exemple une charte de l'adulte à l'école, qui soit la même pour tous les adultes. Une bonne tenue, un bon comportement, la laïcité. Ou une charte sur le partage des locaux, chose que l'on ne pouvait pas avant, on ne pouvait pas travailler avec les directeurs ». (Élu, grande ville)

C'est aussi le potentiel de la conflictualité qui a été minoré, au profit d'une approche consensuelle, permettant de rapprocher des acteurs aux cultures professionnelles variées autour d'un discours commun, rassembleur et fédérateur. Les entretiens réalisés mettent en évidence que les rencontres organisées entre les acteurs municipaux et le personnel de l'éducation nationale (les enseignants avant tout), ont moins été l'occasion de proposer un espace de « négociation entre les intérêts hétérogènes à propos d'enjeux et de problèmes spécifiés » (Thoenig et Duran, op. cit. 1996), qu'une manière de désamorcer les conflits. Ce désamorçage s'est alors souvent manifesté par un retranchement de chacun des acteurs dans des prérogatives oppositionnelles, l'école valorisant son rôle privilégié d'instruction et l'animation cherchant à valoriser et légitimer la valeur éducative du « ludique ».

103

Il semblerait que la logique des dispositifs, loin d'être dépassée dans la mise en œuvre des PEDT, imprègne largement les modalités organisationnelles autant que les manières d'appréhender les questions éducatives. L'analyse des entretiens nous laisse penser que la définition des actions à mener dans le cadre du PEDT a parfois conduit à une surenchère d'organisation plus qu'à une redéfinition des actions menées. La volonté de dépasser ce qui est souvent perçu comme un « empilement de dispositifs » convoque des approches complexes et parfois contradictoires qui peuvent amener à de nouvelles segmentations dans l'appréhension des questions éducatives au niveau local.

2.2. Quelle est la place des familles dans la justification de la complémentarité éducative ?

A une période où les politiques publiques de l'enfance et de la jeunesse semblent accorder une importance accrues aux questions de parentalités (M. Becquemin, 2014)¹⁸, nous avons cherché à

¹⁸ « Depuis une trentaine d'années, les politiques de l'enfance et de la jeunesse, dont la protection sociale et judiciaire n'est qu'une expression parmi d'autres, font l'objet de profondes transformations. En effet, l'action publique tend à se recentrer sur les parents

comprendre comment les élus et coordinateurs argumentent la coopération, la co-éducation recherchée avec les familles-parents dans le cadre de la mise en œuvre du PEDT. Au-delà de l'urgence des situations, comment se justifie cette complémentarité, par les acteurs interrogés, vis-à-vis des familles, des parents ?

La mise en place des temps périscolaires, avant ou après l'école, s'inscrivant dans le cadre de la mise en place du service public, renvoie premièrement à la question des besoins de garde des familles. Elle interroge donc d'abord la question des droits. L'inscription des actions éducatives dans le local laisse pourtant entrevoir, comme nous l'avons vu plus haut, une influence, plus ou moins grande suivant les territoires, des enjeux électoraux sur la manière de penser et d'envisager la complémentarité éducative avec les familles. Pour certaines collectivités, périurbaines notamment, la question du service aux familles est non seulement un enjeu d'attractivité important mais parfois aussi un enjeu électoral fort, comme le montre cet extrait :

« C'est hyper important d'avoir du lien avec les parents des enfants de l'école. Si vous êtes jamais présents sur ce créneau-là, politiquement, c'est des électeurs... voilà... vous laissez la place à toute... à ce qu'il se dise tout et n'importe quoi, alors que si vous êtes présent, que vous êtes au contact, que vous communiquez, que vous leur donnez des moyens et une certaine forme de satisfaction dans leur vie quotidienne, par des facilités d'encadrement de leurs enfants, c'est des électeurs en puissance (...) On est une commune plutôt riche donc voilà, y'a des moyens qui peuvent être alloués, on attend pas forcément l'aide... de quiconque pour lancer les choses, et on avait et le personnel, des infrastructures, et les moyens, quand vous avez déjà ça, c'est moins compliqué de se lancer dans des projets quoi.. voilà... donc pour nous c'était pas, ça n'a pas été compliqué franchement, ça a même été très simple. A partir du moment où on avait l'adhésion des familles, même aller en bataille contre les enseignants c'était pas un problème... » (Coordonnateur PEDT, périurbain).

Les logiques de services peuvent parfois se manifester par des propositions éducatives très *actives et attractives* renforçant les logiques concurrentielles entre villes mais aussi sans doute entre établissements de villes différentes. La recherche de continuité éducative peut justifier des propositions éducatives qui se situent dans le prolongement de certains modèles familiaux ou des aspirations familiales. Un exemple à ce titre concerne une collectivité qui a fait le choix de penser les activités périscolaires inscrites dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, dans une complémentarité, dirait-on rapidement, de « forme » (pour reprendre la notion de *forme scolaire* développée par Guy Vincent, 1990¹⁹) sous l'angle de ce que certains chercheurs ont appelé la « pédagogisation des rapports sociaux » (Bernstein, 2007) ou l'« extension de la forme scolaire » (Thin, 1994) : ces activités, si elles se pensent comme ne devant pas « être de l'école après l'école », ne sont pas moins définies comme du loisir non-formel, et renvoient à une pédagogie que

selon différentes inflexions : redéfinition et renforcement des droits parentaux, accentuation des responsabilités éducatives, déploiement des formes de soutien à la parentalité ». Michèle Becquemin. *Institutions de protection de l'enfance et dispositifs de parentalité. Etapes et conditions d'un réagencement normatif* in Becquemin et Montandon (dir). Les institutions à l'épreuve des dispositifs, les recompositions de l'éducation et de l'intervention sociale. Presses universitaires de Rennes, 2014.

¹⁹ Guy Vincent (dir). L'éducation prisonnière de la forme scolaire ? Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles. Presses universitaires de Lyon, 1994.

Bernstein nomme *pédagogie visible*²⁰ : réglementation identique à celle de l'institution scolaire, un pédagogue identifiable par une tenue spécifique et une attitude directive, idée de progression dans les activités proposées et de la répétition, etc. Il s'agit donc là d'une continuité éducative autant pensée dans son intentionnalité de satisfaire les besoins de garde des familles que de rendre compte des aspirations pédagogiques des familles, de favoriser des temps « productifs », ayant par ailleurs une plus-value scolaire.

La logique de services aux familles s'inscrit de manière différenciée sur les territoires et dessine différentes formes de coopération avec les familles et différentes finalités associées à la participation des parents dans la construction des politiques éducatives locales. Si dans l'exemple précédent, les acteurs municipaux valorisent la proximité d'alliance avec les familles, d'autres discours, moins empreints de cette logique de services, renvoient à une tension récurrente entre une volonté mobilisatrice, visant la responsabilisation des familles, la capacitation individuelle, et une approche déficitariste intégrant la complémentarité dans une logique compensatoire (la complémentarité, perçue comme une recherche de complément de ce qui manque).

Enquêtrice : « Donc la co-éducation, c'est une nécessité, pour répondre à ces enjeux-là ? » [*enjeux de société qui ont été développés précédemment*]

Elue : « Elle est aujourd'hui, elle ne devrait pas l'être ! Ça devrait, chacun devrait connaître son rôle, de parent, d'enseignant, la ville de X, on est rentré aujourd'hui. Par moment j'ai l'impression qu'on va inventer le fil à couper le beurre je vous le dis franchement, parce que, on en est voilà... mais voilà si chacun retrouve le rôle qui est le sien... bon... sauf que... on n'en est pas là, parce qu'encore une fois il y a une vraie inégalité au départ. Si les parents, qui ne parlent pas la langue, qui n'ont pas de travail, qui ne sont pas intégrés, quand ils mettent leurs enfants à l'école, il y a déjà cette inégalité-là, et il y a donc déjà cette faiblesse du parent... (*silence*) dans l'accompagnement de son enfant, donc voilà. » (Elue d'une agglomération)

Dans les entretiens réalisés, la complémentarité vis-à-vis de la socialisation familiale a du mal à s'extraire d'une logique de remise en cause des modèles familiaux, qui sont le plus souvent rattachés aux transformations sociétales où est pointé du doigt le modèle de consommation et l'invasion du numérique dans les foyers. Lorsque la complémentarité pose plus foncièrement la question des rythmes, influencée par le contexte de la loi de refondation de l'école, elle s'inscrit souvent dans une critique des choix familiaux, concernant notamment les horaires de couchers ou la recherche d'activisme ainsi que des modes de vie modernes et ses incidences sur le rythme social des enfants et la place de l'autorité familiale. A ce titre, l'approche interventionniste auprès des familles met également en jeu les contradictions et les tensions entre une approche transformatrice (empowerment) et une ambition régulatrice (des comportements, des modèles de socialisation, des incivilités).

« Dans le cadre des droits de l'enfant on a une rencontre des professionnels et associations qui nous permet, chaque année, de passer une journée sur un thème défini par les élus, et cette année notamment,

²⁰ Basil Bernstein. Pédagogie, contrôle symbolique et identité, théorie, recherche, critique. PUL, 2007 et également D. Frandji & P. Vitale (dir.). Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société. Presses universitaires de Rennes, 2008.

c'est sur les droits et devoirs, mais pas seulement des enfants, aussi des parents. Parce qu'en fait on se rend compte aussi, ce sur quoi, ce qui nous pose pas mal de problèmes mais c'est pas spécifique à la ville (...) parfois des difficultés de comportement des parents. (Élue, ville moyenne).

Dans cette tension récurrente entre « approche mobilisatrice » et « approche déficitariste », les acteurs justifient l'importance de la concordance des discours autour de l'enfant, dans l'idée que seule une cohérence de discours et de normes serait éducative. Parfois même, à travers cette recherche de complémentarité, se laisse entendre comme une véritable concurrence entre des valeurs éducatives prônées par les acteurs éducatifs associatifs ou institutionnels et certains modèles familiaux, qui justifient parfois de manière contradictoire, la volonté de partager un « langage commun » et des « valeurs communes ».

« Ça veut dire que cet enfant, l'éducation qu'il va recevoir, pour que fasse son chemin dans son cerveau il faut qu'il y ait une cohérence dans toutes ces... ces interventions... s'il a un message à la maison, qui est différent de celui de l'école et qu'il en entend encore un troisième au centre de loisirs ou dans l'association qu'il fréquente, ce sera difficile pour lui, de faire la part des choses et se donner une ligne directive. (...) Cette politique éducative générale serait de faire en sorte que les enseignants, les animateurs, parlent le même langage (...) et aussi les parents, c'est là où y'a la difficulté un petit peu à mon avis... d'arriver à toucher les parents. Parce que le message le plus important que reçoit un gamin, le plus important c'est celui des parents. (...) Je vous donne un exemple, moi je suis enseignant, et votre fiston qui est âgé de 8 ans il est dans ma classe, et je vais lui expliquer l'évolution de l'homme, le grand singe qui est devenu ensuite l'homme de Cro-Magnon tel qu'il est aujourd'hui. Je vais lui expliquer cette évolution, comme ça, et vous à la maison vous allez lui dire c'est Dieu qui a créé Adam et Eve, le gamin il sait plus où il en est, il va se dire alors attends, c'est maman qui a raison ou c'est le maître ? C'est pas évident, déjà c'est un exemple. A l'école nous on enseigne des connaissances scientifiques, des choses prouvées, avérées, universelles, qui font l'unanimité et en centre de loisirs c'est pareil, disons que ça peut pas être contredit ». (Président d'une association, milieu rural)

Face aux observations faites dans le cadre de notre enquête, nous sommes amenés à nous demander dans quelles mesures cette cohérence prônée autour de la recherche d'un « langage commun », visant la coéducation, ne (re)produit pas les effets de domination cognitive et culturelle (voire morale) dans le cadre des formes et composantes de la situation pédagogique valorisée. Dans quelles mesures est-elle autre chose qu'une mise en ordre de la société civile (D. Lapostolle, 2009) qui serait pensée sous l'angle d'une régulation des modèles de socialisation, capable de penser, dans la confrontation des regards, les modalités du *renouvellement* (Hannah Arendt²¹) du commun ? Comment peut-elle être un moyen de créer une nouvelle alliance avec les familles populaires, dans une visée de démocratisation éducative et scolaire ? Pour justifier cette recherche de cohérence, les acteurs interrogés font souvent appel à la notion de « valeurs » à partager. Outre que cette notion de valeurs est ambiguë, voie opaque, il serait important de se demander dans quelles mesures la recherche de cohérence éducative n'est pas que le révélateur de concurrences de valeurs mais le moyen de penser de nouvelles modalités de construction du bien commun. Par ailleurs, la cohérence ne pourrait se réduire à une pensée de l'unicité des règles et des normes mais pourrait être l'occasion d'interroger la relation entre valeurs collectives et valeurs individuelles dans la

²¹ La notion de renouvellement chez Arendt, n'implique pas seulement le maintien d'un ordre social mais bien plus la possibilité d'envisager des possibles non réalisés.

construction du commun. A l'heure où l'on demande à l'école de renforcer son rôle de sensibilisation, de formation aux valeurs collectives, constitutive de notre modèle de société, on peut s'interroger sur les potentiels de ces espaces intermédiaires entre l'école et la famille, à reconnaître et débattre des valeurs individuelles. Il pourrait être important, à ce titre, de pouvoir considérer, au-delà des continuités éducatives nécessaires, des *discontinuités positives* pour tous, capables de reconsidérer l'acte éducatif dans son potentiel transformateur, permettant à l'enfant de mettre à distance des situations vécues, de découvrir des liens nouveaux, de former de nouveaux cadres de relation.

2.3. Quelles problématisations des enjeux scolaires dans les justifications de la complémentarité éducative ?

Arrêtons-nous maintenant sur la manière dont est pensée l'école à travers les discours recueillis. Comment les acteurs parlent-ils de l'école et de sa place dans la construction de la subjectivité de l'enfant ? Quelle recomposition des espaces scolaires et éducatifs (voire division du travail éducatif) sous-tend cette recherche de complémentarité ? Quels types de subjectivités entendent former les acteurs éducatifs en recherchant une complémentarité éducative ?

Plusieurs concepts bernsteiniens serviront à notre analyse, comme l'approche par *compétence* (vs *performance*), le discours *horizontal* (vs *vertical*) et le discours *régulateur* (vs *instructeur*). Sans entrer dans les détails de ces concepts, rappelons simplement que le modèle de compétence renvoie à un modèle pédagogique spécifique : « *Selon les théories de la compétence il y a une démocratie procédurale innée, une créativité innée, une autorégulation vertueuse innée. Et si elle n'est pas innée, les procédures naissent de la pratique sociale et y contribuent, avec un potentiel créatif. Cependant, cet idéalisme de la compétence se paie un certain prix : le prix de l'abstraction de l'individu de l'analyse des distributions du pouvoir et des principes de contrôle qui spécialisent sélectivement les modes d'acquisition et leurs réalisations* » (Bernstein, 2007, p. 77). Ce concept de *compétence* nous aidera ici à comprendre les conceptions éducatives des acteurs interrogés et leurs effets sur la manière d'envisager les processus de subjectivation.

Comment se formule la complémentarité vis-à-vis de l'école ?

Les logiques associées à la recherche de complémentarité éducative, dans nos entretiens, rendent compte d'une plus ou moins grande confiance accordée à l'école dans son rôle socialisateur. Ce qui est frappant dans les entretiens, contrairement à ce qui avait pu apparaître dans les travaux sur le programme de réussite éducative, c'est la faible présence d'un discours critique sur l'école (de manière plus fréquente en milieu rural). Le plus souvent, les discours rendent compte soit d'une confiance en l'institution scolaire soit d'une critique vis-à-vis du modèle de socialisation et du discours pédagogique qui lui sont associés. Les critiques renvoient à l'image d'une école inadaptée aux changements sociétaux, véhiculant un modèle

d'autorité trop descendant, niant les personnalités (plus que les individualités) par une pédagogie unificatrice et normalisante. Enfin c'est l'image d'une école génératrice de souffrance (plus que d'inégalités) pour les exclus de la compétition scolaire, qui est convoquée dans les discours recueillis.

Comment s'argumentent, à partir de cette dialectique entre confiance et critique vis-à-vis de l'école, les potentialités de la complémentarité éducative dans la recomposition des espaces scolaires et éducatifs ? Il apparaît, dans un premier temps, que la manière dont est pensée la complémentarité éducative entre l'espace éducatif non scolaire (dans toute sa diversité) et l'espace scolaire rend plus compte du renforcement des catégories anciennes d'analyse des problèmes scolaires qu'elles ne permettent véritablement de les repenser, de les questionner, et donc de les transformer. Nous avons vu à quel point les analyses de la situation et l'appréhension du rapport aux socialisations familiales restaient largement prisonnières d'une logique déficitariste, pensée sous l'angle du handicap culturel, non plus comme incapacitant seulement les réussites scolaires mais plus largement la socialisation de l'enfant (sous l'angle d'un manque de capacité parentale). D'autres logiques sont cependant repérables à ce titre, mais font fondamentalement référence à ce que Elisabeth Bautier (2008, p. 133-151) appelle une plus grande désociologisation²² des questions d'inégalité dans les processus d'apprentissage scolaire et de subjectivation, réduisant trop rapidement les potentiels de démocratisation à l'importance de l'accès aux activités culturelles, artistiques et sportives pour les enfants des milieux populaires ou dans la création d'espaces d'expressivité, capables de mobiliser la parole des *exclus* de la compétition scolaire.

C'est avant tout une approche de *classification forte* (Bernstein, 2007) à laquelle renvoient les discours analysés, insistant sur le fait que les espaces scolaires et éducatifs, dans leurs rôles spécifiques, doivent être maintenus séparés. A travers elle, on voit apparaître plusieurs logiques de justification. On retrouve, dans les entretiens réalisés, l'idée que l'espace éducatif non scolaire et plus précisément les temps périscolaires doivent contribuer à *amortir* les conséquences des catégorisations produites par la sphère scolaire et procurer aux enfants un espace où ils seraient reconnus dans leur personnalité et non pas en fonction de leurs résultats scolaires, dans une logique parfois ambiguë, entre compensation et consolation.

Enquêtrice : « la collectivité locale a un rôle à jouer sur la problématique de l'échec scolaire ? »

Elue : « Oui. Pas en faisant du scolaire, pas en faisant la même chose que ce que font les enseignants mais... justement en proposant aux enfants des activités où ils vont pouvoir s'épanouir... avoir confiance en eux et la confiance en soi... enfin... perdre des conduites d'échec qu'ils peuvent avoir au sein de la classe par exemple. Y'a un enfant qui va s'épanouir dans une activité, même si c'est une activité sportive ou... artistique, ça va lui donner envie d'avancer, il va se sentir mieux dans sa peau et il aura envie de réussir aussi à l'école. L'idée c'est de casser ces conduites d'échec que certains enfants peuvent avoir au sein de l'institution scolaire. « Je suis nul, je suis mauvais, je n'y arriverai pas... » Il ne s'agit évidemment pas que les ALAE refassent l'école après l'école, ça c'est une hérésie, il y a quelques années l'éducation nationale avait proposé quelque chose comme ça... Vous n'aimez pas la

²² Elisabeth Bautier. « Socialisation cognitive et langagière et discours pédagogique. Analyser le discours pédagogique pour comprendre les inégalités sociales à l'école » dans Daniel Frandji et Philippe Vitale (dir). Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société. Presses universitaires de Rennes, 2008.

soupe, on vous en ressert une assiette le soir... heu... non mais... Faut avoir d'autres approches face à l'enfant, face à l'échec scolaire il faut avoir un autre angle d'attaque et contourner la difficulté, ce qui est important c'est et on en revient à la complémentarité des acteurs éducatifs. On prend l'enfant sous différents angles et on en trouvera bien un où il va s'épanouir, se réaliser. Et où il va réussir ». (Elue, milieu rural)

La pédagogie du détour, qui est valorisée par cette élue, n'est pas mobilisée dans l'idée d'augmenter les performances scolaires des élèves (comme c'est le cas de la pédagogie du détour prônée dans certaines écoles), mais davantage pour permettre à l'enfant de « *trouver un domaine dans lequel il pourra s'épanouir* ». Cet extrait renvoie au registre du modèle de compétence décrit par Bernstein, minorant l'appréhension des rapports sociaux dans la construction des subjectivités. Cette « a-socialisation » de la compréhension des processus d'individuation²³, si elle conduit à questionner plusieurs éléments importants, comme le rythme biologique des enfants, le *bien-être* émotionnel et physique, contribue par ailleurs à délaissier la question des inégalités sociales. Ces conceptions sont d'autant plus affirmées qu'elles entendent prendre le contrepoids d'une école jugée trop normalisante, ne permettant pas le développement des personnalités. Elles peuvent parfois venir s'inscrire dans une conception assez essentialiste du développement de l'enfant, un « modèle germinatif »²⁴, attribuant à l'action éducative un rôle de « révélateur des talents » (conçus comme toujours déjà là). Elles conduisent parfois à valoriser la diversité et « l'extra-ordinaire » des activités, ainsi que les activités d'expression. A travers ce modèle, qui fait largement référence au *modèle expressif*²⁵ de Plaisance (1986), ce n'est pas la réussite (scolaire) qui prend de l'importance, mais le développement de la personnalité.

Plus foncièrement ce sont les logiques compétitives (et non pas les logiques sélectives) de l'école qui font l'objet d'une critique par les acteurs interrogés, insistant sur l'idée que la compétition ne doit pas être une valeur des activités périscolaires. C'est, à ce titre, une complémentarité qui viendrait contrebalancer la démarche compétitive de l'école, qu'une coordinatrice PEDT fait mention d'une activité de boxe thaï qui avait fait l'objet d'une proposition, d'une demande de la part des animateurs, qui a été refusée du fait d'une logique trop compétitive. On voit bien comment cet espace éducatif hors scolaire peut permettre de considérer de nouvelles modalités relationnelles de l'acte éducatif. Il permettrait à ce titre de faire figurer les potentialités d'une certaine forme de *discontinuité éducative*. Cependant, à penser cette logique oppositionnelle sous l'angle de la compensation, il semble qu'elle évacue plus foncièrement l'enjeu transformateur (*enhancement*) des actions éducatives. Les discours renvoient en effet plus foncièrement à l'idée qu'en prenant le contrepied des logiques compétitives de l'école (plus que sélectives), ces temps

²³ Guy Berger, dans un colloque sur le décrochage scolaire, à Grenoble, les 26 et 27 novembre 2015, définissait le processus d'individuation comme « un processus de prise de distance, de découverte de liens nouveaux, processus où on défait des liens qui nous engagent pour en engager d'autres ».

²⁴ Sur la critique du modèle « germinatif », voir les travaux de Vygotski et de ses continuateurs.

²⁵ « *Au cours des années 70, un modèle éducatif différent serait devenu dominant. Il serait centré sur l'expression de sa propre personnalité : ce que l'enfant réalise effectivement au cours de ses activités ne serait plus jugé en fonction d'un étalon de réussite ou de perfection, mais beaucoup plus en fonction de sa valeur expressive, de la manière dont il témoigne de l'originalité de la personne* ». Plaisance, Eric. L'enfant, la maternelle, la société. PUF, 1986.

éducatifs permettent à la fois de « révéler (plus que construire) les personnalités » et de redonner confiance en soi aux « exclus de la compétition scolaire » (Dubet, 2004)²⁶ plus que leur fournir les moyens de leur émancipation. C'est à ce titre que cette élue (extrait ci-dessous) justifie le développement de projets artistiques, lui attribuant le potentiel de reconnaissance et de création d'une sensibilité commune.

« Je pense qu'il faudrait développer absolument l'art, et je pense pas qu'à X, l'art dans les quartiers, c'est-à-dire la possibilité de s'exprimer à un moment donné, par un autre vecteur que le langage de l'école, c'est-à-dire tous les sens ; l'art, la peinture, voilà, l'expression visuelle, donc, l'expression de l'oreille, la musique, enfin, voilà tout ce qui touche à la sensibilité des enfants. Et que pour moi c'est là qu'on recréera de l'égalité, avant de créer de l'égalité scolaire. Il faut trouver... les activités éducatives déjà ont ce rôle-là, hein, puisque majoritairement c'est l'éducation artistique et culturelle, voilà c'est... et sportive. Voilà tout le monde peut faire du sport, je parle pas des handicaps physiques hein, mais c'est un langage, c'est un dénominateur, il faut trouver des dénominateurs communs. Qu'est-ce qui, avant l'école, qui à un moment donné très vite peut faire la différence entre un bon et un mauvais élève selon le milieu dont il est issu, qu'est-ce qui fait abstraction de tout ça et qui crée de l'égalité ? C'est tout ce qui est artistique. C'est tout ce qui touche à l'esprit et au corps, or avant l'enseignement de l'école, proprement dit ». (Elue, grande ville)

Dans ce cadre, l'espace périscolaire, comme l'exprime bien cet extrait d'un article du *Monde* datant de décembre 2014, est souvent représenté comme un espace de *respiration* pour les enfants, un espace qui ne serait pas soumis aux modalités sélectives et hiérarchisantes de l'école : « *Pour évacuer leurs problèmes, qu'ils soient familiaux ou scolaires, les écoliers doivent pouvoir bénéficier chaque jour d'un temps périscolaire, une respiration quotidienne pour libérer leur créativité, révéler à eux-mêmes et aux autres leur potentiel* ». C'est à ce titre que certaines collectivités justifient leur choix de penser la « non-activité » comme une véritable valeur éducative, redonnant à l'oisiveté un potentiel éducatif. Ce modèle est l'occasion de prendre en considération les rythmes différenciés des enfants, notamment des enfants pour qui le temps de collectivité est important. Cette approche permettrait, en s'appuyant sur une conception relationnelle des processus d'individuation, de mettre en débat la question du plaisir, dans son caractère multiforme (Passeron²⁷ évoque le caractère multiple, instable, contradictoire du plaisir ou, par exemple, de ce qu'il appelle l'« esthèse », qui n'est pas nécessairement antinomique avec une visée ascétique ou intellectuelle) et des contraintes, dans une logique dialectique et non pas oppositionnelle. Mais à la fois, c'est un terrain d'autant plus propice à l'évocation des notions floues comme celle de l'épanouissement ou du développement de l'enfant, d'une part qu'on extrait de tout contexte social, et d'autre part qu'on associe à un espace éducatif idéal qui s'incarnerait dans un modèle de la reconnaissance des personnalités et de la valorisation des potentiels, loin des *épreuves* de la vie quotidienne ou de celles que constituent les apprentissages scolaires.

²⁶ Dubet, François. *L'école des chances, qu'est-ce qu'une école juste ?* Seuil, 2004 (coll. La République des idées).

²⁷ Passeron, Jean-Claude. « L'œil et ses maîtres : fable sur les savoirs et les plaisirs de la peinture ». Postface de *Jolis Paysans peints*. Marseille, IMEREC, déc. 1989, p. 99-123.

Les discours des acteurs locaux hors scolaires permettent de penser des enjeux qui semblent avoir été longtemps délaissés par l'école comme celui du développement de la personnalité, de la confiance en soi, de l'estime de soi, qui viennent heurter les logiques sélectives et compétitives de l'école. Mais en prenant appui sur une pensée dichotomisante entre les savoirs et la personnalité, ne constitue-t-elle pas une impasse pour viser une transformation du système éducatif qui irait au-delà d'un positionnement compensatoire du hors scolaire par rapport au scolaire ? Sans nier l'apport des activités périscolaires sur la construction de la confiance en soi, l'estime de soi, on peut se demander dans quelles mesures ce modèle de valorisation de la personnalité et des potentiels de l'enfant, pensé indépendamment des savoirs (pas seulement scolaires d'ailleurs) serait à même de concurrencer les logiques scolaires sélectives (et dans quelles mesures il ne les conforte pas). Ce discours ne se donne-t-il pour seule ambition d'agir sur les conséquences de la sélectivité scolaire ? Dans quelles mesures la complémentarité pourrait être autre chose qu'un modèle préventif, empêchant que les difficultés rencontrées à l'école ne se transforment en perte de confiance en soi ou ne se retournent contre la société, mais un véritable moyen de penser une plus grande démocratisation éducative, capable d'amener aussi l'enfant à développer des capacités cognitives, sous le modèle de l'*amélioration* énoncé par Bernstein : « *l'amélioration n'est pas le droit d'être ou d'avoir plus sur le plan personnel, intellectuel ou matériel, mais celui d'avoir les moyens d'acquérir une compréhension plus critique et de nouvelles possibilités* » (Bernstein, 2007²⁸) ?

Qu'est-ce qui est en jeu dans la recomposition des espaces scolaires et éducatifs ?

111

Les discours des personnes interrogées laissent penser que cette recherche de complémentarité éducative conduit à un renforcement d'une distinction entre les missions éducatives et les missions scolaires (hypothèse qui serait à creuser par ailleurs). Ce qui conduirait à l'idée que ce qui n'est pas du ressort de l'école soit considéré, par les temps éducatifs organisés, dans les temps informels. Encore faut-il savoir quelle est la définition de ce qui relève de la mission de l'école et ce qui n'en relève pas. Les entretiens permettent de faire l'hypothèse que la coopération recherchée conduirait plus à renforcer la dichotomisation instruction/éducation plus qu'elles ne permettent de penser et redéfinir cette dialectique. On retrouve par exemple qu'une large part des activités menées sur les temps périscolaires concerne des disciplines pensées comme périphériques au domaine scolaire. C'est aussi sous cet angle que le justifient les acteurs : « les enseignants nous sollicitent sur ce domaine soit parce qu'ils n'ont pas le temps soit parce qu'ils ne savent pas comment faire ». Se pose alors le risque du renforcement d'une logique déjà en cours, celle de l'externalisation des difficultés scolaires, cantonnant le rôle de l'école à un ciblage des élèves en difficulté scolaire d'une part, et déléguant certaines matières, voire certaines missions de socialisation aux intervenants extérieurs à l'école.

²⁸ B. BERNSTEIN. Pédagogie, contrôle symbolique et identité : théorie, recherche, critique. PUL, 2007.

« Comment nous, de notre place, on n'est pas là pour remplacer les enseignants, ou voilà, pour faire de l'apprentissage de français ou de la lecture, enfin on n'est pas là... pour faire le boulot des enseignants, par contre, comment on peut être complémentaires à cet enseignement-là. Comment on peut... l'enfant qui apprend à lire et qui n'a jamais de livres chez lui... ou qui n'a pas accès à... mais vous savez ces petits livres en mousse qu'ont certains enfants, tout petits, etc., ben, on est dans un environnement peut-être un petit peu plus favorable, je veux dire, comme je vous disais les enseignants ils n'ont que 24h les enfants et comment nous aussi on offre la possibilité pendant ces temps-là d'aller, d'emmener les enfants à notre médiathèque, d'être au contact des livres, d'aller dans les bibliothèques des écoles... parce qu'il n'ont pas forcément le temps d'y aller pendant le temps scolaire, ben on gagne... on offre un environnement peut-être plus favorable à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture par le biais de nos projets périscolaires. [...] Là on va travailler aussi la question du langage, puisqu'on a aussi des retours des écoles, d'enfants, en maternelle, qui ont un accès au langage assez limité, même, pour leur âge, qui ont du mal à nommer les choses. On est dans des... la bouteille d'eau ils ne la nomment pas, [*montre du doigt*] passe-moi ça ! etc., donc donner des... donc donner des possibilités, et ça par le biais d'ateliers contes... aussi... » (Coordonnateur PEDT, périurbain)

Mais cette logique d'externalisation semble être plus précisément à considérer comme une tension rendue visible par la recherche de complémentarité éducative entre un risque d'externalisation et une volonté de capacitation (développer le pouvoir d'agir) des familles envers l'institution scolaire.

« Le postulat qui est le nôtre est de considérer que de toute manière l'éducation institutionnelle ne peut pas se poser si un certain nombre de bases, d'éducation familiale... n'ont pas été données. Et c'est malheureusement un nombre grandissant d'enfants qui... heu... pour un certain nombre de facteurs que je pourrais développer si on a le temps mais, n'existe plus, et donc l'école sur laquelle on pose tous les maux, toutes les difficultés, toutes les causes de... de la détresse de la société eh bien n'est pas responsable. Je pense que si on mettait des professeurs des écoles d'aujourd'hui avec des élèves de trente ou quarante ans, eh bien ce serait quelque chose de sensationnel. Les élèves ont changé ! Les élèves ont changé parce qu'il n'y a plus cette base qui avant était naturelle, et qui ne l'est plus... d'éducation familiale, mais qui sont liés à des choses très simples hein, sur l'attention des parents, sur la sollicitude, l'amour des parents envers leurs enfants, ce qui ne veut pas dire que, je ne suis pas du tout dans un discours culpabilisant des parents, on les considère comme victimes d'un certain nombre de choses qui fait qu'à leur insu, leurs enfants sont complètement... sur un plan de développement cognitif hein, et sur un plan affectif et psychologique sont complètement ravagés. Et si vous n'avez pas cette base, d'attention, d'amour, de sollicitude et de transmission intergénérationnelle qui avant était le BA-BA et le langage, et bien vous ne pouvez pas poser l'éducation institutionnelle dessus c'est... c'est peine perdue ! Et c'est ce qui se passe dans un certain nombre d'établissements, et notamment en éducation prioritaire où les professeurs qui sont de très grande qualité, bataillent... bataillent au quotidien pour essayer de rattraper un certain nombre de choses, mais c'est presque trop tard, et du moins c'est pas du rôle de l'école de rattraper ces choses-là, c'est au sein de la cellule familiale que ces choses- là doivent être travaillées, donc la municipalité peut, dans le cadre du PEL, par rapport à sa politique familiale, par rapport à ses relations avec la CAF, peut, et les Fédérations d'éducation populaire et les acteurs d'éducation populaire comme les centres sociaux et les amicales laïques, peuvent avoir justement cette inflexion sur ce qui se passe autour de l'école, pour que à l'école ça se passe mieux » (Elu, grande ville).

Si plusieurs logiques sont notables vis-à-vis de cette recherche de complémentarité éducative, mettant en jeu des modalités d'appréhension différentes de la division du travail éducatif (plus largement de la recomposition des espaces éducatifs et scolaires), les propos recueillis rendent compte d'une

prédominance d'un *discours régulateur*²⁹ (Bernstein, 2007), notamment sur les territoires en politique de la ville. La recherche de complémentarité prend appui sur une plus ou moins forte prise en considération des problèmes scolaires, qui, comme nous l'avons vu, sont moins réinterprétés que recontextualisés. Pour certains, en effet, l'enjeu de cette complémentarité consiste foncièrement à compenser les difficultés de l'école en faisant en sorte que les conditions d'apprentissage soient réunies (sous-entendu, réguler les comportements). Indépendamment des contextes socio-économiques des territoires, les coordinateurs (-trices) insistent davantage sur le rôle des espaces périscolaires, à générer un climat de calme et de « bienveillance ». Il semble parfois y avoir l'idée, développée notamment par Stéphane Bonnéry dans ses recherches sur les dispositifs PRE (2013)³⁰, qu'en formant un sujet, à travers notamment le prisme de « l'estime de soi », de la « confiance en soi » et de la « reconnaissance de la personne » il sera d'autant plus capable de suivre une scolarité ordinaire et de s'intégrer à la société, en tout cas d'être inclus et reconnu.

Elue : « Les enseignants ont bien compris, parce que quand au dernier conseil je leur ai annoncé qu'on allait... mettre la sophrologie et le yoga, pour essayer justement de canaliser certains enfants parce que bon, ils seront pas toujours dans ce groupe là mais si à un moment donné ils découvrent ça et que ça leur fait du bien, on espère que le parent ira au-delà et puis du coup l'enfant fera peut-être du yoga à l'extérieur de l'école et ça l'aidera dans ses apprentissages, ils se sont dit 'ben oui, ils nous écoutent'. Tout ce qu'on a fait remonter au conseil d'école ils l'ont entendu et... on essaie de travailler dans le même sens... donc ça c'est bien ! Ils ont compris qu'on n'était pas contre eux mais qu'on essayait d'être avec eux ».

Technicien : « Les enseignants ne voyaient pas du tout ce que ça pouvait apporter aux enfants ces activités et quand même y'en a qui sont revenus... sur leur point de vue en fin d'année en disant 'si si, ben y'a des enfants où ça les a canalisés. L'écoute, la concentration est mieux, alors en plus, on choisit d'apporter d'autre... sur la réforme, d'autres activités... le... le yoga et la sophrologie pour effectivement... (...) on fait le constat, qu'est-ce qui fait que... et aussi la question d'enfants qui sont de plus en plus... comment dire, pendant le temps scolaire on va dire, qui sont agités, ou qui ont du mal à se concentrer... du mal à rester en place... etc... et on s'est dit, ben tiens, cette question-là, qui apparaît chez les parents, par les parents, qui apparaît par les enseignants, quand Madame Volay disait 'tiens on peut faire des choses complémentaires ou apporter quelque chose d'autre que l'éducation nationale', et ben ça on se dit... on a trois heures maintenant où on a 80% de nos gamins qui viennent à la ville, parce que nous c'est pas délégué, c'est la ville qui a en interne ses ALSH municipaux. Faisons-le, travaillons-le, on a cet espace-là. Ben offrons la possibilité aux enfants... alors on va pas... apaiser toutes les classes ! Ya pas de baguette magique... » (Coordonnateur PEDT et élu, périurbain, politique de la ville)

La tonalité éducative des temps périscolaires prend surtout une allure préventive, visant le respect des règles, la résolution des conflits, la résolution des comportements jugés inappropriés, etc. Nous avons vu, en première partie, à quel point les questions éducatives locales peinent parfois à se détacher des problématiques de gestion des risques ou de la prévention des comportements conflictuels. Est-ce, ici aussi,

²⁹ Bernstein distingue le discours régulateur et le discours instructeur, tout en rappelant leur interpénétration : « Le discours régulateur crée les règles de l'ordre social. Il n'y a pas de discours instructeur qui ne soit régulé par un discours régulateur. A l'école, il informe les enfants de ce qu'ils doivent faire, où ils peuvent aller, et ainsi de suite. Il est tout à fait clair que le discours régulateur crée les règles de l'ordre social. Cependant, je veux aussi affirmer que le discours régulateur produit l'ordre dans le *discours instructeur* » in Basil Bernstein. Pédagogie, contrôle symbolique et identité, théorie, recherche, critique. PUL, 2007

³⁰ Stéphane Bonnéry, Fanny Renard. *Des pratiques culturelles contre l'échec et le décrochage scolaires. Sociologie d'un détour* in Lien social et Politiques, n° 70, 2013, p. 135-150.

le fait de l'urgence de la mise en place du dispositif ? Cette question mérite d'être posée et réinterrogée dans le cadre de l'évolution du dispositif.

« Mais y'a toujours cette volonté ouais. Que l'aspect financier du dispositif n'empêche pas la majorité des familles, la quasi totalité des familles de participer aux activités. Ça c'est important. Et puis après bah y'a toutes les valeurs que véhiculent... bah ces activités-là, que ce soit le respect de l'un, le respect de l'autre... le respect de l'adulte, le respect du matériel. Tout ça c'est important pour eux. Donc ça c'est l'aspect bien vivre ensemble, c'est un des traits du PEDT. Donc tout ça c'est important pour nous qu'on arrive à faire en sorte que les activités se déroulent bien ça c'est quelque chose qui est très important, donc on a mis tout un système en place avec... une grosse communication avec les parents. Justement on essaye d'être vigilant par rapport à ces aspects-là. Quand un enfant dysfonctionne on essaie déjà de faire le lien avec l'école, pour voir si le dysfonctionnement il est périscolaire ou aussi scolaire. Si on a des dysfonctionnements scolaires et périscolaires. Là après y'a toute une autre démarche qui se met en place avec des coûts opérationnels de prévention jeunesse où là, il est traité ce genre de questions. Moi je siége au groupe opérationnel. Et... voilà après y'a la directrice de l'école qui siége au groupe... à un groupe de prévention jeunesse ». (Coordinateur PEDT, commune périurbaine)

La question de la forte prégnance du discours régulateur ou intégrateur n'est pas qu'une question idéologique, elle renvoie à des actions concrètes, plus ou moins à même de favoriser un contexte où l'enfant élabore de nouveaux rapports aux savoirs, dans des activités qui le transforment et le développent. Là où les activités sont pensées dans une logique de régulation des comportements (cet argument est d'ailleurs assumé par les porteurs du discours) il sera question, dans ces activités, de veiller à ce que les enfants respectent les adultes, se respectent entre eux, respectent les règles, plus que de proposer l'ouverture de nouveaux champs réflexifs. Ceci renvoie à ce qu'analyse Elisabeth Bautier dans l'article déjà cité, autour des activités participatives qui renvoient parfois plus à la nécessité de construire une socialisation « sociale » plus que cognitive. C'est à ce titre aussi que l'on retrouve, notamment sur les territoires en politique de la ville, l'idée qu'il s'agirait, par les activités éducatives complémentaires, de conforter l'école dans son rôle intégrateur (tel que défini plus haut) visant l'appropriation de normes collectives dans le cadre de la construction du vivre ensemble. Il semble important de souligner que cette logique écarte sans doute trop facilement la question des savoirs (la construction socialement différenciée des savoirs) et des valeurs individuelles dans la construction des subjectivités, oubliant par-là l'enjeu de la formation triptyque de la *personne*, de l'*individu* et du *sujet*³¹.

Si les discours des personnes interrogées ne rendent évidemment pas compte de l'ensemble des conceptions opérantes dans la construction des PEDT - l'analyse n'en a par ailleurs pas l'ambition - , ils permettent de soulever quelques questions importantes dans le cadre d'une problématisation de la recomposition des espaces éducatifs. Insistons sur le fait que l'absence de débats sur l'objet de la complémentarité éducative et de la coopération entre acteurs éducatifs (en terme de contenus comme en

³¹ Guy Berger, dans le colloque déjà cité, explique : « On devient individu dans et par les relations avec d'autres. Par ailleurs, le processus de personnalisation, de formation de la personne n'est pas simplement le fait de la soumettre à des lois mais consiste aussi à la mettre en situation de responsabilisation de ces règles et de ces lois. Ensuite, former quelqu'un c'est aussi former un sujet capable de prendre pouvoir sur sa propre vie et son environnement ».

termes de finalités), pourrait non seulement conduire à ce que cette notion serve de « vecteur argumentatif vide », qui, sous l'angle d'une « idéologie molle et consensuelle proposerait de transformer des instruments en réponse de fond (Charlot, 1994) mais augmenterait le risque de voir se développer un « éducatif à deux vitesses », renforçant la sélectivité du système scolaire plus qu'elle ne permettrait de le déjouer, « où d'un côté les apprentissages et la culture participeraient du développement personnel, tandis que de l'autre, on viserait à socialiser et à consoler les pauvres plus qu'à leur fournir des instruments intellectuels de leur émancipation » (J.-Y. Rochex, 1997)³².

Mais c'est justement du côté de la remise en question de cette dissociation que se joue assurément l'un des enjeux majeurs du développement des PEDT. Une dissociation à laquelle d'ailleurs ne semblent pas se résigner tous les acteurs éducatifs et du monde de l'éducation populaire. Mais remettre en cause cette dissociation implique nécessairement de développer l'analyse des actions et projets mis en œuvre dans ou coordonnés par, les PEDT. Elle implique aussi de reconsidérer l'ensemble des catégorisations et des analyses, qu'elles soient ordinaires ou savantes, qui s'attachent à mieux comprendre les ressorts de la différenciation et de la production d'inégalités d'apprentissage. Et elle se sous-tend d'une clarification des objectifs mêmes des PEDT qui, dans les textes officiels, associent eux-mêmes sans guère de précision, de nombreuses notions qui peuvent parfois, comme nous l'avons vu, activer ou réactiver des registres guère compatibles de discours pédagogiques et des normes sociales différenciées d'attentes.

³² P. Bouveau, J.-Y. Rochex. Les ZEP, entre école et société. CNDP/Hachette éducation, 1997. p.124.



CONCLUSION

Si les discours des personnes interrogées ne rendent évidemment pas compte de l'ensemble des conceptions opérantes dans la construction des PEDT (il serait d'ailleurs très important d'écouter le discours des animateurs, des enseignants à ce titre, ce que l'Observatoire souhaitera faire par la suite) ils permettent, à notre sens, de soulever quelques questions importantes concernant à la fois la problématisation des enjeux éducatifs au local et les modalités de la recomposition des espaces scolaires et éducatifs. Ils doivent nous permettre d'interroger plus finement la relation territoire-éducation afin de comprendre dans quelles mesures l'approche locale et concertée des questions éducatives permet d'avancer dans la démocratisation du système éducatif.

La *complémentarité-continuité éducatives*, n'interroge pas seulement la division des tâches, le partage des locaux, la définition des rôles, des compétences et des règles, mais renvoie plus largement à la problématisation des questions éducatives et ce sur quoi porte l'éducatif (Levasseur, Tardif, 2010)³³. Elle fait cependant partie de ces vecteurs argumentatifs à valeur positive qui ont tendance à clore les débats plus qu'à les provoquer, permettant difficilement « la négociation entre des intérêts hétérogènes à propos d'enjeux et de problèmes spécifiés » (Thoenig et Duran, op.cit., 1996). Le partenariat local, quand il se fonde dans une approche consensuelle et fédératrice semble conforter une certaine forme de dépolitisation des questions éducatives, renforçant la logique des dispositifs (avec les conceptions qui leur sont attendues) plus qu'il ne permette de la dépasser. La recherche de complémentarité éducative, dans cette double contrainte de « ne pas faire l'école après l'école » et de ne pas venir concurrencer l'activité des associations, en même temps qu'elle valorise une approche essentiellement organisationnelle de l'articulation des temps et des espaces éducatifs scolaires et non scolaires, semble s'interdire de questionner un certain nombre d'enjeux sociaux.

L'action éducative locale, à travers ce que nous pouvons analyser des entretiens réalisés, permet de mettre au cœur des débats des éléments importants à la fois de la démocratisation éducative et de la construction des subjectivités, comme celui de l'accès aux activités artistiques, sportives (et plus globalement l'accès aux loisirs), mais aussi la question des rythmes et du « bien-être » de l'enfant. Elle permettrait plus foncièrement de soulever la question de la prise en considération de l'hétérogénéité des individus dans les actions éducatives. L'analyse des argumentations nous conduit cependant à soulever le danger de voir cette prise en compte de l'hétérogénéité réduite à la satisfaction cumulative des différences ou à la seule

³³ M.Tardif et L. Levasseur. La division du travail éducatif, une perspective nord-américaine. Paris : PUF, 2010.

tolérance dans la valorisation d'un vivre ensemble réglementé par des droits et des devoirs. Ce danger rend nécessaire le dépassement d'une conception éducative essentialisant les capacités individuelles. Sans cela, la complémentarité éducative se verrait évacuer des enjeux sociaux forts, en réduisant les actions éducatives à une ambition régulatrice sans penser les conditions d'une transformation subjective et sociale. C'est donc bien évidemment la question de la construction du *commun* qui est en jeu dans la recherche de complémentarité éducative. Elle renvoie à une tension, qui est autant conceptuelle qu'opérationnelle, entre la considération des conditions d'intégration et de participation des enfants à la chose commune (être inclus, rappelle Bernstein, ne signifie pas pour autant être absorbé) et à son *renouvellement* mais aussi de développement des singularités et des capacités singulières, ou de ce que Basil Bernstein encore appelle l'*enhancement*, ce droit fondamental difficilement traduisible, et encore intrigant y compris pour la recherche sur l'éducation, qui met en jeu la possibilité de « *vivre les frontières, qu'elles soient sociales, intellectuelles ou personnelles, non comme des prisons, des stéréotypes, mais comme des points de tension condensant le passé et ouvrant sur des futurs possibles. L'amélioration nécessite une discipline. (...) Elle n'est pas seulement le droit d'être plus personnellement, plus intellectuellement, plus socialement, plus matériellement, c'est le droit d'avoir les moyens d'acquérir une compréhension critique et de nouvelles possibilités* ». (Bernstein, 2007, p. 14)³⁴.

L'action partenariale, si elle n'est pas réduite au consensus immobilisant, détient des potentialités de définition des enjeux éducatifs locaux génératrice d'une dynamique plus démocratique. Se pose alors la possibilité de penser ces espaces éducatifs non scolaires comme des espaces intermédiaires, visant dans leur approche *globale* non pas une nouvelle division du travail éducatif (instruction/socialisation) mais bien plus les conditions d'un renouvellement de la forme éducative autrement que sous l'angle de l'externalisation des difficultés scolaires. A ce titre, la recherche de complémentarité devrait pouvoir s'autoriser à penser des *discontinuités éducatives* positives pour tous, s'affranchissant de la forme scolaire pour considérer les véritables plus-value de l'animation dans le cadre d'une approche relationnelle et pédagogique spécifique. La *continuité éducative* ne peut être réduite à la recherche d'un cadre réglementaire unique, pour être éducative elle doit aussi pouvoir questionner les contenus éducatifs dans leur potentiel transformateur. De la même manière, elle ne peut être pensée uniquement sous l'angle de la valorisation des valeurs collectives, elle devrait pouvoir, en tant qu'espace spécifique et intermédiaire entre les sphères scolaires et familiales de socialisation, pouvoir favoriser la reconnaissance et le débat des valeurs individuelles dans la construction du commun, sans qu'elle soit l'occasion de constituer un nouvel espace de régulation prenant appui sur la valorisation d'un seul modèle éducatif.

³⁴ Sur ce droit et l'explicitation de la trilogie des droits pédagogiques élaborée par l'auteur, voir D. Frandji & P. Vitale. « *The enigma of Bernstein's 'pedagogic rights'* » in Philippe Vitale & Beryl Exley (Eds). *Pedagogic Rights and Social Justice. Bernsteinian explorations of curriculum, pedagogy and assessment*. London : Routledge, 2015.

Note méthodologique

Les analyses des chapitres 3 et 4 s'inscrivent dans une étude spécifique réalisée par l'Observatoire PoLoc sur les PEDT entre janvier et novembre 2015, une autre engagée au niveau des départements, en cours de finalisation, et s'intègrent par ailleurs dans le cadre d'une thèse de doctorat portant sur l'implication des mouvements d'éducation populaire dans les politiques éducatives locales. Elles prennent appui sur une cinquantaine d'entretiens effectués auprès d'élus locaux et de responsables du secteur Education des collectivités territoriales dont une dizaine a été réalisée au titre de l'étude sur les politiques éducatives départementales. Elles considèrent également l'enquête quantitative effectuée par l'Observatoire en faisant une focale sur plusieurs questions ouvertes du questionnaire, concernant notamment les objectifs attribués à ces projets et les contenus développés par les acteurs locaux. L'étude s'est engagée à l'échelle nationale, elle a porté sur plusieurs régions, principalement Rhône-Alpes. Les entretiens rendent compte d'un panel diversifié de territoires, tant en termes de géographie de territoire (rural, urbain, périurbain) qu'en ce qui concerne leur configuration socio-économique. Un tiers des entretiens porte sur des secteurs concernés par les dispositifs de la politique de la ville. Le secteur rural est particulièrement représenté puisque cette analyse prend également appui sur une étude réalisée sur le département de l'Ariège, en janvier 2016. Une vingtaine d'entretiens a été réalisée auprès d'élus, d'adjoints à l'Education (adjoints aux affaires périscolaires, aux affaires scolaires, suivant les dénominations), une autre vingtaine auprès de coordonnateurs PEDT, et dix auprès de responsables du secteur Enfance Jeunesse (les dénominations diffèrent suivant les collectivités). Tous les entretiens sont des entretiens semi-directifs, basés sur une grille d'analyse réalisée par l'Observatoire. Une première série d'entretiens a porté sur la question des objectifs assignés aux actions éducatives locales. L'enjeu était de chercher à comprendre ce que les acteurs entendent résoudre par la mise en place des PEDT. Une autre série d'entretiens a abordé plus précisément les questions de concertation, participation, partenariat. L'ensemble des entretiens ont été effectués au sein des mairies et dans des structures d'accueil de l'enfance et de l'adolescence. Ils ont été complétés par quelques observations de terrain, dans les espaces alloués aux temps périscolaires, qui n'ont pas l'ambition, à ce stade de l'analyse, de constituer un véritable travail de terrain ethnographique, qu'il s'agirait de développer par la suite.



Conclusion générale : **Les trois fragilités du PEDT dans son contexte socio-historique** **(Daniel Frandji)**

Cette conclusion a pour objectif de synthétiser les principaux résultats de l'analyse réalisée tout en ouvrant les différentes pistes de questionnement qui nous paraissent susceptibles de nourrir la réflexion collective sur les Projets éducatifs de territoire en particulier, et sur les conditions du changement social en matière de scolarisation et d'éducation en priorité. Elle entend aussi insister sur les différents points d'incertitude qui s'imposent encore à nous en ce domaine non sans lien avec la complexité des problèmes ainsi abordés et la conscience de certains manques qui, malgré l'effort collectif ici engagé, appelle plusieurs compléments d'enquête. D'abord, il nous faut encore le préciser : les études réalisées nous ont permis de recueillir de nombreuses et riches données qu'il nous faudra continuer à explorer. Ensuite, elles demandent à être prolongées via l'ouverture de chantiers empiriques complémentaires, tant du côté d'autres acteurs dont nous n'avons pas pu encore recueillir la parole (nous pensons notamment ici aux animateurs et intervenants chargés des actions périscolaires, aux enseignants, aux IEN, et même aux enfants et élèves et à leurs parents), que du côté de la mise en œuvre de procédures d'observations répondant à d'autres méthodologies (observations de procédures de concertation ou de participation, et surtout de projets, d'actions et de parcours mis en œuvre dans les différents temps éducatifs ou dans leurs inter-relations).

121

Il est à noter que les PEDT n'avaient pas encore été objet d'étude empirique approfondie, comme nous nous sommes efforcés de le faire. Du moins à notre connaissance. se mettent certes en débat, ou certaines de leurs dimensions, pour nourrir la réflexion sur ce qu'ils devraient être, depuis la décision de leur généralisation, dans des espaces spécialisés. Ces deux dernières années, la discussion publique a surtout porté sur la réforme des temps éducatifs, avec les polémiques et conflits que l'on connaît, malgré le caractère intenable de l'organisation temporelle antérieure à laquelle il s'agissait en priorité de remédier. Ces discussions sont aujourd'hui complétées par des amorces de travaux d'évaluation, ou quelques études par questionnaires visant à décrire la situation. C'est sans doute la cristallisation sur cette réforme des rythmes qui a fait un peu passer l'enjeu du PEDT au second plan, alors même que ces projets nous semblent condenser d'importantes questions dépassant les seuls problèmes d'organisation du temps, que, de fait, ils ont a priori pour mission d'intégrer dans un enjeu éducatif plus « global ». L'observatoire PoLoc a pensé nécessaire de faire avancer le questionnement sur ces projets éducatifs dont nous avons souhaité observer la mise en œuvre sur de nombreux et différents territoires.

Pour ce rapport, nous avons cependant fait le choix de concentrer notre travail sur quelques enjeux forts tels qu'ils sont ainsi progressivement apparus au fil de l'enquête, et aussi des débats et échanges que nous avons pu mener avec nos partenaires, les membres de notre comité scientifique et dans le cadre de nos

journées d'étude. Ces débats d'ailleurs - quand nous y sommes parvenus - ont parfois été animés, au bon sens du terme, à la mesure des conceptions plurielles de l'action éducative sur lesquelles nous avons justement voulu travailler. Ces échanges ont aussi mis en jeu la nature même du travail de notre observatoire. Ils ont porté sur ce qu'« observer veut dire », et comment faire ceci de la manière la plus pertinente possible, c'est-à-dire dans l'objectif de ne pas esquiver les difficultés qui se rencontrent sur le terrain autant que dans les instances de conception des décideurs nationaux et locaux. Parmi les attentes relatives à la constitution du PoLoc, il y a bien sûr celle trouvant facilement sa place dans le registre même du nouveau modèle de régulation des politiques urbaines, dit, comme nous l'avons vu, de « circulation croisée », qui s'est depuis quelques temps développé en France, comme ailleurs (Béal, Epstein et Pinson, op. cit., 2015) et dont on a vu comment il pouvait, sur certains points, s'apparenter à notre objet. Toutes les missions dites de « capitalisation » des « expériences » ou de diffusion des « bonnes pratiques » qui ont été adressées au PoLoc, dès sa mise en œuvre, en procédent, au moins en partie. Pourtant, ce qui a fait notre originalité depuis le départ, c'est la possibilité de tenir une conception plus exigeante de « l'observation » et de l'analyse¹, impliquée dans le monde, se mettant à l'écoute des analyses des acteurs, pluriels, engagés sur l'éducation à l'échelle des territoires, de leurs attentes et de leurs pratiques, tout en maintenant les exigences d'une approche que l'on pourrait dire relationnelle et dynamique des problèmes qu'ils ont la charge de résoudre. Cette exigence, en tout cas pour nous, n'est pas plus celle qui viserait à développer une observation « totale », à orientation caméraliste des pratiques éducatives, à se contenter de résumer quelques expériences locales répétant certaines des catégories en usage, et les fragilités dont elles sont porteuses, ou à se positionner dans la grande distance du « point de vue du balcon » dédaigneuse des affaires obscures de la caverne. Et, comme cela peut se lire dans ce rapport, nous n'avons d'ailleurs pas tant cherché des « bonnes pratiques » que l'on contribuerait ensuite à imposer clés en main, qu'à mieux comprendre ce en quoi des pratiques pourraient être de « qualité » du point de vue des enjeux éducatifs et sociaux actuels, et surtout quelles dynamiques et configurations sont à même d'en générer l'émergence. Nous n'avons pas voulu non plus nous soumettre au double roman du local et du national, comme entités distinctes qui seraient forcément en tension, au « c'était toujours mieux avant » comme à certaines rhétoriques de l'innovation, pour nous concentrer sur les dynamiques croisées qui rendent nécessaires le recours au « local », « l'ouverture de l'école », la logique des projets, la mobilisation de tous, et leurs effets.

Les projets éducatifs de territoire ont très récemment été mis en place. De ce point de vue, et là aussi insistons-y encore, les analyses que nous développons ici sont clairement celles qui engagent des observations **en l'étape de leur généralisation**, avec tous les tâtonnements et difficultés que cela implique,

¹ Voir, comme rappelé en introduction, les débats engagés lors de la journée de préparation de l'Observatoire sur l'apport possible et les « pièges » d'un observatoire : <http://observatoire-reussite-educative.fr/ressources/cr-de-journees/journee-de-mutualisation/premiere-journee-30-mai-2012-l2019education-a-l2019echelle-des-territoires-locaux-questions-enjeux-et-perspectives>

pour tous. Ces Pedt s'appuient néanmoins en partie sur des modèles antérieurs tels qu'expérimentés et mis en œuvre par plusieurs collectivités, souvent avec l'aide et même l'impulsion des grandes fédérations d'éducation populaire². Et ils poursuivent, à leur manière, une dynamique de **territorialisation des politiques éducatives** qui s'est particulièrement affirmée comme politique nationale dès le début des années 1980. Dans un ouvrage publié en 1994, qui nous a paru instructif de relire aujourd'hui, Bernard Charlot rappelle l'hétérogénéité des logiques constitutives de ce mouvement de territorialisation³. L'ouvrage intitulé « L'école et le territoire », est aussi sous-titré : « nouveaux espaces, nouveaux enjeux ». Il en va ainsi des politiques que nous observons, de renouveler sans cesse et de s'intégrer depuis plus de trente ans dans un registre de nouveauté, qui en un sens de fait l'est encore, si on se réfère au temps plus long de la construction de l'institution scolaire en France, son orientation très centralisée et son rapport, pour le moins « **distancié** », mais aussi « **fermé** », – **ce qui n'est pas la même chose** –, aux « territoires » et à leurs ressources humaines et matérielles. De fait, en 1994, B. Charlot distingue au moins sept versions de cette territorialisation, couvrant la « version autogestionnaire modèle Savary 1981-82 », jusqu'à une « version libérale, avec à la limite, dissolution du territoire dans un "libre marché" », sans oublier la « version mystificatrice, où l'État décide, et où la collectivité territoriale se retrouve obligée d'assumer cette décision et de payer ». Une version intermédiaire, combinant « initiative locale et régulation par l'État », distinguée alors par l'auteur de la version « collectivités territoriales » attire d'ailleurs l'attention de notre regard au moment de la rédaction de cette conclusion. Elle n'est de fait peut-être pas si loin de ce qui se joue dans le PEDT actuel et des différentes logiques se cherchant dans le modèle de « gouvernance par modèles ».

Pour autant, le contexte n'est plus exactement le même. Le contexte social, économique et politique bien sûr, celui des reconfigurations des politiques publiques en général et des réformes génératrices à l'échelle internationale de ce qui se désigne souvent encore comme « nouvelles politiques éducatives »⁴. Le contexte du constat d'un accroissement inquiétant des inégalités scolaires, qui ne pouvait sans doute pas être imaginé ainsi en 1994, même si cette étude a été écrite plus de dix ans après l'installation des premières ZEP, pour des résultats souvent jugés « décevants ». Et ce, même si deux ans plus tard seulement, François Dubet et Danilo Martuccelli⁵ lançaient un autre cri d'alarme : cette école de la République, dont on ne cesse alors de déplorer la « crise », au risque de la nostalgie, non seulement « ne fonctionne pas au bénéfice de tous », mais en viendrait jusqu'à « détruire des individus » (p.337) ou à « empêcher la subjectivité de se faire », corrélant, entre autres, pour ces auteurs, de l'attente d'une école « méritocratique » qui « devient vite destructrice pour ceux qui échouent et n'ont d'autres possibilités que de s'identifier aux catégories de leur échec ». (p. 339). En précisant :

² Voir notamment, l'ouvrage développant l'analyse des actes des rencontres de Rennes, réalisé par B. Bier, A. Chambon, et J.-M. de Queiroz. *Mutations territoriales et éducation. De la forme scolaire vers la forme éducative ?* ESF éditeur, 2010.

³ B. Charlot (coord.). *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Armand Colin, 1994.

⁴ N. Mons. *Les nouvelles politiques éducatives : la France fait-elle les bons choix ?* PUF, 2007.

⁵ F. Dubet et D. Martuccelli. *À l'école : sociologie de l'expérience scolaire*. Seuil, 1993.

« C'est sans doute là l'une des façons les plus cruelles d'entrer dans la vie, car non seulement les élèves n'obtiennent rien de bien tangible, mais ils perdent l'estime de soi. Cette épreuve est d'autant plus vive que le système scolaire ne s'accroche pas à un véritable projet éducatif, 'moral' aurait-on dit autrefois, visant l'expression et la formation de qualités personnelles. Tout ce qui n'est pas strictement scolaire y reste résiduel, militant, alors même que chacun déplore la perte d'utilité des diplômes et la faiblesse éducative des sociétés de masse ». (*Ibid.*)

L'analyse, on le sait, a depuis pris de l'ampleur, même si le débat sur la nature de ce projet éducatif « autre » et ses figures de justice peine à se tenir ouvertement et publiquement, malgré les efforts d'acteurs et de chercheurs, mais dont les travaux ne se discutent pas toujours suffisamment non plus entre eux, dans et hors de l'arène académique : sur la question de l'estompement de la problématique des inégalités, la possibilité de la concevoir, ou non, indépendamment du modèle de l'égalité des chances méritocratiques (cette conception « individualiste » de l'égalité que dénonçait déjà H. Wallon, telle qu'elle s'est imposée historiquement en France, et dont on ne cesse aujourd'hui de rappeler la « face sombre » pour reprendre le terme de J.-P. Delahaye, op. cit., 2015) ; sur la question des contenus de la culture scolaire et la place faite aux savoirs, et quels savoirs (cependant, bien plus fortement relancée ces dernières années que dans les années 90, grâce à la mise en débat du Socle commun de connaissance, de compétence et de culture) ; sur **le rapport entre logiques d'innovation, l'injonction à l'innovation, et l'enjeu de la démocratisation du système d'enseignement**⁶ ; sur **les conditions du changement** en lien avec les logiques de mises en œuvre des politiques éducatives, ou les enjeux normatifs de la **quête d'efficacité**⁷, sur la fragmentation induite par **la montée des dispositifs** (Barrère, op. cit., 2013), et finalement, nous le pensons, sur le renouvellement de la « syntaxe éducation et démocratie », les formes **d'individualité, de subjectivité et de société qu'il s'agit de promouvoir par l'action éducative publique.**

Il nous semble, de fait, que ce qui se joue par et autour des PEDT engage la plupart de ces questionnements, et ce même si ceux-ci ne sont pas l'élément phare des mutations portées par les politiques éducatives actuelles (qu'il nous faut considérer dans leur ensemble).

1. Le risque de la réduction techniciste et le problème de l'urgence

Le premier phénomène sur lequel nous nous sommes arrêtés concerne ce qui s'apparente à une fréquente réduction **techniciste** et **organisationnelle** des enjeux des projets éducatifs territoriaux. Cette réduction, autant liée à la « **pression de l'urgence** » qu'aux difficultés de mises en œuvre des transformations que les PEDT impliquent de devoir réaliser, impacte négativement la visée même de l'opération, ou du moins la réflexion sur les enjeux et les finalités des projets. Elle limite le travail de problématisation que les acteurs doivent opérer sur le terrain, et les attentes de changement investies en ce

⁶ cf. le débat mené sur ce point dans la dernière partie de notre journée du 10 juin 2015 : <http://observatoire-reussite-educative.fr/ressources/cr-de-journees/journee-de-mutualisation/journee-du-10-juin-2015-pedt-etat-des-lieux-et-perspectives>

⁷ C. Lessard & A. Carpentier. *Politiques éducatives : la mise en œuvre*. PUF, 2014. Et sur l'efficacité : X. Dumay & V. Dupriez. (dir.). *L'efficacité dans l'enseignement. Promesses et zones d'ombre*. Bruxelles : de Boeck Université, 2009. p. 209-224.

domaine, au risque de voir l'action éducative locale continuer à « basculer [...] vers une sorte d'ingénierie inextricablement sociale et pédagogique » (Barrère, op. cité, 2013, p. 111). Nous avons vu en quoi ces orientations engagent différentes contraintes, et en quoi elles impliquent de mener la réflexion sur l'aide de l'État, qui de fait, a pour souci d'accompagner, sans s'y substituer, les collectivités dans leur travail de fabrique ; travail complexe supposant des ressources matérielles et humaines inégalement distribuées selon les territoires. Certains regrettent que cette réforme se soit surtout, et bien trop, engagée comme réforme organisationnelle. Mais il nous a paru plus pertinent de saisir les différentes contraintes auxquelles sont confrontés les acteurs tout en nous questionnant sur les formes du registre de « régulation » « à distance » – ses « hybridités » et ce sur quoi il se concentre – se cherchant ainsi entre l'État et les collectivités en cette étape de généralisation (chap. 3).

Les problèmes se posent surtout pour ceux des territoires **qui n'avaient pas déjà de capital, de ressources et d'expériences dans le domaine des projets éducatifs**, et qui de ce fait paraissent plus dépendants (ont le plus besoin) et des « circulations horizontales » et des aides de l'État. Nous avons suggéré, sans pouvoir totalement le vérifier, que ce recours à l'aide de l'État était inversement proportionnel au capital d'expériences des collectivités. Pourtant, il conviendrait surtout d'être vigilant au risque de voir certains territoires, en milieu rural notamment, bénéficier bien moins que d'autres des doubles « circulations horizontales » et « verticales » qui se mettent en place ailleurs. Les différences observées **entre milieu urbain et milieu rural** nous sont de fait apparues très fortes, via divers indicateurs, même si le milieu rural peut bénéficier de l'appui des fédérations d'éducation populaire (et il est d'ailleurs cocasse en un sens de voir parfois se développer une critique du mouvement de ces fédérations qui ne seraient pas suffisamment, ou bien moins, implantées dans les quartiers populaires des grandes villes, ou plus exactement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ⁸). Il résulte de ces observations le constat d'une fabrique de PEDT engageant une circulation complexe de savoirs susceptible de produire (ou reproduire) ces disparités territoriales tant craintes, mais aussi, et en même temps, ne l'oublions pas, des formes de standardisation et d'uniformisation problématiques⁹. Un point qui apparaît déjà dans l'analyse du questionnaire (chap. 1.) et sur lequel il nous faudra encore aussi continuer à travailler.

Car la « technicisation » que nous relevons, la visée principalement organisationnelle de la généralisation, et le contexte de l'urgence, impactent la qualité du débat, de **la participation, de la**

⁸ D'où le souci de développer ici les expériences d'éducation populaire. cf. circulaire DJEPVA/DIR n° 2015-219 du 22 juin 2015 relative à la mise en œuvre des mesures jeunesse, éducation populaire et vie associative du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015.

⁹ Assez proche de ce que Anne Barrère, reprenant ici les catégories de Norbert Alter, désigne comme « invention dogmatique ». Pour ces auteurs, ceci n'est pas lié à la logique d'une innovation « qui nécessiterait un long circuit entre invention et l'appropriation par le social », mais « de nouveautés techniques ou organisationnelles qui ne se donnent jamais, précisément, ce temps. (...) ». De fait, une « invention dogmatique » répond davantage « au besoin d'action et de légitimation de l'organisation par l'action, qu'à celui qu'ont les acteurs de progresser dans leur travail et leurs pratiques. De nombreux dispositifs seraient donc en fait, des inventions dogmatiques, à la temporalité peu congruente avec celle des pratiques. Ce décalage se traduit logiquement sur le terrain par des résistances des acteurs à s'y engager ainsi que par des engagements partiels ou temporaires. » (op. cit., p. 108)

réflexion sur les finalités, de l'analyse, et du travail sur les contenus et les modalités des « actions éducatives ». Nos différentes données sur ces phénomènes sont assez congruentes et éclatantes, à tel point que parfois, nous ne savons plus trop quels problèmes ces PEDT entendent résoudre : la finalité première et la plus dévorante, vu l'urgence donc, est celle de leur mise en place.

2. Les deux premières fragilités

Dans ce contexte, nos analyses mettent en lumière deux premières grandes fragilités des PEDT actuels : celle d'une politique se voulant « **politique partagée** » mais qui s'accompagne de peu de modalités de « **participation** », qui joue peu, insuffisamment, le jeu de l'arène citoyenne, comme lieu permettant de confronter les finalités possibles et/ou les conceptions éducatives qui sont ici mobilisables. Cette fragilité là doit être pensée en rapport à la difficulté de la tâche, comme le reconnaissent parfois les acteurs eux-mêmes, élus et techniciens. Mais elle renvoie aussi à ce qui, en dernière instance, se présente ou se justifie comme procédure de « démocratie représentative ». Nous avons cependant ajouté que les PEDT fonctionnent de manière peu visible (grâce à des exemples qui nous ont montré le contraire) comme instrument de travail cognitif collectif, permettant, dans la confrontation positive d'analyses, d'approfondir la réflexion, de réviser les tensions induites par de multiples attentes pas toujours compatibles, de dénouer les conflits, nécessairement imposés par les déplacements des frontières de l'action éducative, plutôt que de les « trancher ». C'est là **la première fragilité**. Notre propos se refuse au registre des dénonciations parfois en usage sur ces points. Il réclame d'autres analyses. Mais il relève surtout quelques tensions et contradictions, quand on dit vouloir mettre en place des « politiques partagées ». L'une des déclinaisons les plus manifestes de ces phénomènes s'expose dans l'énoncé des « objectifs », « finalités » et/ou « enjeux » des PEDT, tels qu'ils apparaissent dans les plaquettes des collectivités, les réponses au questionnaire, et même les entretiens avec les élus et les techniciens. Et c'est bien là la **seconde fragilité** à laquelle nous sommes confrontés. Pas seulement parce que ces « objectifs » sont très hétérogènes et disparates. Mais surtout quand ils s'apparentent à des « slogans » ou « formules » (chap. 1, chap. 2 et chap. 4), parfois identiques, parce que « circulant » tels quels d'un document à l'autre, d'une ville à l'autre, ou quand ils listent des « valeurs », certes importantes, mais dont on a bien du mal à voir en quoi et comment elles s'incarnent, dans quelles pratiques (de fait, la demande, opérée par le questionnaire, de citation d'une « action qui vous paraisse la plus représentative » des objectifs et autres axes stratégiques du PEDT, mentionne bien des curiosités). De même, surtout, c'est sur le plan de l'action éducative menée que le manque se fait ressentir : que faire sur les temps péri et extra scolaires ? Qui le décide ? Comment ? Pourquoi ? Comment penser l'articulation de ces temps avec les temps scolaires ? Quelles conditions de pertinence des projets et/ou parcours éducatifs ?

Curiosité et fragilité de fait, alors même que divers travaux de recherche nous montrent la complexité de ce qui se joue ou peut se jouer dans des « projets » de ce type, aux effets égalisateurs incertains, sans suffisamment d'accords cependant. Fragilité de toute façon quand on voit la pluralité des modes de déclinaison des notions phares portées par ces politiques (chap. 4) de complémentarité, continuité ou cohérence éducative, jusqu'à voir ici le risque de se prolonger, et même se renforcer le « dualisme des dimensions cognitives et comportementales de l'enseignement », qui est déjà depuis plusieurs années objet de fortes inquiétudes en France, et ailleurs (Tardif et Levasseur, 2010).

Il paraît indispensable de prolonger l'analyse empirique sur ces points, c'est-à-dire de conduire et d'impulser un travail d'observation beaucoup plus systématique et méthodologiquement contrôlé sur les actions éducatives réalisées. Indispensable, car il en va non pas tant de ce qui se nomme parfois « l'efficacité » de ces projets, mais de leur sens et de leur apport possible aux enjeux d'égalité et de citoyenneté dont ils se prévalent. Indispensable aussi, car les travaux de recherche déjà amorcés sur ces points paraissent insuffisants. Ainsi en est-il notamment des travaux portant sur les « Projets » éducatifs et culturels, menés avec des établissements scolaires, et notamment, car c'est surtout sur eux que les chercheurs se concentrent, sur les projets artistiques (redoublant en un sens ce qui s'observe sur le terrain, à savoir que les projets dits « culturels » se concentrent surtout sur l'art, cf. chap. 1 et chap. 4). Tantôt pour, toujours, presque irrémédiablement, regretter les logiques d'opacification du travail scolaire, pourvoyeuses de différenciation et d'inégalités (à juste titre, mais sans toujours se donner la possibilité de voir autre chose, là est le problème), tantôt pour relever les dynamiques positives de requalification et de reconnaissance dont ils sont porteurs comme pistes productives d'ouvertures de la « forme scolaire », mais insuffisamment reliées aux enjeux des inégalités d'apprentissage (car il conviendrait déjà avant tout, nous semble-t-il, de poursuivre le travail sur le concept de « forme scolaire » lui-même ou ce que l'on condense sous ce terme¹⁰). Ces travaux ont d'ailleurs du mal à ne pas se retrouver pris dans certaines clôtures des discours pédagogiques (B. Bernstein, op. cit., 2007), même si les meilleurs d'entre eux se veulent vigilants sur ce point. Car en ceux-ci se rejoue aussi, concrètement, le problème de la pluralité des objectifs de l'action éducative et scolaire, des différentes formes de conjugaison de la syntaxe « éducation et démocratie ». Ces travaux de toute façon ne procèdent pas toujours des mêmes orientations : la perspective critique soucieuse de maintenir, pour la renouveler, la problématique des inégalités sociales d'échec et de réussite scolaire, telle qu'amorcée dans les théories de la reproduction, mais qui a du mal à rompre avec le légitimisme de ces dernières, et/ou le postulat premier de l'inégalité qui les clôture trop souvent ; et la perspective plus soucieuse d'observation des pistes émergentes de changement dans une perspective « d'inclusion sociale » par la culture, mais dont il nous faut questionner les conceptions du développement cognitif et social individuel et collectif qu'elle sous-tend. Il n'est pas lieu ici de développer ces points, mais il est clair qu'en lisant ces travaux, l'analyse de ce que l'art fait à l'école demeure contrastée, énigmatique,

¹⁰ Guy Vincent (dir.). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire*. Presses universitaires de Lyon, 1994

parfois contradictoire, autant que ce que l'école fait à l'art¹¹. Il nous faudrait pouvoir y revenir, de même qu'il nous paraît nécessaire de prolonger le travail de tous ceux qui tentent de faire bouger les cadres d'analyse dans le domaine de la sociologie des apprentissages et de la pédagogie¹². D'ailleurs, pour élargir le propos sur l'ensemble **des rapports entre les activités scolaires et périscolaires**, quelques premières observations nous montrent en quoi ceux-ci mettent en jeu **des phases multiples et plus ou moins itératives et contrôlées** d'opérations de **contextualisation / décontextualisation / recontextualisation** des objets d'apprentissage. La notion de « parcours » souhaitant aujourd'hui vouloir concrétiser et renforcer ces rapports, gagnerait avant tout à questionner ces itérations qui peuvent soit générer un « apprentissage intégré » soit renforcer un « apprentissage segmenté » socialement différenciateur¹³. Mais bien sûr, sur le terrain, ceci implique d'ambitieuses coopérations analytiques entre les enseignants et les animateurs ou intervenants (ce que réclament souvent ces derniers, confrontés au manque de légitimité). Et cela implique surtout de réviser la matrice dichotomique avec laquelle on pense ces relations (théorie/pratique, abstrait/concret) et qui maintient les conflits de légitimité.

3. Un double référentiel, pour un modèle en train de se faire ?

Au vu de nos analyses, nous repérons aussi la possible coexistence d'un **double référentiel** se logeant dans la conception et la mise en œuvre des PEDT. D'un côté, les PEDT s'enracinent dans un modèle d'efficacité. Nous avons vu qu'ils procèdent d'une ingénierie de projets, avec toute la technicité et les sémantiques qui sont ici impliquées : ses enjeux d'efficacité, de diagnostic préalable, d'évaluation, etc. Les catégories et problématisations qu'ils déclinent sont proches de celles se retrouvant au cœur des « dispositifs » (qui peuvent fournir les « objectifs » et intitulés des axes de travail), ou de ce qui s'observe dans les volets éducatifs de la politique de la ville. N'oublions pas d'ailleurs que le modèle dit de « gouvernement à distance » se formalisant en « circulation croisée », s'est forgé en France dans la Politique de la Ville (Béal, Epstein et Pinson, op. cité, 2015, p. 124). Mais les PEDT sont, pour une large part, aussi conçus en référence à un modèle plus ancien, de type « communautaire » qu'ils revisitent. A

¹¹ Sur ces points, voir notamment le dossier coordonné par S. Bonnery : « L'enseignement de la musique, entre institution scolaire et conservatoires » in *Revue française de pédagogie*, n°185, 2013 ; l'ouvrage récent d'Anne Barrère et François Mairesse. *L'inclusion sociale. Les enjeux de la culture et de l'éducation*. L'Harmattan, 2015, ainsi que celui d'Alain Kerlan (dir.). *Un collègue saisi par les arts. Essai sur une expérimentation de classe artistique*. Ed. de l'Attribut, 2015. La question de l'expérience esthétique de toute façon est aussi enjeu de forts questionnements dans les sciences sociales en général. Cf. le débat approfondi sur ce point entre Jean Molino et Jean-Claude Passeron qui permet de penser quelques unes des clôtures engagées dans les travaux sur les « projets culturels » : Le mixte et le singulier : épistémologie des sciences sociales et théories de l'esthétique [en ligne] : <http://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article4325>

¹² A l'instar, à notre avis, de la récente thèse d'Ariane Richard Bossez qui montre en quoi et comment la présence d'opérations socialement et cognitivement différenciatrices dans les activités scolaires, et on peut le penser périscolaires, n'empêche pas d'identifier des moments où ces opérations se révisent « ouvrant ainsi sur des possibilités de démocratisation des apprentissages ». A. Richard Bossez. *La construction sociale et cognitive des savoirs à l'école maternelle : entre processus différenciateurs et moments de démocratisation. Le cas des activités relatives à l'écrit en grande section*, Thèse de sociologie, LAMES, Université d'Aix-Marseille, 2015.

¹³ Là encore pour reprendre les termes de B. Bernstein qui nous semblent les plus opérants sur ces questions (op. cité, 2007) et ceux de Karl Maton (« Gravité sémantique et apprentissage segmenté. La questions de la construction du savoir et de la création de détenteurs du savoir », in D. Frandji & P. Vitale. *Actualité de Basil Bernstein. Savoir, pédagogie et société*. PUR, 2008)

priori, si l'on en croit les analyses qui se sont déjà intéressées aux différents modèles « d'écoles justes », les modèles dits de « l'efficacité » et celui dit « communautaire » se distinguent sur plusieurs points¹⁴. Le premier puise dans les registres de la rationalisation industrielle. Il s'est depuis une vingtaine d'années beaucoup renforcé dans le domaine éducatif (C. Dumay & V. Dupriez, op. cit., 2009) ; le second, sur le lien de personne à personne, avec comme modèle l'espace domestique :

« Le principe organisateur est ici la chaleur, la confiance, la proximité entre les êtres. On peut dire qu'il étend à la politique le mode d'organisation qui est celui de la famille. Cela crée une ambiguïté, dont les conséquences sont considérables. En principe, la philosophie politique établit une nette rupture entre la Cité, qui est le domaine de la politique et de la justice, et la famille, domaine de l'amour. (...) La mise en forme communautaire du monde scolaire présente donc une caractéristique assez particulière. C'est un univers politique, mais un univers politique très perméable à des valeurs comme l'affectivité, le corps, l'esprit d'enfance qui sont en principe tenues à distance dans les autres Cités » (Derouet, op. cit., 1993, p. 97).

Il est clair que ces propos résonnent différemment à nos yeux aujourd'hui. Ils sont eux aussi trop homogénéisants. Et ils ne font aucune référence à la problématique du *care*, ou à celle de l'école bienveillante, désormais convoquées et qui, elles, du moins pour le *care*, entendent se démarquer d'une emprise de « l'épanouissement personnel » en se situant explicitement dans la sphère du politique¹⁵. Mais, nous avons clairement vu (chap. 4) combien les visées d'épanouissement individuel, associées aux conceptions « spontanistes » de l'enfant, se retrouvent au cœur des discours de bien des acteurs des PEDT.

Sans doute faudra-t-il prendre le temps de continuer à travailler sur ces questions, pour confronter ces multiples propos sur l'épanouissement à connotations romantiques ou idéalistes¹⁶, à la problématique du *care*, comme à ceux des arguments des discours pédagogiques qui sont parvenus à se dégager de leur phase « romantique ». De la même manière, si ce n'est un modèle communautaire, du moins, la représentation d'une école fortement intégrée dans son environnement proche, tissant des liens de proximité et de solidarité, se retrouve aussi imbriquée dans les catégories de pensées des politiques éducatives locales. « Il faut tout un village pour élever un enfant », ce beau proverbe wolof a d'ailleurs souvent été repris ces dernières années pour penser la réussite éducative. Et en un sens, on voit ici se dessiner une autre référence qui n'est pas celle du projet en mode urbain et ses ingénieries : celle d'une école située au cœur de sa

¹⁴ Jean-Louis Derouet. École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux ? Métailié, 1992. Et ce même si Derouet, tout en utilisant principalement les écrits d'Edmond Demolins pour expliciter ce qu'il désigne comme modèle « communautaire », rappelle que l'admiration de ce dernier pour les écoles anglaises « tenait d'abord à la supériorité dans la formation des entrepreneurs et il reprochait à l'école traditionnelle française de ne savoir former que des fonctionnaires routiniers, qui perpétuent, dans le monde du travail, les habitudes de paresse et d'inefficacité qu'ils ont appris à l'école » (p. 105)

¹⁵ P. Molinier, S. Laugier et P. Paperman (dir.). Qu'est-ce que le *care* ? Souci des autres, sensibilité, responsabilité. Payot, 2009.

¹⁶ Un peu comme lorsque A. Gramsci, dans les années 20, dénonçait la « phase romantique de l'école active », celle-ci ayant pour lui formé une « sorte de chapelle qui a paralysé les études pédagogiques et a donné lieu à de curieuses involutions ». Gramsci précisait d'ailleurs sa critique sur l'une de ces principales « involutions », qu'il voyait condensée dans le maître mot de la « spontanéité » des enfants, qu'il s'agirait avant tout pour les éducateurs, de respecter. Et qui ne tient pas compte du fait que l'enfant « à partir du moment où il commence à voir et à toucher, peut-être peu de jours après la naissance, accumule des sensations et des images qui se multiplient et qui deviennent complexes avec l'apprentissage du langage ». L'enfant ne grandit pas en dehors des « sociétés humaines » plurielles, avec qui il entretient un rapport actif, par les moyens du langage, de la technique, de l'histoire humaine et de l'histoire des choses : la « spontanéité » fait bien trop référence à une nature pensée indépendamment de cette complexité relationnelle. D. Frandji. « École unitaire et rapport pédagogique dans la conception gramscienne du pouvoir » in *Actuel Marx*, 2015.



commune, où tous conjuguent leurs efforts harmonieusement, qu'elle soit associée (mais alors non sans paradoxes dans ce contexte) à une représentation des écoles de la troisième République ou à celle d'un environnement rural intégré, dont les habitants sont plus ou moins obligés de mutualiser leurs efforts et de s'entraider. Si ces modèles renvoient à des représentations plus ou moins idéalisées, notre étude laisse penser qu'ils fonctionnent, qu'ils sont opérants et qu'ils font sens : non seulement pour des acteurs politiques nationaux ou locaux, mais aussi pour des parents, des enseignants ou des acteurs de l'éducation populaire. L'analyse des plaquettes (chap. 2) le suggère, de même que bien des entretiens permettent de l'entrevoir. Au fur et à mesure de l'avancée de notre travail, nous nous sommes plusieurs fois posés la question de cette double référence, et si ces propos conclusifs ne visent qu'à en effleurer l'analyse, il est toutefois possible d'effectuer quelques remarques.

Cette double référence donne d'abord l'occasion d'explicitier la différence de problématique pouvant se jouer entre le monde rural et le monde urbain, certes sous le mode idéal-typique qui renvoie à une bien plus grande complexité et non moins de configurations intermédiaires ¹⁷. Car, d'un côté, les PEDT, en leur « challenge » de coordination, se heurtent au problème de la fragmentation des interventions éducatives dans la logique de la multiplication des « dispositifs » largement renforcée, ces dernières années, par l'engagement des collectivités (Barrère, op. cit., 2013, p. 102) et les volets éducatifs de la politique de la ville. C'est ici, en secteur urbain, dans les grandes villes et notamment dans les quartiers « prioritaires » que l'enjeu de l'effort de coordination s'avère tout à la fois le plus nécessaire et le plus difficile à concrétiser. N'est-ce pas d'ailleurs ici que les enseignants pourraient être le moins en situation de proximité avec les habitants : proximité sociale et culturelle déjà (qu'il ne s'agirait toutefois pas de figer) et proximité spatiale en rapport à leurs lieux d'habitation souvent rappelés comme éloignés du quartier d'exercice (de quoi, par exemple, nourrir la réflexion sur la raréfaction des « logements de fonction » pour les enseignants dans les écoles elles-mêmes) ? C'est ici que les habitudes du travail en mode projet et partenariat sont sans doute déjà les plus usitées, via notamment le capital acquis de l'éducation prioritaire, mais c'est aussi ici que les conflits de territoires professionnels demeurent vifs. C'est d'ailleurs encore ici que l'on retrouve le plus d'acteurs professionnels justifiant ou argumentant leur travail sur la base d'une posture critique du « système de l'éducation nationale », dénoncé ou regretté comme trop rigide et fermé, tout en relativisant l'enjeu de la « réussite scolaire ». Dominique Glasman¹⁸, au cours de son travail sur les Programmes de réussite éducative, a mis l'accent sur ce point :

« Bien des débats de la dernière décennie, bien des récriminations, sont analysables comme l'expression d'une insatisfaction voire d'une impatience des "partenaires" de l'école devant ce qu'ils considèrent parfois comme son impérialisme. Ou devant une vision qu'ils jugent excessivement "scolaro-centrée" de la vie des enfants et des adolescents, ou de la réussite. De la part de ceux qui se retrouvent dans les équipes de RE, élargir le champ vers l'idée de réussite éducative c'est une manière de déplorer l'importance de fait prise par l'école dans le

¹⁷ A commencer parce que cette opposition entre rural et urbain demeure, bien sûr, trop binaire.

¹⁸ D. Glasman. « La Réussite éducative dans son contexte sociopolitique » in Laforest V. (coord.). La réussite éducative. Un dispositif questionné par l'expérience. INJEP, n° 27, 2010. pp. 9-20 (coll. "Cahiers de l'action").

placement social, ainsi que la priorité que semblent en effet accorder les parents à la réussite scolaire, au point que la scolarité semble résumer à elle seule la mission éducative d'une génération à l'égard de la suivante. C'est aussi affirmer qu'il y a, dans le monde social d'aujourd'hui comme dans celui d'hier – et pas uniquement dans les quartiers populaires – nécessité d'une éducation des jeunes générations qui ne se limite pas à des transmissions scolaires. [...]. Et d'autres acteurs, responsables ou animateurs associatifs, travailleurs sociaux, se retrouvent aussi dans cette insatisfaction face à l'école et dans la reconnaissance du fait que la "réussite" d'un enfant ne s'épuise pas dans sa réussite scolaire. » (Glasman, op. cit., 2010, p. 15-16)

Or, si ces discours sont courants, nous avons vu (chap. 4) combien ils l'étaient bien moins, notamment en milieu rural. Ici de fait, et en un sens cela nous a étonnés, les discours recueillis développent plutôt des relations de confiance envers l'école, une école qui fait son travail, qui doit le faire et qui tente de le faire le mieux possible (il faut l'y aider), qui a son territoire d'activité, et que la collectivité doit trouver le moyen de renforcer, sans s'y substituer, et encore moins sans le relativiser. Il ne paraît pas inutile, en cette conclusion, de les écouter à nouveau :

« Les savoirs c'est l'instituteur ou le professeur [...] Mais après politique éducative... heu... le rôle de la politique éducative c'est quoi ? C'est d'accompagner l'enfant dans un environnement le plus agréable possible et qui lui permette de construire sa personnalité dans des conditions optimum, voilà, c'est ça pour moi la politique éducative. Après c'est pas moi qui vais lui apprendre à compter, d'accord ? Et c'est pas dans nos structures que l'enfant il apprendra à compter ! On est dans un rôle d'accompagnement en fait... [...] enfin il y a des fonctions régaliennes au niveau de l'État, la justice, l'éducation nationale, les armées, etc., qui doivent être quand même prises en compte si l'on veut que chaque français soit traité de la même façon» (élu Cdc, milieu rural)

Ces propos intègrent aussi une hétérogénéité des arguments, et même des ambiguïtés, puisque les mêmes acteurs peuvent alors en venir sur ces bases à penser la « complémentarité » en puisant dans un modèle de la compensation, ou dans la logique du « dualisme ». Et les uns et les autres, acteurs de milieux ruraux et de milieux urbains, peuvent de même se retrouver dans une critique des logiques compétitives renforcées par l'école, au détriment de celle des logiques scolaires sélectives, et a fortiori socialement sélectives, co-productrices d'inégalités, sur lesquelles ils ne se donnent pas comme objectif de travailler. Cependant, les problématiques dans lesquelles s'inscrit le travail éducatif de la collectivité peuvent être celles du développement local, et même pour certaines, de la lutte contre la désertification et l'enclavement, bien plus que celle de la « gestion des risques » (chap. 4). Dans certains cas, dans les plus petites communes, et leur unique école, c'est le recours au bénévolat ou à la poly-activité des acteurs ainsi enrôlés, qui est de mise, pour le développement des actions éducatives. Enfin, rappelons que si les PEDT ont pour principal objectif de coordonner l'action éducative globale, et notamment de contribuer à déjouer la fragmentation induite par la logique des « dispositifs », encore faut-il que ces dispositifs soient existants. On a vu, notamment à partir des données du questionnaire, combien cette dynamique là des PEDT n'était pas (encore) évidente, au point, si rien ne bouge en ce domaine, de voir **s'affirmer un devenir « dispositif » parmi d'autres, du PEDT lui-même** (les réponses au questionnaire, cf. chap 1., donnent de fait à voir des articulations très variables entre les dispositifs et assez faibles entre les politiques sectorielles). Mais **il serait bien paradoxal de voir le modèle « urbain » ainsi confectionné s'imposer,**

via les doubles registres de circulation, au monde rural, et donc avec lui, s'exporter les fragmentations que la décision de sa généralisation vise précisément à réviser...

Modèle « communautaire » ? D'une certaine conception des écoles de la troisième République ? De celui d'écoles intégrées en relation de proximité en milieu rural ? Modèle de l'efficacité ? Modèle urbain ? De l'action en milieu prioritaire, du mode projet et de la montée des dispositifs ? Tous ces termes et ce qu'ils convoquent ne sont sans doute pas équivalents. Nous ne pouvons qu'assumer aujourd'hui ces flottements sémantiques. Et de toute façon, pour nous ils renvoient si ce n'est justement à des « modèles » bien délimités, du moins à des références interdépendantes héritées d'une histoire accumulée et s'incarnant dans de multiples pratiques, attentes, catégorisations, instruments, formes d'organisation et logiques de division du travail, que la fabrique actuelle des PEDT active, et qu'elle se met d'une certaine manière au défi de faire bouger, en les ré-agencant, **voire pour créer son propre discours et de nouvelles pratiques**. La fabrique, en l'étape de la généralisation, si elle est une fabrique organisationnelle, est aussi une fabrique discursive et politique.

4. Le PEDT dans l'univers social : la troisième fragilité

Mais dans cette perspective, il nous faut alors encore nous interroger sur l'inscription de ces PEDT dans l'univers social : saisir non plus tant leurs objectifs et leurs finalités que leurs apports, réels, actuels et aussi possibles ou potentiels en ce domaine, du point de vue des enjeux de justice. Il nous faut encore nous interroger sur ces questions, et trouver les moyens d'accompagner les acteurs souhaitant le faire, car ceux-ci sont peu formulés et relayés, quand ils ne sont pas esquivés et détournés. Et c'est bien ici **la troisième et dernière fragilité** du PEDT en l'étape de sa généralisation à laquelle nous sommes confrontés. Pour un constat qui, là aussi, procède de nombreux indicateurs.

D'une part, nous constatons que parmi les savoirs qui contribuent à penser l'action éducative, ceux des **sciences sociales**, et notamment de la sociologie et des sciences de l'éducation qui s'y associent, sont peu mobilisés. Nos étonnements sur la prétention de « résoudre le problème de l'échec scolaire grâce aux apports de la chronobiologie » procèdent déjà de ce constat : que les apports de ceux se revendiquant de ces questions, ou de la médecine, aient à un moment été pertinents pour aider à penser les organisations temporelles, quotidiennes, mensuelles, annuelles, etc., est une chose et ne fait pas de doute. Mais que la tribune ainsi conférée par la réforme des rythmes à des savoirs d'expertise se revendiquant ou se reconnaissant dans ce vocable se poursuive ainsi sur le terrain, en est une autre. En fait, cela rejoint clairement aujourd'hui les divers glissements de « l'excitation provoquée par le pressentiment que le Graal organique des difficultés scolaires est sur le point d'être découvert »¹⁹, qui contribue, entre autres

¹⁹ S. Morel. *La médicalisation de l'échec scolaire*. La Dispute, 2014.

problèmes, au « déclin des métiers de l'enseignement » (Morel, op. cit., 2014, conclusion de l'ouvrage). Mais le même propos vaut pour les considérations « spontanéistes » de l'enfant (déclinées en mode rural ou urbain) autant que toutes ces autres catégorisations ou caractérisations, psychologisantes des problèmes d'éducation, que nous retrouvons aussi sur le terrain des PEDT (un peu plus en mode urbain ? D. Glasman (op. cit., 2010, p. 18) a déjà de fait relevé le risque de ce psychologisme dans l'analyse des acteurs des PRE), pour ne décliner l'analyse de difficultés scolaires qu'en termes de « comportements » individuels qu'il s'agirait de « soigner », ici encore, ou de réguler.

Enfin, il faut rappeler que parmi tous les objectifs attribués aux PEDT, celui de **la lutte contre les inégalités est extrêmement peu mentionné** (cf. chap.1, chap.2 et chap.4). Le terme même d'égalité doit être activement recherché ; on lui préfère bien plus souvent celui de différences, de diversité ou de « citoyenneté » (mais une citoyenneté sans égalité ?). Certes, les problématiques qui sont entraînées et débattues dans la fabrique et la mise en œuvre des PEDT renvoient à des enjeux d'inégalités « territoriales ». Quand la question de l'égalité est mentionnée, elle se déploie aussi le plus souvent en termes « **d'égalité d'accès** » : il s'agit de donner à tous des accès à des activités sportives, culturelles, etc. et de « qualité » pour notamment contrer les inégalités économiques générées par le secteur des loisirs et autres apprentissages privés et du secteur marchand²⁰. Mais la question des inégalités scolaires et en l'occurrence celle des inégalités d'apprentissage demeure très peu mentionnée (avec des exceptions notables dont, par exemple, dans notre corpus, le discours d'un élu qui en fait une ligne politique et explicite d'action). En fait, elle est surtout très peu opérationnalisée, c'est-à-dire mobilisée, par les acteurs interviewés, non pas simplement comme un objectif ou une « formule », mais comme un problème, sur lequel nous savons déjà un certain nombre de choses - même si pas assez - et qui implique notamment de s'intéresser aux présupposés sociaux engagés dans les contenus des activités scolaires et éducatives, les formes de transmission de ces contenus et savoirs, les prérequis qu'ils inscrivent, les opacités qui sont les leurs, etc. Ni les logiques de segmentation forte entre l'école et l'espace éducatif (« mode rural » ou « référencé à l'école de la troisième République »), ni les assouplissements de frontières procédant des « théories de la compétence » (voir pour cette expression le chapitre 4), en « mode urbain », ne donnent prise à ces questions : il s'agit soit de **préserver la « forme scolaire »** (sans « faire l'école après l'école »), soit de la renforcer en contribuant à l'étendre²¹, soit de la faire bouger, mais, gît ici le problème de la recherche compliquée d'une rupture avec le « spontanéisme », le « populisme pédagogique », le « dualisme » et l'apprentissage segmenté.

²⁰ Sur ce point, le faible taux de gratuité totale des activités organisées par les collectivités doit tout de même questionner : seulement 42% des communes utilisent la gratuité y compris partiellement (chap. 1).

²¹ Daniel Thin avait déjà relevé le paradoxe de ces critiques formulées par des animateurs et travailleurs sociaux au cours des années 90 dont les pratiques et les analyses de la situation semblaient toutefois de plus en plus tramées par la forme scolaire. Il rappelait alors, avec ses co-auteurs de l'ouvrage « L'éducation prisonnière de la forme scolaire » la nécessité de ne pas confondre institution (école) et formes de relations scolaires (la forme scolaire) : « la dominance de la forme scolaire sur la socialisation pouvant s'accompagner d'une mise en cause de l'institution scolaire et de ses agents ». Daniel Thin. « Travail social et travail pédagogique : une mise en cause paradoxale de l'école », in Guy Vincent (dir.), op. cit., 1994.

Jusqu'à quel point, et comment, sous quelles conditions, cet estompement de la problématique des inégalités peut-il faire bouger la « face d'ombre » de la figure de la méritocratie (la sélectivité sociale, le déficit éducatif qu'elle entraîne), ou au contraire contribue-t-il à la renforcer ? C'est peut-être là l'enjeu principal auquel est confronté le PEDT, le point nodal de ses fragilités, et donc de son devenir



Annexe : Enquête par questionnaire PEDT juillet-octobre 2015

Introduction

Les questionnaires ont été remplis sur la base du volontariat entre le 10 juillet et le 15 octobre 2015 incluant donc des PEDT 2015/2016. L'enquête comprend des questions fermées à choix multiples et des questions ouvertes.

Trois départements ont fait l'objet d'un envoi officiel par le DASEN ou le centre de gestion à toutes les communes (Isère, Nouveau Rhône et Métropole de Lyon). **Ces départements rassemblent toutes les typologies de communes avec une grande diversité politique** et il est logique de les retrouver bien représentés. Les autres ont été touchés par **quatre réseaux de maires (RFVE, AMGVF, AMRF et AMVBF)** qui ont permis d'avoir **toutes les catégories de communes y compris un échantillon représentatif de grandes villes avec Paris, Nice, Bordeaux, Lille, Rennes, Brest, Clermont Ferrand, Villeurbanne, Strasbourg, Reims, Montpellier, Montreuil, Dunkerque, Grenoble, Caen, Aix en Provence.**

Nous avons aussi voulu de façon systématique observer les spécificités éventuelles des communes ayant des territoires en politique de la ville, éducation prioritaire et avec PRE.

Deux rapports sur les organisations de temps scolaire du CNSRRS et de l'AMF et la CNAF ont été publiés entre temps avec des échantillons plus importants. Nous y ferons référence .

Réponses enregistrées : Il y a eu 364 connexions, 147 vides, 22 doublons, 27 sans contact ou trop incomplets.

135

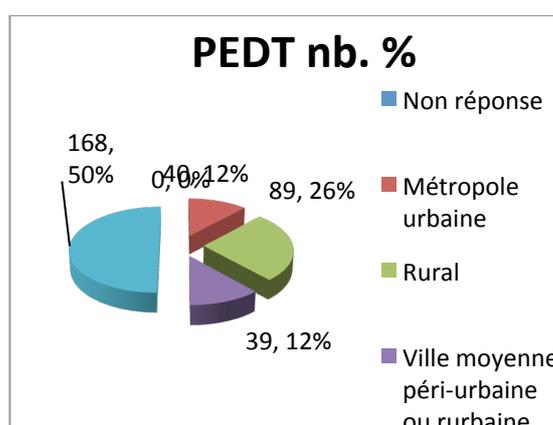
Réponses exploitées : 168 réponses, représentant 11 intercommunalités et 157 communes.

Statuts des collectivités concernées

| Statut de la collectivité signataire du PEDT (commune ou intercommunalité) | Effectifs |
|--|-----------|
| Non réponse | 0 |
| Communauté de communes/intercommunalité | 11 |
| Commune | 157 |
| Total | 168 |

Les 11 intercommunalités représentent 122 communes. On a donc 157 communes représentées directement et 122 par les onze intercommunalités, soit au total 279 communes.

| Année de lancement du PEDT | Effectifs | % |
|----------------------------|-----------|------|
| Non réponse | 9 | 5% |
| 2013 | 32 | 19% |
| 2014 | 75 | 45% |
| 2015 | 52 | 31% |
| Total | 168 | 100% |



L'échantillon comporte des villes ayant signé leur PEDT qui sont réparties sur les trois années de la réforme.

Références nationales

- Répartition nationale par tranche de taille des communes/intercommunalités

Les plus de 5000 habitants représentent 5,4% du nombre de communes françaises.

Et, si on ne retient que les 23 000 communes ayant une école, seules susceptibles de signer un PEDT, la part des communes de 0 à 1000 habitants passe de 74% à 58%, celle des communes de 1000 à 2000 à près de 20%, celle de 2000 à 5000 à 13%, celle de 5000 à 10000 à 5% et celle de plus de 10000 à 4%.

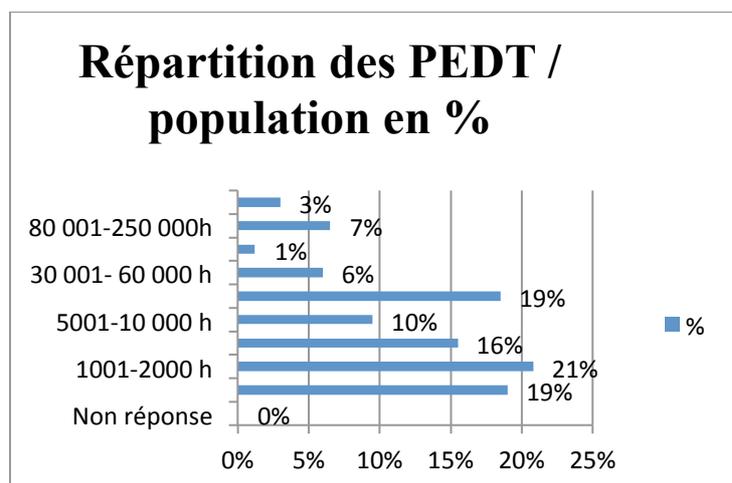
| Tranche de taille des communes en France métropolitaine | en nombre | % |
|---|---------------|------------|
| Moins de 200 habitants | 9 406 | 25,7 |
| 200 à 499 habitants | 10 508 | 28,7 |
| 500 à 999 habitants | 7 010 | 19,2 |
| 1 000 à 1 999 habitants | 4 598 | 12,6 |
| 2 000 à 4 999 habitants | 3 060 | 8,4 |
| 5 000 à 9 999 habitants | 1 073 | 2,9 |
| 10 000 habitants ou plus | 897 | 2,5 |
| Ensemble des communes | 36 552 | 100 |

Source : Insee, Recensement de la population 2011 - Limites territoriales au 1er janvier 2013

| Répartition de la population selon la tranche de taille des communes | | |
|--|-------------------|------------|
| France métropolitaine | en nombre | en % |
| Moins de 200 habitants | 1 099 259 | 1,7 |
| 200 à 499 habitants | 3 426 562 | 5,4 |
| 500 à 999 habitants | 4 941 113 | 7,8 |
| 1 000 à 1 999 habitants | 6 415 751 | 10,2 |
| 2 000 à 4 999 habitants | 9 405 945 | 14,9 |
| 5 000 à 9 999 habitants | 7 405 754 | 11,7 |
| 10 000 habitants ou plus | 30 375 960 | 48,2 |
| Ensemble des communes | 63 070 344 | 100 |

Limites territoriales au 1^{er} janvier 2013. Source : Insee, Recensement de la population 2011.

Si on ne raisonne pas en termes de nombre de communes mais en part de population, par exemple, les plus de 5000 habitants représentent 60% de la population contre 5,4% du nombre de communes.



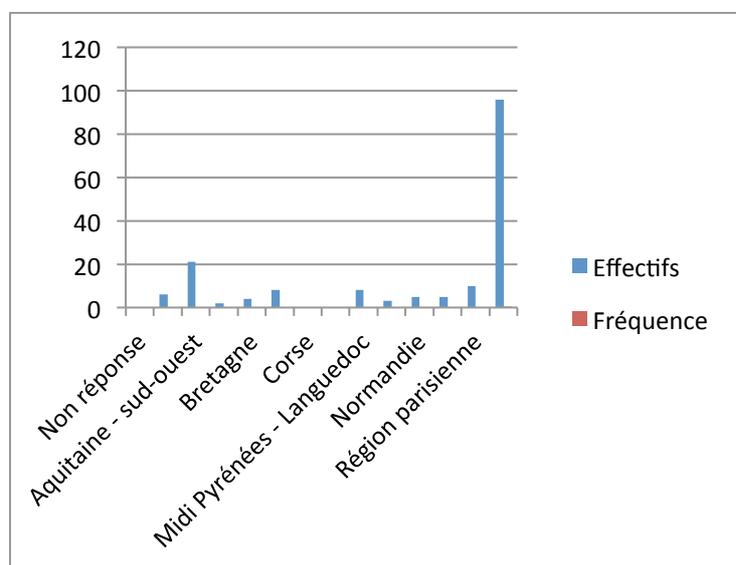
Répartition par tranche de population des collectivités ayant répondu : la répartition entre nombre de communes et population représentée obtenue dans notre enquête reflète ces deux réalités. Les tris croisés permettront sur les questions les plus importantes d'interroger les spécificités à partir de cinq caractéristiques.

Total population représentée par les réponses : 5,96 millions d'habitants soit 9% de la population française et 1,2 % du nombre des communes ayant une école. L'éventail des populations va de 50 habitants à 2,5 millions. Les plus de 5 000 habitants représentent 44,7% des réponses.

Remarque : Si on prend les populations réelles (données 2012) et non les déclarations sur les tranches de populations, sur les 168 réponses, 15/8 (9%) ont en réalité plus de 80 000 habitants, 13/7(7%) ont de 30 000 à 80 000 habitants, 44/26(2%) ont de 5 000 à 30 000 habitants, 95/56 (5%) moins de 5 000 habitants dont 74 (44%) moins de 2 000 et 51/30 (4%) ont moins de 1000 habitants. On gardera cependant les tranches déclarées dans le questionnaire, les variations étant aux limites de ces tranches. Et, elles dépendent des dates de référence utilisées.

Répartition par Région : 10 régions sur 12 présentes

La Région parisienne dont Paris ne représente que 6% des réponses mais 40,43% de la population de l'échantillon. La Région Rhône-Alpes-Auvergne représente 57% des réponses mais 12,86% de la population de l'échantillon. La région Aquitaine-sud-ouest est bien représentée par rapport aux 8 autres régions (12,5% du nombre de collectivités et 7% de la population) ainsi que Midi-Pyrénées-Languedoc et Centre-Pays-de-Loire.



| <u>Départements les plus représentés</u> | <i>Il y a 40 départements différents</i> |
|---|--|
| Isère 78/28% communes | 58/34,5% réponses pour 2 CC et |
| Nouveau Rhône et Métropole de Lyon communes | 32/19% réponses pour 32/11,5% |
| Landes communes | 11/6,5% réponses pour 3CC et 30/11% |
| Ariège commune | 6 réponses pour 2 CC et 41/14,7% |
| Gironde | 8 réponses pour 8/3% communes |
| Seine Saint-Denis | 4 réponses pour 4/1,5% communes |
| Seine Maritime | 3 réponses pour 3 communes |
| Bouches du Rhône | 3 réponses pour 3 communes. |
| Finistère | 3 réponses pour 3 communes |
| Bas Rhin communes | 3 réponses pour 1 SIVU et 5/1,8% |

Synthèse

En ce sens, les deux critères nombre de communes par tranche et population par tranche posent tous les deux un problème : soit on surdétermine le nombre de communes et on ne tient pas compte du nombre d'enfants concernés, soit on sous-estime la situation du rural. D'autre part ces enquêtes sont remplies sur la base du volontariat et de la capacité à maîtriser les données ce qui est plus difficile pour les toutes petites communes. Toutes les enquêtes précédentes de l'AMF ou de l'ANDEV faisant référence ont connu les mêmes problèmes.



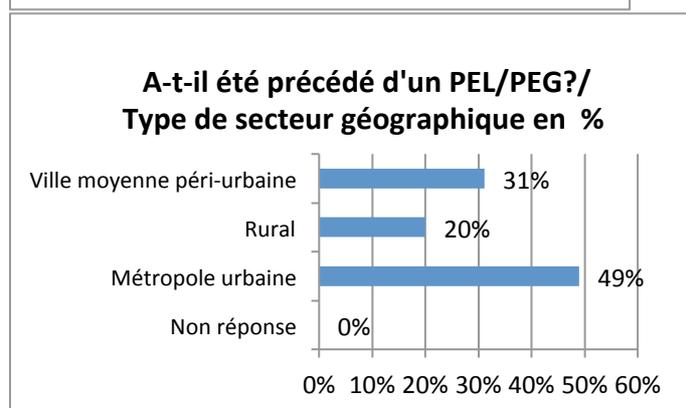
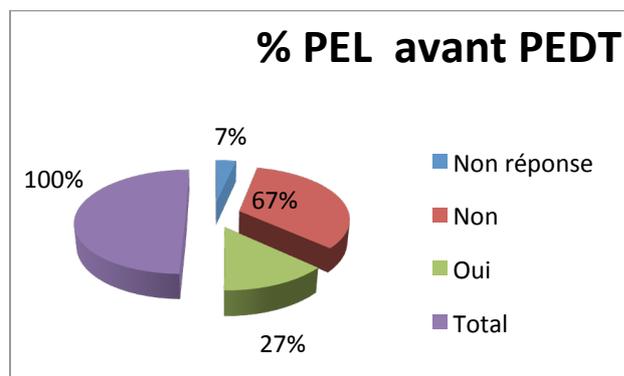
Chiffres clé

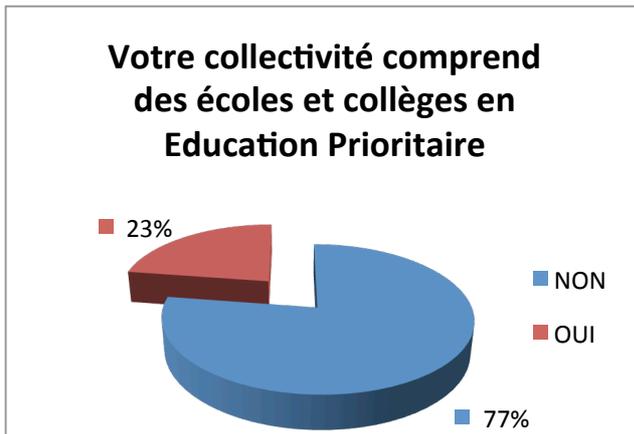
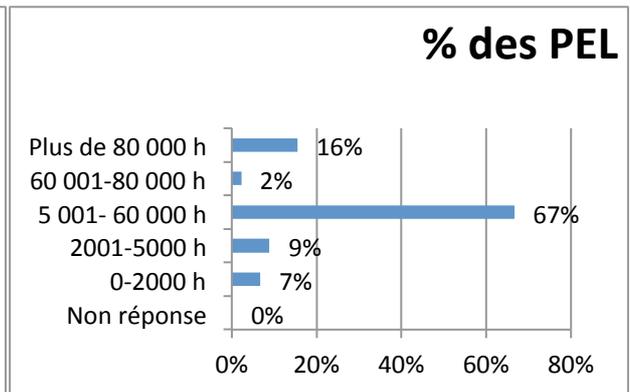
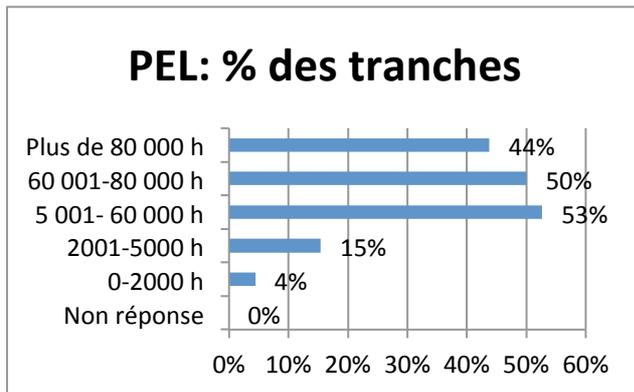
| Données de référence de l'échantillon | nb | % |
|---------------------------------------|----------|-------------------------------|
| nombre de réponses | 168 | 100% |
| Contrats de ville | 51 | 30% |
| Education prioritaire | 38 | 23% |
| PRE | 38 | 23% |
| PEL | 45 | 27% |
| Villes de plus de 5 000 habitants | 75 | 45% |
| Secteur urbain | 79 | 47% |
| Secteur rural | 89 | 53% |
| DSR | 22 | 13% |
| Population de l'échantillon | 5,96 M h | 9% de la population française |

Cinq critères utilisés pour l'analyse des réponses : « Plus de 5 000 habitants », car il apparaît que c'est une limite pour beaucoup de données ; « contrat de ville », « PEL », « PRE », « éducation prioritaire », « secteur rural ou urbain déclaré dans les réponses » pour leur pertinence dans l'analyse des politiques éducatives locales et du rapport aux inégalités.

Place des PEL dans l'échantillon

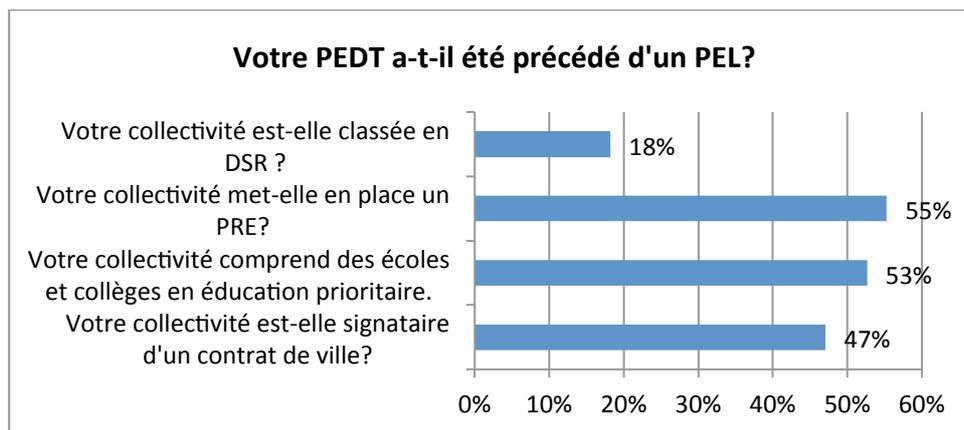
139



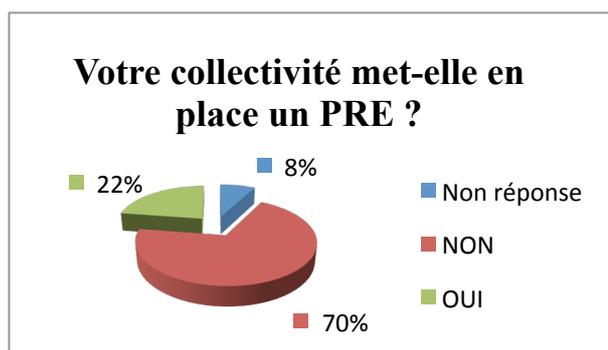
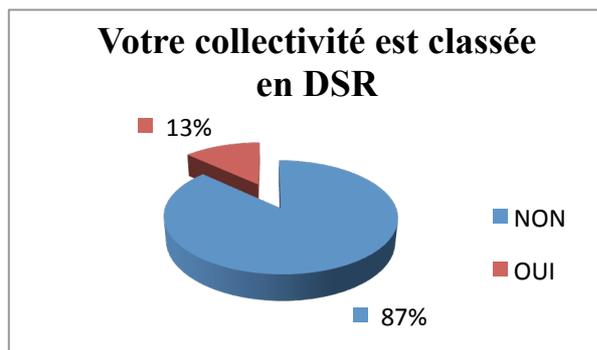


27% des communes avaient un PEL avant le PEDT. On retrouve 20% des PEL en secteur rural qui n'étaient pas forcément identifiés jusqu'à présent. Les PEL représentent 46% des urbains (36/79) et 10% des ruraux (9/89), 47% des contrats de ville, 53% des villes avec éducation prioritaire et 55% des villes avec PRE.

Une petite majorité des PEL (56% soit 25/45) n'étaient pas en éducation prioritaire et n'avaient pas de PRE (53% 24/45).



Parmi les 43 réponses sur 45 ayant déclaré un PEL, 6 l'ont fait avant 2001, 18 entre 2001 et 2008, 19 entre 2008 et 2014. Toutes les « générations » sur les trois derniers mandats municipaux sont là encore représentées.



Environ 30% des communes de l'échantillon ont signé un contrat de ville. Pour mémoire, il y a 700 communes sur 36 000 en Métropole signataires soit 2%. Mais la part de population des quartiers prioritaires est beaucoup plus importante : 4,8 millions d'habitants soit 7%. Et, donc la population des villes comportant ces quartiers pèse encore plus (grandes villes et moyennes). (Statistiques par communes non disponibles).

L'éducation prioritaire est composée de 350 REP+, 739 REP avec **19,8% des écoliers, 20,5% des collégiens** qui y sont scolarisés. Ces écoles et collèges représentent 1,5 millions d'élèves soit près de 15% des élèves d'écoles et de collèges. Elles comportent 1089 REP et REP+. (Statistiques par communes non disponibles, par quartiers QPV uniquement).

Dans l'échantillon, il y a 38 PRE sur 51 contrats de ville et 168 collectivités. Il y a donc treize collectivités signataires d'un contrat de ville (25%) qui n'ont pas de PRE. On peut s'interroger sur leur volet éducatif. Environ 13% des communes de l'échantillon sont classées en DSR. Elles sont bien représentées. Environ 23% des communes de l'échantillon ont des établissements classés en éducation prioritaire.

Nombre d'écoles et collèges publics

| [Ecoles primaires (élémentaires et maternelles)] | Effectifs | % | [Collèges] | Effectifs | % |
|--|-----------|--------|--------------------|-----------|--------|
| Non réponse | 1 | 0,6 % | Non réponse | 25 | 14,9 % |
| 1 | 64 | 38,1 % | 0 | 62 | 36,9 % |
| de 2 à moins de 10 | 57 | 33,9 % | 1 | 43 | 25,6 % |
| 10 et plus | 46 | 27,4 % | de 2 à moins de 10 | 30 | 17,9 % |
| Total | 168 | 100 % | 10 et plus | 8 | 4,8 % |
| | | | Total | 168 | 100% |

Sur l'échantillon, 53% des collectivités ont au plus 3 groupes scolaires publics dont 38% ont 1 groupe scolaire public. Le maximum est de 662 groupes scolaires publics.

69% ont au plus 2 collèges dont 37% sont sans collège. Le maximum est de 113 collèges.

Ces différences entre collectivités vont se traduire dans le niveau de proximité et de liens directs entre élus locaux, services des collectivités et enseignants, parents et associations/intervenants.



Fonction de celui/celle qui remplit le questionnaire

On trouve donc 53 élus (32,3%) dont 18 maires ou présidents d'intercommunalité et 35 adjoint-e(s), 53 cadres, DGA ou directeurs de service, 48 coordinateurs ou chargés de mission PEDT(29,3%), 10 secrétaires de mairie (6,1%).

Cela illustre que dans les petites communes qui n'ont pas de services développés, ce sont les élus locaux qui ont répondu et sont au contact des partenaires et usagers. On voit bien qu'il y a des conditions très différentes entre les collectivités, ce qui a des conséquences dans le niveau d'organisation nécessaire et les modalités de concertation ou la proximité par exemple.

| Nom de la collectivité Coordonnées de la collectivité | Statut de la collectivité signataire du PEDT (commune ou intercommunalité) | Population | Tranche de population | Région | Type de secteur géographique | Quel est le nom du département ? (à donner sous la forme de son numéro, ex. 40 = Landes) |
|--|--|------------|-----------------------|-------------------------------|------------------------------|--|
| VERRIERES | Commune | 51 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 63 |
| ST POLGUES | Commune | 193 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 42 |
| SAINT CLEMENT DE VERS | Commune | 214 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| ST JEAN DE COUZ | Commune | 215 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 73 |
| CHERY | Commune | 238 | 0-1000 h | Centre Pays de Loire | Rural | 18 |
| ST MICHEL DE ST GEOIRS | Commune | 247 | 0-1000 h | Rhone Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| AFFOUX | Commune | 248 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| CREPEY | Commune | 272 | 0-1000 h | Alsace-Lorraine- Champagne | Rural | 54 |
| LATRAPE | Commune | 296 | 0-1000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Rural | 31 |
| VASSELIN | Commune | 300 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| CORRENCON EN VERCORS | Commune | 322 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| EYDOCHE | Commune | 332 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| MARCHAMPT | Commune | 364 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| MONTMELAS ST-SORLIN | Commune | 367 | 0-1000 h | Rhone Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| MONTAUD | Commune | 383 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| ARANDON | Commune | 406 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| BAYAS | Commune | 420 | 0-1000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 33 |
| CRACHIER | Commune | 434 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| PANOSSAS | Commune | 500 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| OINGT | Commune | 522 | 0-1000 h | Rhone Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| SUCCIEU | Commune | 547 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| TREVES | Commune | 558 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| ST BAUDILLE DE LA TOUR | Commune | 570 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |

| | | | | | | |
|--------------------------|---------|-------|-------------|-----------------------|--|----|
| POMMIERS LA PLACETTE | Commune | 590 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| MEYSSIEZ | Commune | 606 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| ST JEAN DE TOUSLAS | Commune | 614 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| MURIANETTE | Commune | 617 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SAINT SORLIN | Commune | 688 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| SORT EN CHALOSSE | Commune | 708 | 0-1000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| VALSONNE | Commune | 714 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| MONTVERDUN | Commune | 758 | 1001-2000 h | Rhone Alpes Auvergne | Rural | 42 |
| SAINT-JULIEN | Commune | 770 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| HERM | Commune | 783 | 1001-2000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| CHOZEAU | Commune | 814 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| PRESSINS | Commune | 819 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| LA FRETTE | Commune | 822 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| MEYRIE | Commune | 831 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| LACENAS | Commune | 851 | 0-1000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| BARON | Commune | 867 | 1001-2000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 33 |
| LAMURE SUR AZERGUES | Commune | 872 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| REGNIE-DURETTE | Commune | 905 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| SAINT CYR SUR LE RHONE | Commune | 959 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 69 |
| CHAMPIER | Commune | 967 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| BOUVESSE-QUIRIEU | Commune | 969 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| LAUSSONNE | Commune | 990 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 43 |
| SAINT VERAND | Commune | 993 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| ROSIERS D'EGLETONS | Commune | 1 012 | 1001-2000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 19 |
| LES CHERES | Commune | 1 069 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| NOUZILLY | Commune | 1 106 | 1001-2000 h | Centre Pays de Loire | Rural | 37 |
| SAINT HILAIRE DE LA COTE | Commune | 1 106 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| LE CHAMP PRES FROGES | Commune | 1 159 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| HERBEYS | Commune | 1 168 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| BIOL | Commune | 1 201 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| PIERRE CHATEL | Commune | 1 206 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| ROMAGNIEU | Commune | 1 236 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |

| | | | | | | |
|--|--|-------|-------------|-------------------------------|--|----|
| VEUREY VOROIZE | Commune | 1 316 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| ECLOSE-BADINIERES | Commune | 1 320 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| MAUBEC | Commune | 1 369 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SIGS | Communauté de communes/interco mmunalité | 1 380 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| DOMARIN | Commune | 1 427 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| SUSVILLE | Commune | 1 468 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SEPTEME | Commune | 1 469 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| YCHOUX | Commune | 1 482 | 2001-5000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| HUEZ | Commune | 1 662 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SAINT GEOURS DE MAREMNE | Commune | 1 666 | 2001-5000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| SIVOS DU VRIN | Communauté de communes/interco mmunalité | 1 669 | 1001-2000 h | Bourgogne-Franche Comté | Rural | 89 |
| SAINT-SAUVEUR | Commune | 1 675 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SIVU HAEGOTHAL | Communauté de communes/interco mmunalité | 1 683 | 1001-2000 h | Alsace-Lorraine- Champagne | Rural | 67 |
| FRONTONAS | Commune | 1 702 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SIVU PEGAGOGIQUE DU MARENSIN | Communauté de communes/interco mmunalité | 1 703 | 2001-5000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| CC LES VENTES | Communauté de communes/interco mmunalité | 1 748 | 1001-2000 h | Normandie | Rural | 27 |
| BEAUJEU | Commune | 1 904 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| SAINT ANDRE LE GAZ | Commune | 1 954 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SAINT GEOIRE EN VALDAINE | Commune | 1 972 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| ST GERMAIN NUELLES | Commune | 2 021 | 2001-5000 h | Rhone- Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| NOYAREY | Commune | 2 103 | 2001-5000 h | Rhone Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| SIVU RPI HEUGAS BENESSE ST PANDELON | Communauté de communes/interco mmunalité | 2 190 | 2001-5000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| VAULX-MILIEU | Commune | 2 221 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| MONTAGNY | Commune | 2 324 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 69 |
| LA BUISSE | Commune | 2 406 | 1001-2000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine | 38 |
| MAZERES | Commune | 2 618 | 2001-5000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Rural | 9 |

| | | | | | | |
|----------------------------|--|-------|---------------|------------------------------|--|----|
| ST CLAIR DE LA TOUR | Commune | 2 684 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| VOURLES | Commune | 2 747 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| CC DU BAS COUSERANS | Communauté de communes/interco mmunalité | 2 945 | 2001-5000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Rural | 9 |
| MAIRIE | Commune | 3 000 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| CC DU CASTILLONNAIS | Communauté de communes/interco mmunalité | 3 002 | 2001-5000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Rural | 9 |
| VAULNAVEYS-LE-HAUT | Commune | 3 098 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 38 |
| ESTRABLIN | Commune | 3 217 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| SAINT MARTIN EN HAUT | Commune | 3 433 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 69 |
| SAINT CLAIR DU RHONE | Commune | 3 599 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| LE VERSOUD | Commune | 3 814 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| BEAUREPAIRE | Commune | 3 837 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| LIMAS | Commune | 4 155 | 2001-5000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 69 |
| CHASSE SUR RHONE | Commune | 4 793 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| TIGNIEU-JAMEYZIEU | Commune | 4 835 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Rural | 38 |
| PONT-EVEQUE | Commune | 5 065 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 38 |
| ARTIGUES-PRES- BORDEAUX | Commune | 5 984 | 5001-10 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 33 |
| SAINT GIRONS | Commune | 6 279 | 5001-10 000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Rural | 9 |
| THIZY LES BOURGS | Commune | 6 399 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 69 |
| VIF | Commune | 6 478 | 5001-10 000 h | Rhone Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| LA MULATIERE | Commune | 6 724 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 69 |
| SEYSSINS | Commune | 6 844 | 5001-10 000 h | Rhone Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| MIMIZAN | Commune | 6 862 | 5001-10 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| SAINT MARCELLIN | Commune | 6 947 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| BASSENS | Commune | 6 972 | 5001-10 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 33 |
| SAINT PIERRE DU MONT | Commune | 7 186 | 5001-10 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 40 |

| | | | | | | |
|--------------------------------|---|--------|-----------------|---------------------------------|--|----|
| CC COTEAUX ET VALLEES DES LUYS | Communauté de communes/intercommunalité | 7 437 | 5001-10 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Rural | 40 |
| IRIGNY | Commune | 8 336 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 69 |
| FEYZIN | Commune | 8 461 | 5001-10 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 69 |
| FOIX | Commune | 9 109 | 10 001-30 000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Rural | 9 |
| TARNOS | Commune | 10 073 | 10 001-30 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 40 |
| SEPTEMES LES VALLONS | Commune | 10 207 | 10 001-30 000 h | PACA | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 13 |
| MORANGIS | Commune | 10 611 | 10 001-30 000 h | Région parisienne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 91 |
| BRUGES | Commune | 10 613 | 10 001-30 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 33 |
| C C DE L'OISANS | Communauté de communes/intercommunalité | 10 747 | 10 001-30 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 38 |
| CC OUCHE MONTAGNE | Communauté de communes/intercommunalité | 10 760 | 10 001-30 000 h | Bourgogne-Franche Comté | Rural | 21 |
| LE RELECQ-KERHUON | Commune | 10 851 | 10 001-30 000 h | Bretagne | Métropole urbaine | 29 |
| TRELAZE | Commune | 11 026 | 10 001-30 000 h | Centre Pays de Loire | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 49 |
| LE PONT DE CLAIX | Commune | 11 604 | 10 001-30 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 38 |
| KINGERSHEIM | Commune | 11 957 | 10 001-30 000 h | Alsace-Lorraine- Champagne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 68 |
| MONTATAIRE | Commune | 12 042 | 10 001-30 000 h | Nord-Pas de Calais- Picardie | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 60 |
| GUIPAVAS | Commune | 12 588 | 10 001-30 000 h | Bretagne | Métropole urbaine | 29 |
| PAMIERS | Commune | 13 463 | 10 001-30 000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 9 |
| SAINT-FONS | Commune | 15 669 | 10 001-30 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 69 |
| PRE SAINT-GERVAIS | Commune | 16 357 | 10 001-30 000 h | Région parisienne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 93 |
| LA CHAPELLE SUR ERDRE | Commune | 16 387 | 10 001-30 000 h | Centre Pays de Loire | Métropole urbaine | 40 |
| SAINT JEAN DE BRAYE | Commune | 17 757 | 10 001-30 000 h | Centre Pays de Loire | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 45 |
| ECULLY | Commune | 17 957 | 10 001-30 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Ville moyenne péri-urbaine | 69 |
| GARCHES | Commune | 18 026 | 10 001-30 000 h | Région parisienne | Métropole urbaine | 92 |
| ARCUEIL | Commune | 18 064 | 10 001-30 000 h | Région parisienne | Métropole urbaine | 94 |

| | | | | | | |
|-----------------------------|---------|---------|---------------------|---------------------------------|--|----|
| EYSINES | Commune | 18 411 | 10 001-30 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Métropole urbaine | 33 |
| MEYLAN | Commune | 18 730 | 10 001-30 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 38 |
| SAINT-GENIS-LAVAL | Commune | 19 217 | 10 001-30 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 69 |
| DAX | Commune | 19 557 | 10 001-30 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 40 |
| ORLY | Commune | 20 497 | 10 001-30 000 h | Région parisienne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 94 |
| MONT-SAINT-AIGNAN | Commune | 21 265 | 10 001-30 000 h | Normandie | Métropole urbaine | 76 |
| OULLINS | Commune | 25 186 | 10 001-30 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 69 |
| SAINT MEDARD EN JALLES | Commune | 25 590 | 10 001-30 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Métropole urbaine | 33 |
| CCLES ULIS | Commune | 25 781 | 10 001-30 000 h | Région parisienne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 91 |
| SAINT ETIENNE DU ROUVRAY | Commune | 29 090 | 10 001-30 000 h | Normandie | Métropole urbaine | 76 |
| SCHILTIGHEIM | Commune | 30 824 | 30 001- 60 000 h | Alsace-Lorraine- Champagne | Métropole urbaine | 67 |
| LA CIOTAT | Commune | 31 583 | 30 001- 60 000 h | PACA | Métropole urbaine | 13 |
| ECHIROLLES | Commune | 32 811 | 30 001- 60 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 38 |
| DIEPPE | Commune | 34 644 | 30 001- 60 000 h | Normandie | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 76 |
| LA COURNEUVE | Commune | 35 301 | 30 001- 60 000 h | Région parisienne | Métropole urbaine | 93 |
| REZE | Commune | 35 518 | 30 001- 60 000 h | Centre Pays de Loire | Métropole urbaine | 44 |
| VAULX-EN-VELIN | Commune | 39 128 | 30 001- 60 000 h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 69 |
| ANGOULEME | Commune | 43 137 | 30 001- 60 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 16 |
| SAINT-HERBLAIN | Commune | 43 728 | 30 001- 60 000 h | Centre Pays de Loire | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 44 |
| PANTIN | Commune | 49 919 | 30 001- 60 000 h | Région parisienne | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 93 |
| LA SEYNE SUR MER | Commune | 60 070 | 60 001-80 000 h | PACA | Métropole urbaine | 83 |
| DUNKERQUE | Commune | 70 834 | 80 001-250 000h | Nord-Pas de Calais- Picardie | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 59 |
| BOURGES | Commune | 72 434 | 60 001-80 000 h | Centre Pays de Loire | Ville moyenne péri-urbaine ou rurbaïne | 18 |
| MONTREUIL | Commune | 90 735 | 80 001-250 000h | Région parisienne | Métropole urbaine | 93 |
| CAEN | Commune | 114 007 | 80 001-250 000h | Normandie | Métropole urbaine | 14 |
| VILLEURBANNE | Commune | 124 152 | 80 001-250 000h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 69 |

| | | | | | | |
|------------------|---------|--------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|----|
| AIX EN PROVENCE | Commune | 134 324 | 80 001-250 000h | PACA | Métropole urbaine | 13 |
| CLERMONT-FERRAND | Commune | 137 154 | 80 001-250 000h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 63 |
| BREST | Commune | 149 649 | 80 001-250 000h | Bretagne | Métropole urbaine | 29 |
| GRENOBLE | Commune | 153 426 | 80 001-250 000h | Rhone-Alpes Auvergne | Métropole urbaine | 38 |
| LILLE | Commune | 184 647 | 80 001-250 000h | Nord-Pas de Calais- Picardie | Métropole urbaine | 59 |
| REIMS | Commune | 187 181 | 80 001-250 000h | Alsace-Lorraine- Champagne | Métropole urbaine | 51 |
| RENNES | Commune | 206 194 | 80 001-250 000h | Bretagne | Métropole urbaine | 35 |
| BORDEAUX | Commune | 215 374 | Plus de 250 000 h | Aquitaine - sud-ouest | Métropole urbaine | 33 |
| MONTPELLIER | Commune | 225 511 | Plus de 250 000 h | Midi Pyrénées - Languedoc | Métropole urbaine | 34 |
| STRASBOURG | Commune | 263 941 | Plus de 250 000 h | Alsace-Lorraine- Champagne | Métropole urbaine | 67 |
| NICE | Commune | 343 123 | Plus de 250 000 h | PACA | Métropole urbaine | 6 |
| PARIS | Commune | 2 125 851 | Plus de 250 000 h | Région parisienne | Métropole urbaine | 75 |

Sigles & abréviations

A

ACM : Accueil collectif de mineurs

AFEV : Association de la fondation étudiante pour la ville

ALAE : Accueil de Loisirs Associé à l'Ecole

ALSH : Accueil de loisirs sans hébergement

AMF : Association des Maires de France

ANDEV : Association nationale des directeurs de l'éducation des villes

ATD-Quart Monde : Agir Tous pour la Dignité - Quart Monde

ATSEM : Agent territorial spécialisé en école maternelle

C

CEL : Contrat Educatif Local

CEMEA : Centres d'Entrainement aux Méthodes d'Education Active

CGET : Commissariat Général à l'Egalité des Territoires

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CNSRRS : Comité national de suivi de la réforme des rythmes scolaires

D

DASEN : Directeur Académique des Services de l'Education Nationale et de la Recherche

DDCS(PP) : Direction départementale de la

cohésion sociale (et de la protection des populations)

DGESCO : Direction générale de l'enseignement scolaire

DSDEN : Direction des services départementaux de l'éducation nationale

E

EPA : Établissement public administratif

EPLE : Établissement public local d'enseignement

F

FCPE : Fédération des conseils de parents d'élèves

G

GAD : Groupe d'appui départemental

I

IA : Inspection académique

IEN : Inspecteur de l'Education Nationale

IFÉ : Institut français de l'éducation

IGEN : Inspecteur Général de l'Education Nationale

P

PEL : Projets éducatifs locaux

PEDT : Projet éducatif territorial

PEG : Projet éducatif global

PEP : Pupilles de l'enseignement public (fédération des)

PEEP : Parents d'élèves de l'enseignement public (fédération des)

PRE : Programme de réussite éducative



Q

QPV : Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville (2014)

R

REP : Réseaux d'éducation prioritaire

RFVE : Réseau Français des villes éducatrices

T

TAP : Temps d'Activités Périscolaires

Z

ZEP : Zones d'éducation prioritaire







OBSERVATOIRE DES POLITIQUES LOCALES
D'ÉDUCATION ET DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE

Observatoire PoLoc
Institut français de l'Éducation
Ens de Lyon
15 parvis René Descartes
Site Descartes
Bâtiment Buisson
69342 Lyon cedex 07

Contact : poloc.ife@ens-lyon.fr
Site internet : <http://poloc.ens-lyon.fr>

