

Note de synthèse sur le Rapport évaluation sur les PEdT du Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (mars 2017).

Pour cette évaluation ont été interrogés des maires, des services municipaux, des animateurs, des DASEN, des directeurs d'école et des enseignants.

Le PEdT : qu'est ce que c'est ?

« Le projet éducatif territorial (PEDT) formalise une démarche permettant aux communes et aux EPCI 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 ».

Par ailleurs, depuis la Loi de finances 2015, l'élaboration du PEDT est devenue une **condition obligatoire** pour l'obtention du fonds de soutien de l'État. Pour 2015-2016, le fonds de soutien de l'État a été versé à toutes les communes pour les écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat ayant mis en œuvre la réforme et pour lesquelles les activités périscolaires sont organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial (cf. décret n° 2015-996 du 17 août 2015). Dès lors, **91 % des communes ont mis en place un PEdT**.

Quels sont les freins identifiés par les communes à la Réforme ?

- *Effort financier pas compensé par le fonds de soutien de l'État.*
- *Difficulté de recrutement d'intervenants*
- *Absence de locaux adaptés pour conduire les activités*
- *Bénéfices sur les apprentissages pas encore évalué*
- *Impact de la Réforme sur la fatigue : pas de données objectives mais on disait cela déjà en 2009 avec les quatre jours.*

Les communes et la Réforme :

Il y a eu un fort investissement des communes (des petites communes et des zones rurales). 13 % de PEdT sont intercommunaux.

Pour 52,5 % des communes interrogées, le PEdT a permis à la collectivité d'identifier de nouvelles priorités éducatives. Avant la réforme, 52,2 % des communes n'avaient pas de dispositifs éducatifs territoriaux. Cela concernait 85 % des communes de moins de 1000 habitants et 55 % des communes de 1000 à 5000 habitants.

En dehors des objectifs éducatifs poursuivis localement, les récits des concertations menées par les collectivités³ convergent dans le constat qu'au moment de l'élaboration du PEDT, la réflexion a porté essentiellement sur l'appropriation des objectifs nationaux poursuivis par la réforme des rythmes scolaires.

Trois grands objectifs d'égale importance ont été poursuivis au niveau national :

- Une organisation des temps éducatifs respectueuse du rythme de l'enfant (Temps)
- Des temps d'activités périscolaires axés sur la découverte et l'ouverture culturelle (Contenus)
- Une démocratisation de l'accès au périscolaire (Accès)

Néanmoins, les enquêtes qualitatives de terrain menées auprès des collectivités témoignent aussi d'une certaine forme d'incompatibilité qui peut surgir entre ces trois objectifs et qui oblige de fait les collectivités à opérer des arbitrages et choisir de mettre l'accent sur un objectif et à négliger un autre en invoquant la nécessité de répondre à des besoins particuliers qui s'expriment localement. La question des horaires, a ainsi pris le pas sur les autres objectifs. Typiquement, cette résolution des contradictions se manifeste par :

- Le choix d'une gratuité des activités périscolaires pour une plus grande accessibilité qui requière souvent des concessions sur la variété et la qualité des contenus ;
- Le choix d'une régularité des horaires des temps scolaires ou périscolaires qui peut entraîner une réduction des ambitions en matière de contenus (par exemple des TAP organisés sur 4 jours et 45 minutes);
- La concentration des activités périscolaires sur une ou deux journées pour privilégier la qualité des contenus mais qui relègue la question des rythmes au second plan ;
- L'organisation d'activités sur le temps de la pause méridienne qui permet de garantir une forte fréquentation mais qui ne se révèle pas toujours adaptée du point de vue du rythme

La nécessité de s'approprier la Réforme a mis du temps.

Le chemin à parcourir pour les communes diffère suivant que les communes avaient installé ou non des réflexions sur le temps autour de l'école avant la réforme.

Le PEDT peut être considéré comme le premier dispositif éducatif local le plus largement diffusé à l'échelle nationale. Il a permis aux plus petites collectivités qui ne disposaient d'aucun dispositif éducatif formalisé de formuler pour la première fois, au minimum en ce qui concerne les TAP, un véritable projet éducatif.

Dans une large mesure, bien que le public ciblé soit celui du primaire, le PEDT dépasse le cadre des TAP et intègre les autres temps périscolaires, plus rarement ceux extrascolaires. Pour les collectivités qui disposaient déjà d'un PEL, le PEDT a donné l'occasion de renouveler leur projet éducatif et a permis, au moins dans certains cas, d'approfondir la réflexion sur la qualité de l'offre et d'en améliorer la structuration.

Ce sont aussi les collectivités qui disposaient déjà d'un PEL qui ont plus facilement étendu le périmètre de leur public au-delà des 3-11 ans .

Si, dans une majorité de cas, les collectivités ont effectivement rencontré des difficultés dans l'élaboration de leur PEDT en raison de ressources humaines insuffisantes et du coût entraîné par la mise en place des activités, la quasi-totalité d'entre elles ont décidé de renouveler leur PEDT.

Ainsi, la dynamique enclenchée par les PEDT peut être considérée comme durable et il est peu probable qu'elle s'essouffle, dès lors que les conditions actuelles de financement et la flexibilité du dispositif seront maintenues.

Ceci est confirmé par les études de cas menées en milieu rural. Si les maires avaient tendance à considérer avant la réforme des rythmes scolaires que l'éducation relevait uniquement de la responsabilité de l'Education Nationale, le PEDT a été pour eux une occasion inédite de définir des ambitions éducatives par la création d'une offre périscolaire, ce qui rétrospectivement est perçu comme un impact positif de la réforme.

Pour les collectivités déjà engagées dans des objectifs éducatifs bien définis et bénéficiant d'une forte expérience sur l'organisation des temps péri et extrascolaires, le PEDT n'a pas fondamentalement changé les choses, mais la démarche a néanmoins permis de formaliser et de réaffirmer ces objectifs.

Des objectifs du PEdT ambitieux, trop peut-être !

Parmi les objectifs attribués au PEDT par les collectivités, le développement de la curiosité et de la créativité des enfants et des jeunes est celui le plus cité. Les collectivités s'inscrivent ainsi majoritairement dans la dimension d'éveil et de découverte associée aux temps périscolaires. Une part non négligeable de répondants (30%) estiment que le PEDT a aussi un rôle à jouer dans la réussite scolaire, on dépasse les 55% lorsqu'il s'agit de communes dont la population est supérieure à 50 000 habitants, ce qui s'explique aussi par l'existence de dispositifs dédiés dans les grosses communes urbaines

Quels que soient leurs objectifs éducatifs, 72,9% des collectivités estiment que ceux-ci ont été atteints de manière plutôt satisfaisante voire tout à fait satisfaisante.

Les écarts quantitatifs constatés sont principalement attribués au manque de moyens financiers et humains, c'est-à-dire à un coût plus élevé que prévu pour la collectivité et un nombre insuffisant d'intervenants.

Les collectivités abordent à présent une phase de transition dans la mesure où les TAP et la nouvelle organisation font désormais partie du quotidien des enfants, des agents, des animateurs et des enseignants. Elles ont donc la possibilité de prendre du recul par rapport aux questions plus opérationnelles mais aussi par rapport à leurs ambitions initiales

Il est nécessaire maintenant de s'engager pour améliorer la qualité des temps d'activités et surtout de familiariser l'ensemble des intervenants au travail en mode projet en investissant davantage sur la formation et des temps de coordination interne.

Une nécessaire implication de tous les acteurs

Les rencontres fréquentes avec les partenaires éducatifs de la collectivité, qui ont été nécessaires durant la phase d'élaboration du PEDT, ont permis aussi de créer de la cohésion autour du projet. Il s'agit là d'une condition indispensable à l'émergence d'une véritable coéducation qui reste actuellement assez peu développée.

Ce sont essentiellement les questions de logistique, d'organisation et de financement qui ont occupé les collectivités les deux premières années de mise en place en raison des changements pratiques qu'il a fallu gérer en premier lieu suite l'application des nouveaux rythmes scolaires. ***On entre maintenant dans une phase de transition qui permettra sans doute aux collectivités*** qui ont réussi à trouver une organisation optimale, de concentrer sur la prochaine génération de PEDT la réflexion sur les objectifs éducatifs poursuivis par le PEDT.

Au-delà du temps d'élaboration qui a le plus souvent été participatif, le PEDT a été le moyen de réunir l'ensemble des acteurs qui gravitent autour de l'enfant sur les différents temps de sa journée, à savoir, les enseignants, les animateurs, les parents, les équipes municipales. Dans 87% des cas, un comité de pilotage a été mis en place dans le cadre de la démarche de PEDT. Au-delà des acteurs institutionnels attendus, on note une très forte présence des familles et des acteurs associatifs toutes catégories confondues.

Ainsi, sur la plupart des terrains d'observation, la forte mobilisation des techniciens de la CAF et des IEN dans les comités de pilotage des PEDT a souvent été soulignée. Ils sont en effet identifiés comme les premiers interlocuteurs institutionnels par les collectivités en recherche d'accompagnement.

Des acteurs de la Réforme qui n'ont pas assez de synergie et de travail collaboratif !

La réalité de la mise en place de la Réforme est assez peu lisible du fait d'une superposition des préoccupations de chaque acteur institutionnel (enseignants, animateurs, parents). Il n'y pas une réelle mise en synergie des objectifs et des préoccupations.

Dès lors le besoin d'une instance élargie, incluant les acteurs associatifs, les représentants des familles et des enseignants, pouvant servir d'espace de débat et de co-construction ***au plus près du territoire de l'école est ressentie comme incontournable.***

De nombreuses communes ne s'autorisent pas à travailler avec les enseignants et ces derniers souvent cloisonnent les temps alors qu'il faudrait mettre en place une continuité. Ainsi, sur certains territoires, les modalités de communication restent encore très scindées entre le scolaire et le périscolaire. Dans certaines collectivités, les équipes périscolaires n'ont par exemple pas la possibilité de transmettre une information aux familles via le cahier de liaison scolaire de l'enfant et doivent mobiliser leurs propres canaux de communication. Lorsque la communication auprès des familles est peu développée, on remarque que les parents ont souvent une mauvaise représentation de ce qui est proposé à leurs enfants sur les temps périscolaire.

Des communes qui ont appris à travailler ensemble !

La mobilisation des ressources du territoire constitue l'une des principales motivations recensées parmi les collectivités dans l'élaboration de leur PEDT et constitue même la première préoccupation qualitative exprimée

13% des PEDT sont pluri-communaux ou intercommunaux, mais près de 40% des communes signataires d'un PEDT le sont dans un cadre pluri ou intercommunal. Il est d'autant plus important de le noter que leur nombre est appelé à croître ce qui pourrait faire de la mutualisation un phénomène majoritaire à brève échéance. Il s'agit avant tout d'une meilleure gestion des ressources humaines et d'une réduction des dépenses.

Il est supposé aussi que la mutualisation des moyens permette d'investir davantage dans la formation des intervenants, autre facteur déterminant de la qualité de l'offre périscolaire. ***Cependant, dans tous les cas observés, la mutualisation a permis d'améliorer le pilotage et la coordination du PEDT, ainsi que le suivi des intervenants.***

Un PEdT et des activités destinées aux enfants, aux élèves !

Conformément aux objectifs poursuivis au niveau national par la généralisation des PEDT, les collectivités se sont fortement investies dans la conception d'une offre périscolaire qui permette au plus grand nombre d'enfants de découvrir de nouvelles pratiques culturelles, sportives et de loisirs. L'offre périscolaire demeure toutefois soumise à des contraintes fortes en termes d'organisation qui ne permet pas toujours d'atteindre simultanément les objectifs de découverte de nouvelles activités et d'accessibilité.

Du point de vue des collectivités, le choix des horaires et de la tarification sont les deux facteurs déterminants de la démocratisation du périscolaire. Un nombre important de collectivités ont ainsi fait le choix de rendre les temps d'activités gratuits alors que les autres temps périscolaires sont quasi-systématiquement payants. En ce qui concerne les horaires, le choix de la pause méridienne ou le fait de placer les TAP tous les jours juste avant le ramassage scolaire

sont autant de moyens employés pour favoriser une fréquentation élevée. 78 % des communes avaient choisi en 2014 de mettre en place des TAP/NAP gratuits.

Des efforts importants sont également menés pour développer la communication auprès des parents sur ce qui est fait durant les temps périscolaires. Le niveau global de satisfaction des parents quant aux actions prises en charge par le PEDT est cependant difficile à apprécier : les parents élus adoptent souvent une posture de revendication encore très imprégnée des problématiques liées à la réforme des rythmes tandis que les parents ordinaires expriment plus souvent un avis positif au sujet du contenu de la nouvelle offre périscolaire lorsqu'ils en sont informés.

Enfin, l'analyse des problématiques liées à l'accueil des enfants en situation de handicap reste difficile à mener en raison d'un déficit probable de repérage de ces situations au sein des collectivités, ce qui s'explique probablement par une mauvaise circulation des informations sanitaires entre les équipes scolaires et périscolaires.

Parmi les collectivités interrogées, près de 85% ont exprimé la volonté de pouvoir à travers leur PEDT, permettre aux enfants et aux jeunes de développer leur curiosité et leur créativité par la mise en place d'une nouvelle offre périscolaire. Cela a d'autre part favorisé l'inscription de certains enfants à des activités associatives extrascolaires (club sportifs notamment), donc un effet positif pour le milieu associatif des territoires.

La gratuité semble avoir un impact direct sur la fréquentation de temps concernés puisque la part des communes constatant une fréquentation des TAP/NAP supérieure à 70% des enfants scolarisés passait de 80% pour les collectivités ayant fait le choix de la gratuité à 35% pour celles ayant fait le choix de la tarification payante

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la viabilité des organisations reposant sur la gratuité des TAP/NAP, certaines collectivités faisant déjà le choix de réduire le nombre d'activités proposées pour en préserver la viabilité financière

La mise en oeuvre du PEDT a-t-elle permis d'améliorer la qualité de l'offre périscolaire et d'impulser une logique de parcours global de l'enfant ?

La mise en oeuvre du PEDT s'est incontestablement accompagnée d'un enrichissement de l'offre périscolaire. Cet enrichissement est d'abord et évidemment quantitatif du simple fait de l'augmentation des heures offertes et du niveau d'accès des enfants aux activités proposées. Mais l'enrichissement est aussi qualitatif. Plus difficile à établir de façon objective, le constat de l'amélioration de la qualité repose sur plusieurs éléments.

- **Le regard des porteurs de projet** qui estiment, pour une grande majorité d'entre eux, que le PEDT a permis d'améliorer ou de stabiliser la qualité éducative de l'offre périscolaire.

- **La variété des contenus proposés** qui couvrent bien l'ensemble des domaines de l'éducation (activités manuelles, physiques, artistiques, scientifiques, etc.)

- **La montée en puissance des logiques de projets,** de la programmation raisonnée des activités et de leur intégration dans des parcours cohérents.

- **La prise en compte croissante des besoins et des souhaits des enfants** qui inclut la possibilité d'un temps libre (à certains moments).

L'évaluation met également en évidence certaines dérives et les principaux freins à la qualité des actions :

- **La volonté de bien faire et de varier les contenus des activités aboutit parfois à une forme de surenchère** difficile à maintenir dans le temps et qui peut être dommageable pour les enfants, trop sollicités.

- **La complémentarité éducative souhaitable entre le domaine scolaire et le domaine périscolaire suppose des plages de concertation** entre les acteurs qui sont souvent difficiles à aménager, principalement en raison du manque de disponibilité des équipes enseignantes.

Il faut dédensifier la journée de l'enfant notamment sur les temps péri-scolaires :

Les observations de terrain et le témoignage de plusieurs GAD signalent des pratiques de programmation excessive d'activités, susceptibles de provoquer la fatigue ou la lassitude chez les enfants et sur lesquelles il pourrait être utile d'inciter les porteurs de projets à la vigilance. Par volonté de rechercher la qualité et également par souci de satisfaire les exigences élevées de certains parents, les collectivités ont pu se lancer dans le développement d'une offre trop dense pouvant générer une certaine surcharge de la journée de l'enfant.

Ces situations sont également le fait d'une forme d'injonction paradoxale propre à la réforme des rythmes scolaires qui visait à la fois à alléger la journée de l'enfant et à améliorer l'accès des enfants à une offre d'activités auparavant essentiellement déployées dans le cadre extrascolaire.

La possibilité de temps libre sur les TAP/NAP n'est pas prise en compte par près d'un tiers des collectivités.

Ces critères ont pu avoir un effet de « scolarisation » des nouveaux temps périscolaires qui se traduit par exemple par l'organisation de groupes-classe voire leur maintien dans leur salle de classe pour certaines activités, ainsi que l'accent mis sur la gestion du groupe dans le cadre de l'activité au détriment d'une circulation plus libre des enfants qui se voient peu ou prou imposer le même fonctionnement que sur les temps de classe.

La complémentarité éducative : une affaire de personnes et de temps de concertation !

Une complémentarité éducative peut être fortement variable d'une école à l'autre pour un même PEDT

La question de l'articulation et de la cohérence entre les différents temps relève aussi et peut-être surtout avant tout des acteurs de terrain et de la mise en oeuvre quotidienne du projet. Si plus des 2/3 des collectivités affirment que le contenu des activités périscolaires est en lien avec les projets d'écoles, la mise en place effective d'une réflexion concertée autour du contenu de l'offre et autour du montage de projets pédagogiques en commun apparaît plus timide

Lorsqu'elle existe, la collaboration entre les différents types d'intervenants se cantonne souvent à l'organisation logistique des temps et non au développement de projets pédagogiques en commun. Ces constats peuvent aussi bien s'expliquer par une absence de volonté d'investir ces temps que par une absence de temps communs entre les acteurs scolaires et périscolaires. Les enseignants principalement mais parfois aussi les animateurs ont peu de disponibilité pour la concertation.

De façon générale, la mise en oeuvre de la complémentarité éducative se décline difficilement et varie nécessairement d'un établissement à un autre en fonction de la qualité des liens établis entre les intervenants scolaires et périscolaires. Le rôle du directeur d'école est ici essentiel pour favoriser la médiation entre les différentes intervenants. Les principaux freins pour la mise en oeuvre d'une réelle complémentarité éducative entre les champs scolaire et périscolaire semblent donc se situer plutôt du côté des équipes scolaires. L'observation de terrain l'illustre de multiples façons.

La très grande majorité des collectivités (85% des répondants) ont mis en place des temps de partage entre les intervenants pour s'assurer de la cohérence de ce qui est proposé en termes de parcours pour l'enfant. Ces temps sont globalement organisés de façon trimestrielle ou à la fin des cycles d'activités. Cependant, ces temps sont majoritairement organisés entre les intervenants périscolaires eux-mêmes (animateurs et intervenants extérieurs). Les enseignants ne sont présents que pour 45% des collectivités.

Au-delà de temps institutionnalisés qui peuvent être organisés dans certaines écoles en début d'année ou de temps d'échanges informels réalisés durant les transitions (pause méridienne, sortie de classe...), les remontées qualitatives témoignent d'une réelle difficulté des acteurs à mettre en place des temps de partage communs et formalisés sur le fonctionnement de l'établissement (règles communes, utilisation des locaux...), l'organisation des transitions ou encore les difficultés rencontrées avec certains enfants.

Par ailleurs, dans le cas où ces temps de concertation existent, ils sont rarement co-investis par les enseignants et les animateurs ; ils restent limités à des échanges soit entre animateurs ou bien entre le directeur de l'école et le directeur du périscolaire ; ils réunissent rarement les enseignants et les animateurs

Une plus grande qualification des intervenants qui est devenue un véritable objectif des communes !

Peu ou mal informées sur le processus de déclaration, les collectivités avancent souvent la question des locaux ou des taux d'encadrement, alors même que le passage d'un régime d'autorisation au régime de déclaration devrait permettre de lever ces freins, de même que les mesures d'assouplissement des taux d'encadrement.

Les porteurs de PEDT ont toutefois conscience de la nécessité d'assurer la qualification des intervenants par le moyen de la formation. De nombreuses initiatives dans ce domaine ont été prises, sous forme de « formations volontaires » mais ne vont pas nécessairement jusqu'à la professionnalisation des intervenants.

Les ATSEM occupent une place particulière, d'abord par leur présence importante sur les activités périscolaires offertes aux enfants de maternelle, mais également par les dispositifs de formation qui leur ont été proposés. Certaines collectivités ont mis en place des dispositifs de formation réunissant les acteurs du champ scolaire et du champ périscolaire, incluant les ATSEM.

Enfin, le recours à des intervenants bénévoles, bien qu'il présente de nombreux avantages, économiques bien sûr mais également en termes de variétés d'approches et de contenus, reste toutefois une solution fragile, difficile à maintenir dans le temps et présentant des risques en matière d'encadrement et de qualification.

Un niveau de qualification des intervenants qui s'est amélioré, sans nécessairement aller jusqu'à la professionnalisation. La question du statut des intervenants périscolaires a été l'une des principales préoccupations pour une majorité de collectivités (près de 70%) lors de la mise en place du PEDT.

Une dynamique de formation des intervenants périscolaires semble toutefois s'être enclenchée auprès d'une majorité de collectivités pour plus de 60% des répondants, qui a permis de réduire les risques liés au recrutement de nouveaux animateurs non qualifiés à la faveur du PEDT.