

Évaluer pour conduire le changement : l'exemple de l'évaluation de la mise en œuvre des rythmes scolaires à Nantes ¹

FRANCINE FENET

directrice, Pôle évaluation et dialogue citoyen

AUDREY DANIEL

responsable d'études, Mission évaluation des politiques publiques



La ville de Nantes s'est engagée de manière volontariste depuis 2004 dans l'évaluation de ses politiques publiques avec l'ambition d'en faire un levier pour innover et transformer l'action publique. En soutenant des pratiques d'évaluations participatives, elle a aussi choisi à travers les méthodes proposées de replacer le citoyen dans les choix publics, de garantir la transparence et de rendre compte des démarches engagées². L'exemple de l'évaluation des rythmes scolaires, menée dans un contexte de contestation de la réforme, témoigne des opportunités offertes par l'évaluation dans la conduite du changement, dès lors que celle-ci est menée avec des règles claires et sincères.

Dans la continuité de son action en faveur de la réussite de l'enfant, Nantes a mis en place la réforme des rythmes scolaires définie par le Gouvernement dès la rentrée 2013 (v. encadré ci-contre). Consciente qu'une réforme si ambitieuse, touchant un grand nombre d'enfants, de parents, de professionnels, d'institutions nécessitent des ajustements, la Ville a lancé dès octobre 2013 une démarche d'évaluation associant toutes les parties prenantes. Elle s'est achevée au printemps 2014 par des mesures d'amélioration, favorisant une rentrée 2014 apaisée.

Le cadre de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2013

Nantes compte 114 écoles publiques qui ont chacune une organisation propre. Ce parti-pris n'a pas été remis en cause avec la réforme. Un cadre de référence commun a été défini par la Ville à partir duquel les conseils d'école et équipes pédagogiques ont défini une nouvelle organisation des temps. Les principes posés sont les suivants :

- la classe commence au plus tôt à 8h45,
- la pause du midi dure au moins 2h,
- la classe se termine le soir au plus tôt à 16h avec un accueil gratuit jusqu'à 30 minutes après,
- la classe se termine au plus tôt à 12h10 le mercredi midi avec un accueil gratuit jusqu'à 30 minutes après. Comme les autres jours, les enfants sont accueillis au périscolaire une heure avant l'ouverture de l'école. Les enfants qui vont à l'accueil de loisirs sont pris en charge dès la sortie de classe par les animateurs de L'ACCOORD (Association pour la réalisation d'activités éducatives, sociales, et culturelles de la Ville de Nantes) qui les emmènent au centre de loisirs pour déjeuner et poursuivre leurs activités.

12 écoles ont par ailleurs souhaité mener des projets pédagogiques innovants en regroupant une partie des nouveaux temps périscolaires sur une seule plage horaire de 1h30 afin de proposer des activités de qualité dans et hors de l'école. Elles se sont dès lors inscrites dans un cadre expérimental.

1 Cet article s'appuie en partie sur « Le cahier de l'évaluation n°12 » paru en mars 2015 – Édition Ville de Nantes – accessible sur <http://www.nantes.fr/home/a-vous-nantes/nantesco-jouons-collectif/evaluation-des-politiques-publiq/cahiers-de-levaluation.html>

2 Le cahier connaissance n° 5 « Évaluer les politiques publiques : enjeu de gouvernance locale ? » paru en mars 2014 propose un bilan de 10 ans de pratiques d'évaluation à la Ville et à la Métropole nantaise ainsi que dans d'autres collectivités locales accessible sur <http://www.nantes.fr/home/a-vous-nantes/nantesco-jouons-collectif/le-dialogue-citoyen-quest-ce-que-cahiers-connaissances-sur.html>

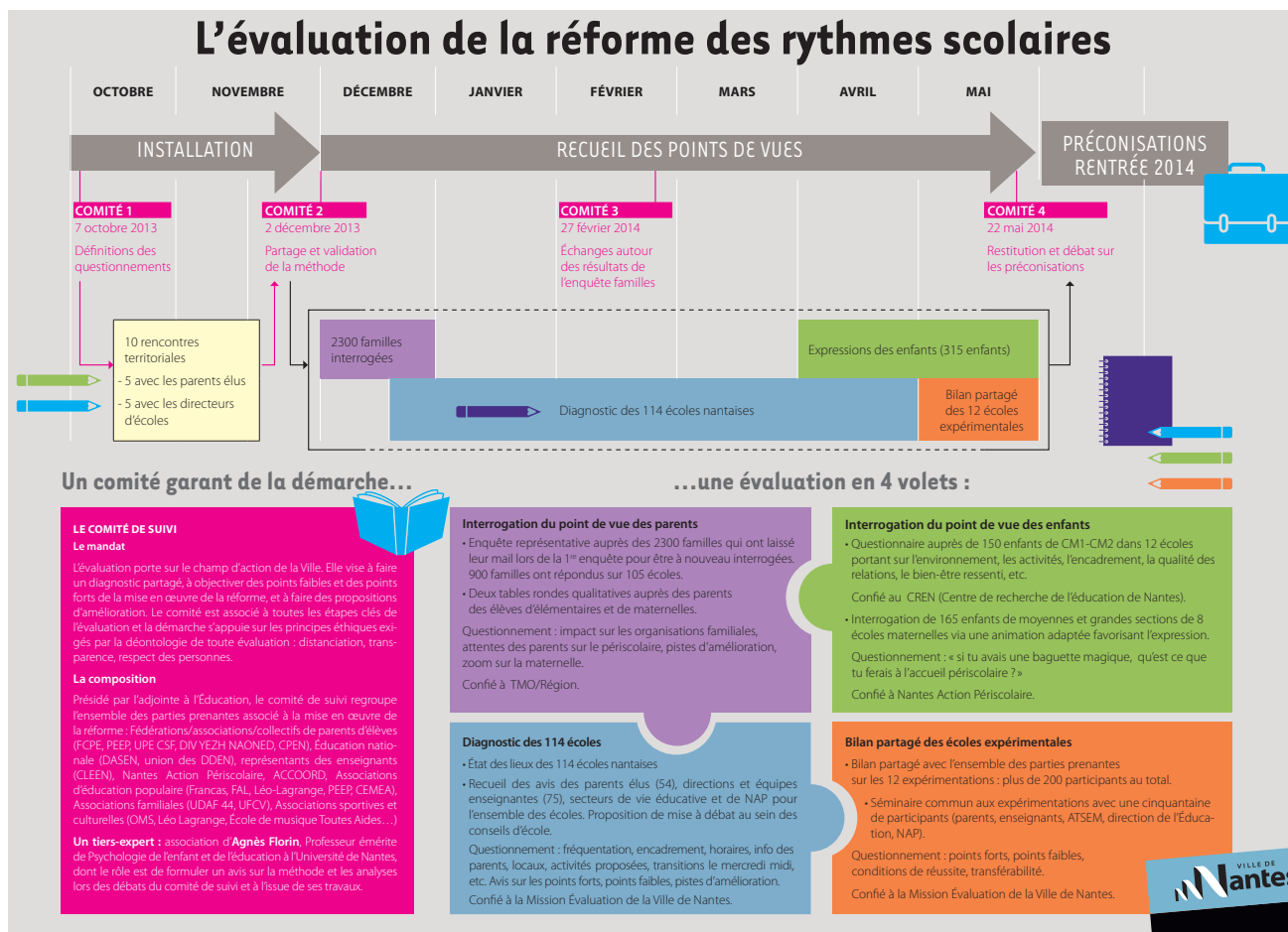
1. Une évaluation associant tous les acteurs et les bénéficiaires

A. - Un Comité d'évaluation garant de la méthode et du débat avec les parties prenantes

Afin d'évaluer la réforme des rythmes scolaires en toute transparence, la Ville a constitué un comité d'évaluation composé de l'ensemble des parties prenantes à la réforme : fédérations/associations/collectifs de parents d'élèves, Éducation nationale, représentants des enseignants, Nantes Action Périscolaire, ACCOORD, associations d'éducation population, associations

familiales, associations sportives et de loisirs et toutes les directions municipales concernées (éducation, enfance jeunesse, sports, développement culturel, communication). La démarche a également associé une personnalité extérieure, Agnès Florin, professeur émérite de psychologie de l'enfant et de l'éducation à l'université de Nantes, qui a apporté son regard sur la méthode et les analyses lors des débats du comité. L'objectif de ce comité – dont le mandat a été débattu lors de sa séance d'installation – était d'élaborer un diagnostic partagé, d'identifier les points faibles et les points forts, et de proposer des pistes d'amélioration. Espace de travail et de débat, le comité d'évaluation a été associé à toutes les étapes de la démarche d'évaluation.

Schéma n° 1 : l'évaluation de la mise en œuvre des rythmes scolaires à Nantes : processus, méthodologie et animation de la démarche



De manière opérationnelle, l'évaluation a été conduite avec l'appui de TMO-Régions, le Centre de recherche en éducation de l'université de Nantes (CREN), Nantes Action Périscolaire (NAP) et la Mission évaluation des politiques publiques de la Ville.

B. - Les questions clés de l'évaluation

L'évaluation portait sur le champ d'intervention de la Ville, notamment l'organisation des activités périscolaires et leur articu-

lation avec les temps scolaires. Elle ne visait pas à réinterroger le cadre de la réforme mais à améliorer ses conditions de mise en œuvre. Dans cette optique, les questions évaluatives ont pu être élaborées avec les parents d'élèves élus lors de rencontres territoriales et le comité d'évaluation :

- Quels ajustements poser au cadre de référence pour améliorer les conditions de mise en œuvre à la rentrée suivante ?
- Quel impact de la réforme sur les enfants de maternelle (contenus proposés, rythme) ?

- Quelle qualité de l'offre périscolaire (organisation, contenus, intervenants, locaux, information) ?
- La réforme profite-t-elle à toutes les familles et à toutes les écoles de la même manière ?
- Quelle plus-value des expérimentations ? Faut-il les généraliser ?

C. - Une méthode croisant tous les points de vue, dont celui des enfants

Associant toutes les parties prenantes, la méthode d'évaluation reposait sur quatre volets :

- Interrogation du point de vue des enfants

150 enfants de CM1-CM2, issus de 12 écoles représentatives, ont été encadrés par l'équipe universitaire du CREN pour renseigner un questionnaire auto-administré adapté aux compétences cognitives et langagières des enfants.

165 enfants de moyenne et grande section représentant huit écoles maternelles se sont exprimés à l'aide d'un outil d'animation adapté, le Kamishibai, qui favorise l'expression verbale et la réalisation de dessins.

- Interrogation du point de vue des parents

À travers une première enquête - avant même la mise en place de la réforme - 4 754 réponses de familles avaient été collectées, 2 309 parents avaient alors laissé leur coordonnées pour être réinterrogés un peu plus de trois mois après la mise en œuvre de la réforme, en décembre 2013. Parmi eux, 852 ont répondu à un questionnaire en ligne, soit un taux de réponse de 37 %, réparti sur 105 des 114 écoles. Deux tables rondes d'une douzaine de parents (une élémentaire, une maternelle) ayant témoigné de difficultés ont permis d'approfondir l'analyse.

- Diagnostic partagé dans chacune des 114 écoles publiques

Une fiche diagnostic a été réalisée faisant un état des lieux factuel pour chaque école. Directeurs d'écoles et équipes enseignantes, parents d'élèves élus, animateurs ont ensuite été invités à exprimer un avis ouvert sur les points forts, les points faibles de la mise en œuvre de la réforme et les pistes d'amélioration.

Les équipes enseignantes de 75 écoles et les parents élus de 54 écoles ont apporté leur contribution, avec un moindre retour des parents élus dans les écoles en éducation prioritaire (35 % contre 51 % dans les autres écoles). L'ensemble des avis contient environ 1 200 remarques qui ont été analysées par thématique. Ces diagnostics ont pu être mis à l'agenda des conseils d'école.

- Bilan des 12 écoles expérimentales

Des réunions bilans ont été organisées dans chacune des 12 écoles expérimentales. Elles ont rassemblé au total plus de 200 participants (parents élus, directeurs et enseignants, acteurs du quartier, associations et clubs intervenants, secteurs de vie éducative, Nantes Action Périscolaire, etc.). Un séminaire inter-écoles expérimentales a rassemblé en mai 2014 une cinquantaine de participants (parents, ATSEM, NAP, enseignants, direction de l'éducation) des douze écoles pour faire des propositions d'amélioration.

2. Des résultats qui pointent l'enjeu d'un bon équilibre à tenir entre les projets d'écoles, et le rythme des enfants et des familles

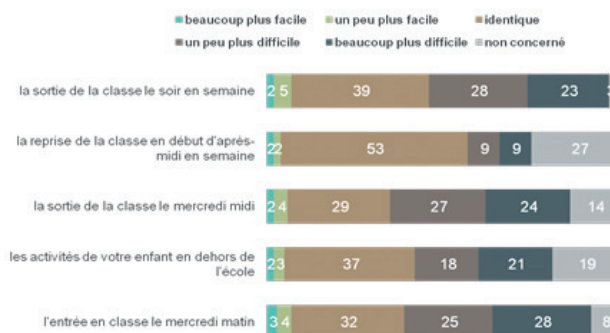
Le partage et le croisement des résultats recueillis par ces différents volets d'évaluation au cours du premier semestre 2014, ont permis d'objectiver les points de tension à résoudre, notamment pour tenir un bon équilibre dans l'articulation des différents temps : familiaux, scolaires et périscolaires.

A. - La vie quotidienne des familles bousculée

Après un trimestre de mise en œuvre, l'organisation quotidienne des familles est encore perçue comme difficile pour la plupart des parents. Pour 20 % à 30 % d'entre eux, la situation est perçue comme beaucoup plus difficile. Pour un autre tiers, qu'il s'agisse de déposer ou de récupérer les enfants après la classe, l'organisation est au mieux plus facile, au pire identique à celle qui prévalait avant la mise en place de la réforme.

Ils pointent notamment certains temps de transition qui nécessiteraient des ajustements : les horaires non harmonisés entre maternelles et élémentaires et le mercredi par rapport aux autres jours. Inquiètes pour la fatigue et le rythme des enfants, certaines familles s'interrogent sur le bien-fondé de la réforme. Ces inquiétudes sont renforcées chez les parents d'enfants en maternelles. Seul le retour en classe du début d'après-midi fait exception, 70 % des enfants déjeunant au restaurant scolaire, ce moment, ne pose pas de difficultés particulières.

Schéma 2 : Perception de la facilité ou de la difficulté d'organisation à la suite de la mise en place de la réforme



Source : Ensemble des répondants TMO régions ville de Nantes - Déc. 2013

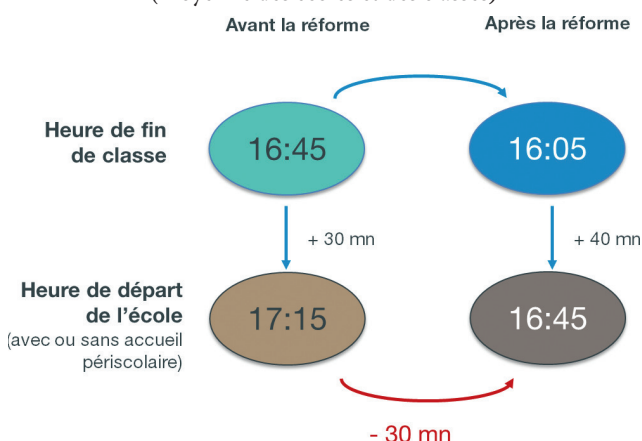
B. - Des organisations stables ou qui s'adaptent en mobilisant davantage de solutions

Malgré des perceptions plutôt négatives, on observe une relative « stabilité » des organisations familiales à travers les données

factuelles, qu'il s'agisse du soir, du mercredi, ou à l'occasion des activités extrascolaires.

Le soir, les enfants sont toujours aussi nombreux (61 %) à quitter l'école à la fin de la classe. Le départ de l'école se fait en moyenne à 16h45 soit 30 minutes plus tôt que l'an passé (17h15).

Schéma 3 : Évolutions des horaires moyens
(moyenne des écoles et des classes)



Source : Ensemble des répondants TMO régions ville de Nantes – Déc. 2013

Pour près de 9 familles sur 10, ce service répond très clairement à des contraintes d'organisation professionnelles. Il peut aussi s'agir d'une demande de l'enfant ; c'est le cas de 16 % d'entre eux.

En revanche, les solutions mobilisées pour assurer la sortie de classe sont plus variées qu'auparavant : à la rentrée 2013, selon les jours, ce sont 2 solutions qui sont mobilisées en moyenne contre 1,4 l'an passé. Près du tiers des parents a d'ailleurs modifié ses horaires de travail : 14 % tous les jours ou presque et 16 % de temps en temps.

Concernant le mercredi après-midi, près de 60 % des enfants sont pris en charge par les familles. La fréquentation du centre de loisirs a plutôt diminué : 15 % des enfants le fréquentent tous les mercredis ou presque, contre 17 % auparavant. Le besoin semble moindre, le manque de places en centre de loisirs n'étant évoqué que pour 3 % des enfants. Là encore, des parents se sont réorganiser afin de garder leur enfant le mercredi après-midi : 7 % ont changé leurs horaires de travail du mercredi depuis la rentrée 2013.

On observe par ailleurs peu d'impact sur la pratique d'activités extrascolaires (V. schéma 2).

C. - Les activités périscolaires appréciées des enfants mais peu connues des parents

En grande majorité (69 %), les enfants apprécient de se rendre à l'accueil périscolaire. Qu'ils soient en maternelle ou en élémentaire, ils apprécient la relation aux animateurs, la relation aux autres enfants, ainsi que les locaux. En particulier, les enfants sont contents de leur temps de pause du midi et des activités

qu'ils trouvent différentes de celles de la classe. Les parents le confirment. Selon eux, à 69 %, leurs enfants apprécient l'accueil périscolaire du soir. Mais – en tant que parents – ils sont plus mitigés. La compétence des intervenants est soulignée (sauf pour 19 % des parents qui se disent insatisfaits) mais c'est le défaut d'information sur les animations qui, pour trois quarts d'entre eux, n'est pas satisfaisant. Interrogés sur les activités qu'il conviendrait de développer, le choix des parents se concentre très largement (80 %) sur des activités d'éveil, de découverte, en petit groupe, détachées des enjeux pédagogiques. L'aide aux devoirs est aussi demandée par plus d'un parent sur deux pour les enfants en primaire. Les activités doivent en tout cas s'adapter, notamment pour les plus jeunes et les élèves de CM1/CM2. Ces attentes sont partagées par leurs bambins : les enfants apprécient les activités collectives qui favorisent la convivialité, le partage. En particulier, ils expriment des souhaits d'activités festives, autour du spectacle et de l'imitation pour les plus jeunes ou encore des souhaits d'activités créatives. Mais en priorité, les enfants souhaitent plus de jeux collectifs en plein air. C'est d'ailleurs ce qu'ils feraient s'ils avaient du temps libre avec leurs amis après l'école. Dans leurs appréciations, les enfants ont aussi fait connaître leur souhait d'avoir plus de temps pour se détendre et dans la mesure du possible de ne pas être toujours contraints par le temps. Enfin, ils trouvent aussi que les activités pourraient être davantage travaillées avec eux.

Du côté des professionnels dans les écoles, les situations et les avis sont assez disparates. On note des retours positifs sur ce qui est proposé dans plus d'une cinquantaine d'établissements. Enseignants, encadrants et animateurs attendent cependant la requalification du contenu avec des activités diversifiées mais qui doivent s'articuler avec des temps calmes et l'aide aux devoirs.

En zone d'éducation prioritaire (ZEP), la satisfaction exprimée par les enfants sur l'accueil périscolaire est plus nuancée. La relation paraît plus difficile avec les animateurs. Les salles ne leur semblent pas accueillantes et pas assez spacieuses. Pour autant, lorsqu'on recueille l'avis des intervenants dans ces écoles, ils ne font pas apparaître de particularités quant aux conditions d'accueil ou d'animation. Il peut aussi s'agir d'un effet de stigmatisation de l'établissement perçu par les élèves, effet déjà mis en évidence à des niveaux plus élevés de la scolarité.

D. - Condition de la réussite : un travail collégial autour d'un projet partagé

La mise en œuvre de la réforme a engagé des rapprochements et une meilleure interconnaissance des acteurs au sein de l'école. Elle a suscité un espace d'expression et de mise à débat public sur les rythmes de l'enfant et l'articulation des temps où les parents ont souhaité prendre toute leur place. Cela se traduit notamment par le souhait d'être mieux informés et mieux associés au projet d'école.

Ce fut particulièrement le cas pour les écoles expérimentales. Celles-ci se caractérisent par un fort volontarisme des acteurs et une volonté d'avancer collectivement sur un projet commun. Ainsi, la satisfaction dans les écoles « expérimentales » est plus

élevée quand bien même les conditions d'accueil périscolaire sont identiques. La réforme fait plus sens pour les personnes impliquées dans de tels projets. D'autres écoles ont aussi construit des projets intéressants et fédérateurs sans forcément suivre le cadre « expérimental ».

Reste que la réforme induit des problèmes de coordination des acteurs et de locaux, sources de tension au quotidien : mutualisation des salles scolaires, manque quantitatif d'espaces et inadaptation à l'accueil périscolaire... Ainsi, dans une douzaine d'écoles sur 114, le dialogue n'a pas tenu ou n'a plus été possible car même après six mois de mise en œuvre, la situation restait compliquée, les facteurs d'insatisfaction se cumulant (locaux contraints, horaires non satisfaisants, animations non suffisantes, turn-over des personnels, etc.).

E. - Une expression des premiers effets sur le temps scolaire

De manière spontanée un certain nombre d'équipes enseignantes (23) font remonter une amélioration ressentie des apprentissages et le bénéfice de journées plus courtes, ce qui rejoint l'objectif premier de la réforme. Comme l'a rappelé Agnès Florin dans le cadre du comité d'évaluation, il s'agit d'un premier ressenti, il faudra beaucoup plus de temps pour évaluer l'impact réel sur les résultats scolaires.

En maternelle, les bénéfices pour les apprentissages sont moins évidents. Interrogé par l'ensemble des acteurs dès le début de la mise en œuvre de la réforme, le rythme pour les maternelles suscite toujours des inquiétudes, pour les parents comme pour les professionnels. L'équilibre à trouver entre temps d'activité et respect du rythme des enfants reste un débat ouvert y compris au sein des expérimentations sans que ne se dégage de consensus.

3. Préconisations : des acquis à conforter et des ajustements nécessaires

L'ensemble de ces résultats ont été présentés lors de la dernière réunion du comité d'évaluation. Plusieurs enseignements ont été dégagés et une trentaine de préconisations pour améliorer le dispositif ont été partagées. Dix d'entre elles ont pris effet dès la rentrée scolaire 2014 :

- Le **cadre de référence** est conforté sur plusieurs points :
 - maintien de la gratuité du périscolaire le mercredi midi (30 minutes à compter de la fin de la classe) et l'après-midi des autres jours (jusqu'à 16h30),
 - harmonisation des horaires du **mercredi matin** avec les autres jours, tout en conservant une fin de classe à midi minimum,
 - élaboration d'une **charte d'usage des locaux** scolaires entre la Ville et l'Éducation Nationale.
- Accompagnement particulier des écoles avec **des dynamiques projets**
 - Une treizième école entre en expérimentation à la rentrée 2014.

➤ **Coordination opérationnelle du temps périscolaire** confiée à Nantes Action Périscolaire dans les écoles

- création de nouveaux postes de référents périscolaires sur les plus gros groupes scolaires, et de référents d'animation sur les autres, en charge de la coordination et de la mise en œuvre du projet périscolaire sur chaque école,
 - formalisation des projets périscolaires : un pour chaque école, adapté aux besoins et aux envies des enfants, dans un souci de cohérence avec le projet d'école,
 - formation accrue des animateurs et systématisation des heures de préparation pédagogique dans leur temps de travail,
 - développement d'outils et de temps dédiés à l'**information** avec notamment l'envoi du programme des - activités périscolaires à l'ensemble des familles après chaque période de vacances scolaires temps de travail,
 - mobilisation des autres directions municipales (animation sportive, établissements culturels...) afin d'enrichir le temps périscolaire et de créer encore plus de lien avec le quartier.
- L'intérêt de la **démarche collaborative**, constaté dans la mise en place de cette évaluation, montre la nécessité d'un espace de débat et de coproduction avec les parties prenantes aux questions éducatives. Cela constitue d'ailleurs une volonté de la Ville d'associer au dialogue l'ensemble de la communauté éducative, notamment par l'installation du Conseil nantais de la Réussite Éducative (CNRE).

4. Un engagement de transparence et de restitution des résultats auprès de toutes les parties prenantes et des citoyens

La Ville de Nantes, dans cette démarche, comme pour toutes ses démarches d'évaluation s'est engagée à rendre compte des résultats auprès des parties prenantes et aussi de tous les nantais à travers :

- des informations aux familles : courrier auprès des parents d'élèves élus, revue municipale, synthèse auprès de l'ensemble des familles.
- des Rencontres : séminaire à la direction de l'Éducation, rencontres avec les directeurs d'école, conférences de pré-rentrée auprès de l'ensemble des personnels de l'Éducation (ATSEM, animateurs périscolaires, agents d'entretien et de restauration).
- une conférence de presse : médias locaux pour un relais auprès du grand public.
- les résultats ainsi qu'un Cahier de l'évaluation sont également mis en ligne sur nantes.fr.

Un dossier documentaire complet a été diffusé au comité d'évaluation et au Conseil municipal. Il est également mis à disposition des collectivités locales qui le souhaitent.