
PROJET DE RAPPORT

de la Mission d'Information Commune sur
la réforme des Rythmes scolaires

Rapporteure
Madame Françoise CARTRON,
Sénatrice de la Gironde

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	8
RAPPORT	12
I. UNE REFORME NECESSAIRE FIDELE A L'AMBITION DE LA REFONDATION DE L'ECOLE	12
A. UNE FORTE CONTESTATION DE LA GENERALISATION DE LA SEMAINE DE QUATRE JOURS	12
1. <i>Un consensus contre l'organisation des rythmes scolaires mise en place en 2008</i>	12
2. <i>Une réforme préparée par plusieurs rapports convergents et consensuels</i>	13
B. LES NOUVEAUX RYTHMES COMME LEVIER D'AMELIORATION DU SYSTEME EDUCATIF	15
1. <i>Un objectif partagé : réduire les inégalités scolaires</i>	15
2. <i>Une synergie avec les autres réformes du primaire en cours</i>	17
II. UNE NOUVELLE ORGANISATION DES TEMPS SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES, LA PREMIERE ETAPE D'UNE VASTE AMBITION	18
A. UNE DEMARCHE MULTIPARTENARIALE NOUVELLE	18
1. <i>Un cadre réglementaire respectant certains acquis de la recherche</i>	18
a) Les dispositions légales	18
b) Le décret du 24 janvier 2013	19
c) Les enseignements de la recherche en chronobiologie	19
2. <i>Le poids de la géographie, de l'histoire et des contraintes de gestion externes</i>	21
a) <i>Une différenciation géographique prévisible n'excluant pas des réponses innovantes</i>	21
b) <i>L'enracinement du partenariat éducatif, un facteur de facilitation à l'épreuve du réel</i>	22
c) <i>Le samedi matin, un meilleur choix pour les enfants, paradoxalement peu retenu</i>	23
d) <i>Une montée en puissance à privilégier sur le moyen terme en dialogue avec les parents</i>	24
3. <i>Un premier bilan partiel des effets de la réforme sur les enfants</i>	25
a) <i>Des enfants perçus comme plus fatigués par parents et enseignants</i>	25
b) <i>Des éléments encourageants sur l'amélioration du climat scolaire</i>	26
4. <i>L'ouverture de nouvelles possibilités d'expérimentations</i>	27
B. DES POINTS D'ACHOPPEMENT A RESOUDRE ET DES INCERTITUDES A LEVER POUR UNE GENERALISATION APAISEE	30
1. <i>L'application délicate de la réforme en maternelle</i>	30
2. <i>La participation en suspens de l'enseignement privé</i>	32
3. <i>La rigidité et l'accompagnement intermittent de l'administration de l'éducation nationale</i>	33
4. <i>La logistique des transports, des locaux et des équipements</i>	35
5. <i>Les intervenants des activités périscolaires : remédier à la pénurie</i>	37

a) Consolider et généraliser les taux d'encadrement dérogatoires.....	39
b) Étendre la liste des formations reconnues équivalentes au BAFA et au BAFD.....	40
c) Élargir l'offre de formation en recourant aux compétences du CNFPT.....	40
III. LE FINANCEMENT DES ACTIVITES PERISCOLAIRES : LEVER LES INCERTITUDES	42
A. L'ECONOMIE GLOBALE DE LA REFORME : L'EFFORT DEMANDE AUX COLLECTIVITES LOCALES NECESSITE UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER PERENNE DE L'ETAT ET DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	42
1. <i>Les aides aux communes et intercommunalités : une complémentarité attendue du fonds d'amorçage et des aides des caisses d'allocations familiales</i>	42
2. <i>Un financement seulement partiel du coût pour les communes par le fonds d'amorçage</i>	43
3. <i>Le coût réel pour les communes : des résultats convergents malgré les différences de périmètres</i>	45
a) Le chiffrage de l'AMF : de l'ordre de 150 euros par élève et par an	45
b) Les données recueillies par la mission commune d'information lors de ses travaux : un coût médian également de l'ordre de 150 euros	46
c) Des dépenses de personnels pour les animateurs de l'ordre de 110 euros par enfant et par an	48
B. PERENNISER L'ACCOMPAGNEMENT DE LA REFORME PAR L'ETAT : POUR LA CREATION D'UNE DOTATION DE COMPENSATION DE LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES.....	49
1. <i>Le fonds d'amorçage : un accompagnement nécessaire lors du lancement de la réforme.....</i>	49
2. <i>... ayant vocation à être remplacé par une dotation pérenne, suivant des critères négociés avec les collectivités territoriales</i>	49
C. POUR UN CHOC DE SIMPLIFICATION DE L'AIDE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	50
1. <i>Le nécessaire « choc de simplification » n'a pas encore atteint les caisses d'allocations familiales.....</i>	50
a) Une participation en théorie importante à la mise en œuvre de la réforme... ..	50
b) ... dont le versement se heurte en pratique à l'obstacle d'une extrême complexité.....	52
2. <i>Le besoin de pérenniser l'aide à la couverture de dépenses présentant un caractère permanent</i>	54
CONCLUSION.....	57
ANNEXES	59
ANNEXE 1 - PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION.....	59
ANNEXE 2 - PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION	61
ANNEXE 3 - DEPLACEMENTS DE LA MISSION	69
ANNEXE 4 - REPOSES DES SENATEURS AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION	71

ANNEXE 5 - REPONSES DE M. BENOIT HAMON, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION	77
ANNEXE 6 - LES RYTHMES SCOLAIRES EN ALLEMAGNE ET EN FINLANDE.....	81

AVANT-PROPOS

La mission commune d'information sur la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a été créée à l'initiative du groupe UMP exerçant son droit de tirage. La conférence des présidents en a pris acte dans sa réunion du 9 octobre 2013, et le Sénat en a approuvé la composition (33 membres) le 16 octobre.

La mission a tenu sa réunion constitutive le 6 novembre. Elle a désigné Mme Françoise Cartron rapporteure et Mme Catherine Troendlé présidente.

Sur la méthode, la mission a d'abord procédé à une série d'auditions (de novembre 2013 à avril 2014). Elle a mené une séance hebdomadaire d'auditions.

Cette phase a permis d'entendre tous les acteurs de la réforme : les scientifiques spécialistes des rythmes scolaires, les responsables de l'éducation nationale ayant eu (ou ayant) un rôle dans la conception et le pilotage de la réforme, les associations d'élus (en particulier les maires, premiers concernés), les syndicats d'enseignants, les syndicats d'animateurs, les associations de parents d'élèves, les mouvements d'éducation populaire. Les acteurs ayant un rôle particulier ont aussi été entendus : l'enseignement catholique (auquel la réforme s'applique sur la base du volontariat), le ministère de l'outre-mer, le ministère de la jeunesse et des sports, la caisse nationale des allocations familiales. Le but était de n'oublier aucune des dimensions de la réforme. Cette phase s'est achevée avec l'audition du ministre le 30 avril.

Tous ces travaux ont été transparents : les enregistrements vidéo sont disponibles sur le site internet du Sénat et les comptes rendus sont publiés.

Dans une seconde phase (avril-mai 2014), votre rapporteure et votre présidente ont procédé à quelques déplacements en France pour approfondir sur le terrain les problématiques détectées en audition, en zone urbaine et en zone rurale (les questions y sont très différentes) : le 19^e arrondissement de Paris, Aubervilliers, Cergy-Pontoise (pour le département du Val d'Oise) ; Chaouilly-Praye et Laxou, en Meurthe-et-Moselle ; en Gironde, la communauté urbaine de Bordeaux et Beychac et Cailleau ; en Haute-Savoie, les Carroz d'Arâches et Megève. Des prises de vue de ces travaux sont disponibles sur le site internet du Sénat¹.

¹ www.senat.fr

La mission a envoyé fin 2013 un questionnaire aux sénateurs. Il ne s'agit pas d'un sondage entouré des garanties scientifiques liées à cet exercice, mais les réponses obtenues forment des documents de première main utiles pour comprendre les problèmes et chercher à les résoudre.

Votre rapporteure souligne que les questions d'application de la réforme outre-mer ont fait l'objet d'une attention particulière, grâce notamment à une audition de la délégation générale à l'outre-mer. Le bureau de la mission avait par ailleurs souhaité un point comparatif avec l'Allemagne et la Finlande, dont les systèmes sont souvent cités en exemple. Une annexe du rapport leur est consacrée, grâce en particulier à nos ambassades à Berlin et à Helsinki.

Sur le fond, la mission a développé deux axes :

- les acquis les travaux des spécialistes des rythmes scolaires et des chercheurs de l'éducation (scientifiques et professionnels de l'éducation), produits de longues années de recherches et de réflexions ;

- les conditions de mise en œuvre de la réforme.

Il y a un large consensus sur les rythmes et la nécessité de la réforme, d'augmenter le nombre de demi-journées d'enseignement, de **mettre l'accent sur la qualité du travail scolaire le matin, et de démocratiser les activités périscolaires.**

En revanche des difficultés sont apparues sur les modalités de mise en œuvre. Ces difficultés résultent en partie d'un sentiment de manque de temps pour son démarrage, que les acteurs de terrain ont pu ressentir même si les travaux préalables à la décision avaient été très longs et convergents.

À cet égard, si la réforme porte sur l'organisation de la semaine d'école, les problèmes se concentrent sur les activités périscolaires.

Les principaux problèmes évoqués au cours de travaux de la mission sont les suivants :

- le coût pour les communes et les intercommunalités et les problèmes de financement, dus à une excessive complexité des dossiers à constituer, en particulier de la part des caisses d'allocations familiales ;

- l'incertitude quant à la pérennité des aides financières ;

- la disponibilité de locaux ;

- la qualité de l'offre d'animation et l'éventuelle pénurie d'animateurs, la bonne articulation avec les activités pédagogiques ;

- la complexité de l'organisation des transports sur certains territoires ;

- la rigidité dans l'application du décret, le manque de souplesse souvent évoqué des directeurs académiques (DASEN) sur le terrain.

- la quasi-non application par l'enseignement catholique de la réforme (malgré une approbation de toutes ses instances nationales- qui ne sont pas prescriptrices sur le terrain, secrétariat général, parents d'élèves, syndicats) ;

- l'impact sur les élèves. Il est bien sûr trop tôt pour en juger, surtout en matière d'amélioration des performances scolaires, qui est le but ultime. Néanmoins, certains ont fait état du sentiment d'un surcroît de fatigue des enfants, non évalué scientifiquement ;

- la nécessité d'intégrer la réforme du rythme hebdomadaire à un ensemble plus global : le rythme annuel, l'alternance école/vacances et la durée annuelle, l'articulation avec le collège, le contenu des programmes ; toutes ces questions ne devant toutefois pas être des prétextes pour ne rien faire comme la mission l'a parfois entendu.

RAPPORT

I. UNE REFORME NECESSAIRE FIDELE A L'AMBITION DE LA REFONDATION DE L'ECOLE

A. UNE FORTE CONTESTATION DE LA GENERALISATION DE LA SEMAINE DE QUATRE JOURS

1. Un consensus contre l'organisation des rythmes scolaires mise en place en 2008

Les élèves français souffrent à la fois d'une année scolaire très courte et d'une journée scolaire très lourde par rapport aux autres enfants des pays développés. Ils ont le nombre de jours d'école le plus faible des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) : 144 jours contre 187 en moyenne. Sur 36 semaines de cours, se concentre un volume horaire annuel d'enseignement très important, qui s'élève à 864 heures par an contre 774 heures à 821 heures, en moyenne, selon l'âge des écoliers, parmi les pays de l'OCDE.

Pourtant, **l'accumulation de la charge d'enseignement ne parvient pas à garantir de bons résultats scolaires aux élèves français**. Les évaluations nationales et internationales démontrent que la surcharge de l'année scolaire des écoliers français est sous-optimale. Des pays aussi différents que le Japon ou la Finlande conjuguent de meilleures performances avec des calendriers plus étalés et moins denses.

Une extrême concentration du temps d'enseignement est donc inadaptée et préjudiciable aux apprentissages. Ce constat est unanimement partagé, des scientifiques spécialistes des rythmes de l'enfant aux enseignants, en passant par les parents d'élèves.

C'est pourquoi un consensus s'est formé, depuis 2008, sur la nécessité de revoir l'organisation du temps scolaire à l'école primaire, qui n'offrait pas un cadre favorable à l'épanouissement cognitif des enfants.

L'**Académie nationale de médecine** a souligné dans son rapport sur l'aménagement du temps scolaire et la santé de l'enfant, adopté le 19 janvier 2010, le **risque de désynchronisation des enfants dû à la généralisation de la semaine de quatre jours**. Précisément, elle s'est inquiétée d'une possible altération du fonctionnement de leur horloge biologique dès lors qu'elle n'est plus en phase avec les facteurs de l'environnement.

Cette désynchronisation entraîne fatigue et difficultés de concentration qui nuisent aux apprentissages. L'Académie a nettement

critiqué à cet égard le rôle néfaste de la semaine de quatre jours sur la vigilance et les performances des enfants. Les études de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) vont dans le même sens.

L'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) a régulièrement alerté sa tutelle sur les **inconvenients pédagogiques** de la semaine de quatre jours en raison du resserrement du temps scolaire. Elle évoque une **baisse d'attention des enfants**, la **mise à l'écart de matières** considérées comme périphériques, **l'éducation artistique par exemple**, pour finir les programmes et la **disparition du temps de concertation** entre enseignants.

Il convient de noter qu'en 2008, le ministre de l'éducation Xavier Darcos n'avait pas *stricto sensu* imposé la semaine de quatre jours, même si dans les faits c'est cette organisation très concentrée qui a très largement prévalu avec l'appui des conseils d'écoles. Il affichait avant tout l'objectif de développer l'aide personnalisée et ensuite de libérer le samedi pour les familles. Les conseils d'école conservaient la faculté de répartir l'enseignement sur huit ou neuf demi-journées.

Cette possibilité a été utilisée, par exemple à Toulouse. Après l'avis largement favorable des conseils d'école, le DASEN de Haute-Garonne a accepté une dérogation afin que les presque 200 écoles de la ville ouvrent quatre jours et demi dont le mercredi matin. Cette organisation préfigure la réforme en cours. Il va de soi que ce n'est pas dans ce type de communes qui ne sont jamais passées à la semaine de quatre jours que se sont concentrées les difficultés d'application des nouveaux rythmes.

2. Une réforme préparée par plusieurs rapports convergents et consensuels

La réflexion sur le temps scolaire remonte à l'origine même du système républicain. Pour évoquer une époque plus rapprochée, on dispose d'une masse d'informations encore trop peu exploitées avec l'ensemble des évaluations des projets d'aménagement du temps scolaires (ATS) réalisés entre 1985 et 1998. 4 500 contrats de communes avaient été signés avec l'État et 2,5 millions d'élèves bénéficiaient d'un aménagement du temps scolaire¹.

¹ Cf. le compte rendu de l'audition de M. Georges Fotinos du 15 janvier 2014 pour un historique détaillé de l'évolution de l'organisation du temps scolaire et des dispositifs d'aménagement depuis 1882.

Pendant la précédente législature, des travaux de grande qualité ont **préparé le terrain à la réforme des rythmes scolaires**. Ils visaient à répondre aux critiques unanimes faites à la réforme Darcos. Toutes les réflexions des parties prenantes (parents, enseignants, élus locaux, médecins et psychologues) sur la question des rythmes scolaires ont été synthétisées dans des rapports de référence, auxquels votre rapporteure ne peut que renvoyer :

- celui de nos collègues députés Xavier Breton et Yves Durand de décembre 2010 ;

- et celui de la **Conférence nationale sur les rythmes scolaires mise en place par le ministre de l'éducation Luc Chatel**, qui date de juillet 2011.

Les rapporteurs de la Conférence nationale, Odile Quintin et Christian Forestier, que la mission a auditionnés le 26 novembre 2013, ont couvert l'ensemble des facettes du sujet pour bâtir un consensus stable entre les parties. Ils ont préconisé sur cette base :

- **l'étalement de la semaine scolaire sur au moins 9 demi-journées ;**

- la réduction de la durée de la journée scolaire accompagnée d'une transformation pédagogique ;

- une pause méridienne de 1 h 30 au minimum, avec l'organisation d'activités culturelles ou sportives ;

- une **approche globale du temps de l'enfant dans le cadre d'un partenariat éducatif entre tous les acteurs** : les parents, l'éducation nationale, la commune, les associations ;

- le rééquilibrage de l'année scolaire en redéfinissant les plages de vacances ;

- une action coordonnée sur le premier et sur le second degré en veillant à atténuer les effets de la rupture entre l'école élémentaire et le collège ;

- le renouvellement de la gouvernance territoriale de l'école en renforçant le partenariat entre l'État et les collectivités locales.

Le rapport de la **Concertation pour la refondation de l'école de la République** menée à l'été 2012 réclame également le **retour à la semaine de quatre jours et demi, avec le mercredi matin et des possibilités de dérogation offertes aux communes**. Il se prononce pour une pause méridienne d'au moins une heure et demie et mentionne la nécessité de prévoir, au-delà des heures d'enseignement une aide au travail personnel et des activités complémentaires culturelles, sportives et artistiques afin de renforcer l'égalité d'accès de tous les jeunes au périscolaire. Une révision du calendrier annuel et de la durée des vacances scolaires, ainsi qu'une différenciation des horaires au collège, est également avancée¹.

¹ *Refondons l'école de la République, Rapport de la concertation, octobre 2012, pp. 42-43.*

Votre rapporteure fait le constat que **ces rapports convergents et consensuels accordent toute la légitimité nécessaire à la réforme des rythmes scolaires** décidée par le Gouvernement, dont ils valident le principe et les grands axes. Certes, on pourrait considérer qu'il fallait aller plus loin en remaniant l'organisation de l'année scolaire, en révisant la durée et le zonage des vacances, en étendant la réforme au collège. De ce point de vue, la réforme n'est sans doute pas complète, mais les hésitations du passé et les résistances du présent montrent qu'il s'agit déjà d'une réorganisation très ample et très ambitieuse, connectée à tous les aspects de la prise en charge sociale des jeunes enfants.

Aller au-delà, c'était courir le risque de la paralysie. **Demander une réforme globale ne doit pas être un prétexte pour céder à l'immobilisme** ; la difficulté de la tâche n'avait pas échappé à Luc Chatel qui, malgré le consensus apparent, n'avait pas donné de traduction concrète immédiate au travail de grande ampleur qu'il avait commandité.

La tentation du « grand soir » relève de l'utopie stérile, dès lors que l'on constate la complexité de la tâche simplement pour la seule semaine scolaire. Les services municipaux et de l'État ont été déjà soumis à très rude épreuve et les négociations ont parfois été très tendues, même si une tendance à l'apaisement s'est affirmée au cours de l'année écoulée. Votre rapporteure est cependant convaincue qu'**une fois stabilisée la réforme actuelle, il faudra poursuivre le mouvement en s'attaquant à l'année scolaire et au collège.**

B. LES NOUVEAUX RYTHMES COMME LEVIER D'AMELIORATION DU SYSTEME EDUCATIF

1. Un objectif partagé : réduire les inégalités scolaires

L'organisation du temps scolaire constitue un des leviers parmi d'autres d'amélioration des performances du système éducatif français. Les résultats des élèves français mesurés dans les enquêtes nationales et internationales sont en effet très insatisfaisants, tant du point de vue du niveau moyen que de la prégnance des inégalités d'origine sociale, sans qu'aucune perspective d'amélioration ne soit perceptible depuis 15 ans.

L'étude internationale **PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*)**¹ vise, tous les cinq ans, à mesurer les performances en lecture des élèves à la fin de leur quatrième année de scolarité obligatoire (CM1 pour la France) dans 45 pays dont 23 pays européens. En France, l'enquête a concerné 174 écoles primaires et élémentaires : 4 438 élèves répartis au sein de 277 classes ont été évalués entre le 9 et le 21 mai 2011.

¹ Cette enquête est menée sous l'égide de l'IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*).

Les résultats de la dernière évaluation PIRLS ont été diffusés en décembre 2012. **La France**, avec un score de 520 points, **se situe nettement en deçà de la moyenne européenne** (534 points). Si les performances des élèves français témoignent d'une grande stabilité moyenne depuis 2001 (525 en 2001, 522 en 2006), on observe un **baisse significative des performances sur la compréhension des textes informatifs** (- 13 points) et **une baisse significative des performances pour les compétences les plus complexes « interpréter » et « apprécier »** (- 11 points).

Les inégalités de performance entre les élèves demeurent importantes en France et ne se réduisent qu'à la faveur d'une baisse significative du pourcentage d'élèves français les plus avancés (7 % en 2001 contre 5 % en 2011). **Les performances de l'éducation prioritaire demeurent dès le CM1 nettement plus basses que la moyenne nationale** avec 40 points de moins. **Les élèves français sont, en outre, surreprésentés dans le quartile européen des élèves les plus faibles** (32 % contre 25 %). De même, les écarts de performance entre filles et garçons français se resserrent mais par une moindre performance des filles entre 2001 et 2011 dont personne ne saurait se réjouir.

Philippe Claus, inspecteur général de l'éducation nationale (IGEN), au cours de son audition du 26 novembre 2013, a pointé le décalage entre des programmes trop lourds et un temps trop contraint comme une des causes d'échec : *« les résultats de nos élèves ne progressent pas, ils régressent par rapport aux pays comparables. Les enseignants du premier degré ne parviennent pas à mettre en œuvre les programmes. Ils courent après le temps et ne peuvent plus s'occuper des élèves en difficulté. »*

Force est de constater que ces résultats, qui confirment les traits d'un système scolaire trop inégalitaire marqué par une part importante d'élèves faibles, concernent la génération des élèves qui a été scolarisée au moment de la mise en œuvre de la réforme du premier degré introduite en 2008 (réorganisation du temps scolaire sur 4 jours, nouveaux programmes, aide personnalisée).

Des rythmes scolaires adéquats et couplés à un accompagnement périscolaire de qualité peuvent contribuer à réduire l'impact de l'origine sociale sur le destin scolaire, car ce sont les élèves les plus faibles, issus disproportionnellement dans notre pays des milieux défavorisés, qui pâtissent le plus d'une désynchronisation et de la concentration du temps d'apprentissage. Ainsi François Testu, professeur en psychologie à l'université de Tours, dans son audition du 12 février 2014, a rappelé aux membres de la mission que :

« les élèves qui présentent les plus belles fluctuations [de la courbe d'attention] – c'est le chercheur qui parle - sont ceux qui ne maîtrisent pas ce qu'il faut faire. Ceux qui savent, savent à toute heure. Des enfants de zones d'éducation prioritaire de Bourges ont été comparés avec des enfants de quartiers tranquilles. En début d'année, ils montraient plus de dysfonctionnements liés aux rythmes. Puis, la

municipalité a mis en place, deux fois par semaine, l'après-midi, des ateliers ouverts où intervenaient des animateurs et des enseignants. En fin d'année, les anomalies avaient disparu. ».

Toutefois, la réorganisation des rythmes scolaires ne pourra à elle seule résoudre les problèmes désormais amplement documentés dont souffre le système éducatif français. Il est utile de rappeler comme Claire Leconte, professeur émérite en psychologie à l'université de Lille 3, l'a fait lors de son audition du 26 février 2014 que « *la simple analyse de la courbe de vigilance ne supprimera pas l'échec scolaire.* » La chronobiologie peut apporter des éléments de solution mais n'a pas la capacité de répondre à l'ensemble des problèmes d'échec scolaire. C'est pourquoi, ni dans sa mise en œuvre, ni dans son évaluation à venir, la réforme des rythmes scolaires ne doit être découplée du reste de la refondation de l'école de la République, qui ambitionne de traiter globalement la difficulté scolaire en primaire.

2. Une synergie avec les autres réformes du primaire en cours

La réforme des rythmes scolaires est un des éléments de la refondation de l'école de la République mise en œuvre par la loi du 8 juillet 2013. **Elle ne peut être dissociée de cet ensemble cohérent de mesures qui visent à redonner la priorité au primaire**, segment fondamental du système éducatif, qui a largement été ignoré au profit du lycée depuis les années 1980.

La réussite même de la réorganisation du temps scolaire sur son volet proprement pédagogique, c'est-à-dire sa capacité à créer des conditions d'apprentissage favorables pour tous les élèves, dépend de la bonne marche d'autres réformes connexes. En d'autres termes, il s'agit d'une réforme complexe dont la réussite dépend en partie d'autres réformes elles aussi complexes à mettre en œuvre.

En particulier, deux réformes majeures sont encore en cours de réalisation et n'influeront sur les pratiques que progressivement :

- celle de la **formation des enseignants dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPÉ)**. Elle se prolonge en 2014-2015 avec la constitution de l'année de Master 2 et l'accueil des fonctionnaires stagiaires lauréats du concours rénové pour davantage de professionnalisation. Surtout, les compétences de formation continue des ESPÉ ne sont pas encore pleinement assumées et une montée en puissance est nécessaire à cet égard ;

- celle de la **réécriture des programmes du primaire sous l'égide du nouveau Conseil supérieur des programmes**. La publication en a été repoussée d'un an, au vu de la complexité de l'articulation avec la refonte parallèle du socle commun de connaissances et de compétence.

L'impact pédagogique de la réforme des rythmes scolaires dépendra de la capacité des professeurs des écoles à repenser leurs séquences d'enseignement pour tirer au mieux parti de la demi-journée supplémentaire et des après-midi allégés. Cette réorganisation pédagogique qui constitue le complément indispensable de la réorganisation temporelle et organisationnelle ne peut se dérouler dans de bonnes conditions sans une formation adéquate au traitement de la difficulté scolaire et à la prise en compte de l'hétérogénéité des rythmes d'apprentissages et sans clarification des exigences des programmes de l'école maternelle et de l'école élémentaire.

Ces remarques ne visent pas à diluer les responsabilités ou à dédouaner par avance les acteurs à l'épreuve des difficultés du terrain. Il s'agit simplement d'apprécier l'ampleur de la tâche à réaliser dont il ne peut être exigé qu'elle soit parfaitement réalisée dès l'origine, qu'elle n'ait plus à évoluer dans le temps et qu'elle porte des fruits immédiats.

II. UNE NOUVELLE ORGANISATION DES TEMPS SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES, LA PREMIÈRE ÉTAPE D'UNE VASTE AMBITION

A. UNE DEMARCHE MULTIPARTENARIALE NOUVELLE

1. Un cadre réglementaire respectant certains acquis de la recherche

a) Les dispositions légales

L'organisation du temps scolaire est essentiellement régie par des dispositions réglementaires. Seul le cadre général est fixé par la loi. Il vaut à la fois pour les écoles primaires et pour l'enseignement secondaire :

- l'année scolaire comporte 36 semaines et fait alterner cinq périodes de travail et quatre périodes de vacances. Le ministre de l'éducation nationale fixe par arrêté le calendrier scolaire pour trois ans. La possibilité d'une adaptation aux situations locales est ouverte dans des conditions fixées par décret (article L. 521-1 du code de l'éducation) ;

- les « besoins d'expression physique, d'éducation et de pratique corporelle et sportive des élèves » sont pris en compte dans la définition des rythmes scolaires, ce qui s'entend pour l'organisation aussi bien de la journée que de la semaine (article L. 521-2 du code de l'éducation) ;

- le maire a la faculté de modifier les horaires de la journée scolaire, tant l'entrée que la sortie des classes en raison des circonstances locales, après avis de l'autorité scolaire responsable (article L. 521-3 du code de l'éducation).

b) Le décret du 24 janvier 2013

La réforme des rythmes scolaires à l'école primaire engagée à partir de la rentrée de septembre 2013 ne modifie pas ce cadre général et s'inscrit dans ses limites. Elle s'appuie sur le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 qui prévoit essentiellement :

- le passage à une semaine de 9 demi-journées incluant le mercredi matin, la durée totale de la semaine scolaire demeurant fixée à 24 heures d'enseignement ;
- une durée d'enseignement de 5 heures 30 au maximum par jour et une demi-journée d'enseignement n'excédant pas 3 heures 30 ;
- une pause méridienne de 1 h 30 au minimum.

Il est de la compétence du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) d'arrêter l'organisation précise de la semaine scolaire dans le respect des dispositions législatives et réglementaires précédentes. Il prend sa décision après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) intéressé et après examen des projets d'organisation qui lui ont été transmis par le conseil d'école ou la commune.

Le DASEN peut accorder une dérogation pour placer la demi-journée d'enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin ou pour étendre la journée scolaire au-delà du plafond journalier d'heures d'enseignement. Les demandes de dérogations doivent être justifiées dans le cadre du projet éducatif territorial (PEDT) et doivent s'accompagner de garanties pédagogiques suffisantes.

Le décret de janvier 2013 prévoit enfin la mise en place par groupes restreints d'élèves d'activités pédagogiques complémentaires (APC) pour le soutien aux élèves en difficulté, pour l'aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école. L'organisation des APC est arrêtée par l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de la circonscription sur proposition du conseil des maîtres. Les APC sont prises en charge par l'État dans le cadre des obligations de service des professeurs des écoles.

c) Les enseignements de la recherche en chronobiologie

Le nouveau cadre réglementaire est présenté par l'éducation nationale comme inspiré des résultats de la recherche en chronobiologie et en chronopsychologie. Il tient compte, en effet, des variations journalières de la vigilance et de l'activité intellectuelle et de l'existence de temps forts et de temps faibles dans la journée. La recherche tend à **identifier les fins de matinée comme des temps forts où l'attention et la concentration sont plus fortes**, toutes choses égales par ailleurs¹.

¹ Pour les plus grands, un second pic est décelable en fin d'après-midi.

Le retour à neuf demi-journées se justifie en accroissant la régularité de l'apprentissage hebdomadaire et en consacrant une matinée supplémentaire aux apprentissages scolaires. Les travaux scientifiques valident bien le cœur essentiel de la réforme, qui entend maximiser le temps d'apprentissage en matinée pour profiter de temps d'attention et de vigilance maximales pour les élèves.

Néanmoins, les experts que la mission a entendus, en particulier François Testu et Claire Leconte, ont insisté sur **l'impossibilité de définir une solution idéale qui vaudrait en tout lieu, en tout temps et pour tous les enfants**. L'âge de l'enfant, son niveau scolaire, son stade d'apprentissage, le positionnement et la qualité des activités périscolaire et extrascolaires, le mode de vie familial, l'origine sociale et culturelle constituent des variables importantes dont on ne peut s'abstraire. Ce serait simplifier à outrance et ne pas respecter la complexité des travaux scientifiques que de prétendre en tirer un optimum qu'il ne s'agirait plus ensuite que de transcrire sous forme de normes juridiques. Le cadre réglementaire ne peut être guidé qu'en partie par la recherche en chronobiologie qui ouvre une gamme de solutions possibles favorisant les apprentissages et exclut des schémas néfastes.

Le seul point de consensus réside dans **l'augmentation du temps passé en classe le matin sur une semaine**. Il est même possible d'envisager des semaines avec six matinées de classe, comprenant à la fois le mercredi et le samedi matin, et des après-midi très réduits. Des dispositifs expérimentaux de ce type ont été notamment mis en place à Lille en 1996 et à Lomme en 2012 avec des résultats intéressants, ainsi que l'a indiqué Claire Leconte aux membres de la mission. Dans sa réponse à un questionnaire écrit qui lui a été adressée par la mission, le ministre de l'éducation nationale Benoît Hamon a considéré que de telles organisations pouvaient rentrer dans le cadre réglementaire autorisé.

Les travaux de recherche ne permettent pas non plus de décider *in abstracto* du meilleur schéma d'organisation des activités périscolaires. D'un côté, il convient d'**éviter l'émiettement du temps périscolaires en séquences trop courtes et grignotées par les transports**. De l'autre, il est souhaitable d'assurer une certaine régularité sur l'ensemble de la semaine. En outre, il faut trancher entre leur organisation pendant la pause méridienne ou après les cours de l'après-midi. François Testu a bien résumé les termes du problème lors de son audition du 12 février 2014 :

« Quatre fois trois quarts d'heure ou deux fois une heure et demie pour les temps d'activité périscolaire ? Je vous ferai une réponse de Normand : cela dépend de l'environnement. La seconde solution peut se justifier si le déplacement est long jusqu'au lieu de l'activité, mais pose un problème de régularité. La solution allongeant la pause méridienne est très défendable et permet d'exploiter le deuxième pic d'attention en fin d'après-midi. »

Devant tant de variables à prendre en compte, la question de l'opportunité même d'un cadre réglementaire fixant nationalement

l'organisation du temps scolaire a pu être posée. Votre rapporteure considère comme essentiel le maintien d'un cadrage national commun. S'il disparaissait, la liberté laissée de fait aux communes aurait des conséquences néfastes :

- soit elle aboutirait à une démultiplication anarchique des organisations, qui serait proprement ingérable par les pourvoyeurs de service, que cela soit l'éducation nationale, les conseils généraux pour les transports ou les associations intervenant dans le périscolaire ;

- soit, plus probablement, elle conduirait comme en 2008 avec la réforme Darcos à l'immobilisme et au maintien de la semaine de quatre jours sèche, ce qui contreviendrait pour le coup aux résultats de la recherche.

2. Le poids de la géographie, de l'histoire et des contraintes de gestion externes

a) Une différenciation géographique prévisible n'excluant pas des réponses innovantes

La rentrée de septembre 2013 a vu près de 4 000 communes représentant **22 % des effectifs scolarisés et 17 % de l'ensemble des communes disposant d'une école** appliquer les nouveaux rythmes définis par le décret du 24 janvier 2013.

Le contexte géographique et la typologie de la commune influent comme il était prévisible sur l'application de la réforme. Les **différences entre milieux urbain et rural**, de même que la **spécificité des zones de montagne et de l'outre-mer** se retrouvent dans les choix d'organisation du temps scolaire et des activités périscolaires.

Les grandes agglomérations doivent régler des **problèmes de flux** d'élèves très importants et d'**encombrement** des animations et des équipements sportifs et culturels à leur disposition. C'est ce qui peut les conduire à privilégier des plages plus importantes de TAP de 1 h 30 au moins, avec une irrégularité du rythme quotidien et une rotation des écoles concernées selon les jours de la semaine. C'est le cas à Paris, à Aubervilliers ou à Villiers-le-Bel et cela pourrait également l'être à Bordeaux, pour ne citer que des zones où la mission s'est rendue.

A l'inverse, les communes rurales ont beaucoup moins d'enfants à prendre en charge et doivent plutôt **gérer une pénurie** d'animateurs, de locaux et de transports. S'il y a une rotation des écoles concernées par les TAP selon les jours de la semaine, c'est plutôt dans ce cas pour **mutualiser** les animateurs au niveau d'une intercommunalité. Les contraintes spécifiques pesant sur les communes rurales n'ont pas empêché des départements comme les Landes ou le Cantal de participer majoritairement à la réforme dès la rentrée 2013.

b) L'enracinement du partenariat éducatif, un facteur de facilitation à l'épreuve du réel

Cependant, votre rapporteure tient surtout à souligner le poids de l'histoire comme facteur de facilitation de la mise en œuvre de la réforme. Là **où existait préalablement à la réforme un fort investissement éducatif** de la commune, **où un périscolaire de qualité était en place, où une habitude de dialogue et de travail en commun entre les enseignants, les associations et la collectivité était déjà installée**, la mise en place des nouveaux rythmes s'est faite avec plus de fluidité et moins d'à-coups qu'ailleurs.

Cette distinction entre les communes déjà très investies dans le périscolaire et la question de l'aménagement du temps scolaire, y compris via des expérimentations, et les communes qui avaient fait d'autres choix politiques, tout aussi légitimes, ne recouvrent pas la distinction entre les zones rurales et les zones urbaines. Des communes rurales, comme par exemple Beychac-et-Caillau (2 000 habitants) en Gironde, dont la mission a pu apprécier la mobilisation déjà ancienne autour d'un tissu associatif très vivant, ont fait preuve d'autant d'engagement que Grenoble ou Rennes.

De même, cette distinction ne recouvre pas un classement des communes selon leur taille, puisque de grandes villes, des villes moyennes et des petites villes ont aussi bien pu s'appuyer sur leur expérience de partenariats éducatifs pour l'application de la réforme.

Qu'une tradition enracinée de dialogue entre les membres de la communauté éducative au service d'un projet partagé de coéducation et d'articulation du scolaire et du périscolaire puisse constituer un avantage décisif ne signifie pas pour autant que la réforme de 2013 n'a pas aussi **demandé des ajustements spécifiques et rencontré des résistances** dans les communes les plus en pointe.

Lors de son déplacement en Meurthe-et-Moselle, la mission s'est intéressée au cas de Laxou (15 500 habitants) dans la communauté d'agglomération du Grand Nancy. Cette commune possède depuis 1995 une expérience très riche en matière d'aménagement du temps de l'enfant. Elle a mis en place la réforme à la rentrée 2013 dans la continuité de son action passée, ce qui lui a permis de proposer pas moins de 2 h d'activités sportives, culturelles ou ludiques par jour, soit 8 h par semaine, à l'école élémentaire. Cela n'a pas empêché l'apparition de crispations chez les parents et les enseignants à propos de l'extension à la maternelle.

Lors de leur rencontre avec les membres de la mission, les responsables de la ville de Nevers ont expliqué combien leur expérience de dispositif expérimental leur avait servi pour préparer et calibrer au mieux la réforme pour la rentrée de septembre 2013 sans masquer leurs difficultés :

« en 2008, l'équipe municipale s'était interrogée sur les bienfaits du passage à la semaine de quatre jours. Une expérimentation de la semaine de quatre jours et demi avec le mercredi matin a été mise en place dans deux écoles, l'une en

centre-ville, l'autre en réseau d'éducation prioritaire (REP) - alors réseau de réussite scolaire (RRS). Là, cela a été un succès, parce que nous avons offert de nouvelles activités aux enfants. En centre-ville, où les enfants se voyaient à l'inverse privés des activités qu'ils pratiquaient habituellement le mercredi matin, l'expérience s'est arrêtée au bout d'un an. Nous avons ainsi compris qu'il était nécessaire que tout le monde travaille ensemble et, s'il nous est apparu évident d'appliquer la réforme des rythmes scolaires en 2013, nous mesurons plus lucidement les difficultés de sa mise en œuvre, en particulier pour les publics fragiles (maternelles, classes pour l'inclusion scolaire - CLIS) »¹.

Votre rapporteure considère que la réforme aura eu **le bienfait collatéral de diffuser le dialogue éducatif au-delà du cercle des villes pionnières et engagées dans l'aménagement du temps de l'enfant**. Malgré les tensions parfois vives et les négociations difficiles entre les partenaires, une dynamique de discussion et d'échanges autour de l'éducation est lancée, qui ne pourra être que profitable, dès lors que les obstacles matériels et financiers qui peuvent perdurer auront été levés.

c) Le samedi matin, un meilleur choix pour les enfants, paradoxalement peu retenu

Une nombre infime de communes ont fait ou s'appêtent à faire le choix de samedi matin comme demi-journée de classe supplémentaire plutôt que le mercredi matin. Le décret du 24 janvier 2013, sans exclure cette possibilité, la soumet à une autorisation du DASEN après justification circonstanciée dans le projet éducatif de territoire.

En pratique, l'éducation nationale s'est attachée à maintenir une organisation uniforme avec le mercredi matin travaillé. Lors de ses déplacements en Meurthe-et-Moselle et en Gironde, votre rapporteure a pu constater par elle-même que les DASEN étaient également peu enclins à accorder de dérogation et à favoriser le choix du samedi matin. Leurs propres contraintes en matière de **gestion des remplacements** de professeurs des écoles les amènent à freiner les maires, même lorsqu'ils peuvent se prévaloir de l'appui du conseil d'école.

Votre rapporteure regrette ce frein réglementaire imposé aux maires, dans la mesure où le samedi matin, largement en vigueur avant 2008, fait davantage de sens pédagogiquement que le mercredi matin, dès lors qu'il limite l'inconvénient d'une pause trop longue en fin de semaine.

Force est toutefois de constater que même si le décret avait mis sur un pied d'égalité le mercredi et le samedi, le choix du samedi serait resté très difficile à assumer par les maires, qui doivent aussi **compter avec les parents et avec les conseils généraux, organisateurs des transports scolaires.**

¹ Audition des villes d'Arras et de Nevers, au titre de la Fédération des maires de villes moyennes (FMVM), le 22 janvier 2014.

Christian Forestier, corapporteur de la conférence nationale sur les rythmes scolaires lors de son audition du 26 novembre 2013 a clairement posé le dilemme :

« Nous avons proposé de revenir à une semaine de 4,5 jours, mais sans trancher entre le mercredi - privilégié par les acteurs économiques et par les familles urbaines car le week-end est alors sauvegardé - et le samedi, privilégié par les chronobiologistes. À mon sens, le choix devrait se faire au niveau du département, pour que les écoles et les collèges aient le même rythme, pour des raisons familiales comme pour des raisons d'organisation des transports scolaires, comme je l'ai bien vu en Champagne-Ardenne et en Bourgogne. »

Lors de son audition du 16 avril 2014, notre collègue Yves Krattinger, représentant l'Assemblée des départements de France nous a confirmé avoir dissuadé les maires de Haute-Saône dont il préside le conseil général de recourir au samedi matin. La complexité de l'organisation et le coût des transports scolaires l'y ont amené.

De nombreux autres départements ruraux, notamment le quart environ qui a maintenu la gratuité, ont adopté la même attitude, qui reflète leurs contraintes de gestion propres. Cela a été explicitement confirmé pour les cas de l'Orne et de l'Aube par l'Association des maires ruraux de France (AMRF).¹

d) Une montée en puissance à privilégier sur le moyen terme en dialogue avec les parents

Votre rapporteure considère que l'ampleur et la complexité de la réforme demande une appréciation de ses effets dans la durée, une fois stabilisée l'organisation des temps scolaire et périscolaire. La rentrée de septembre 2014 doit être appréciée comme un premier temps important mais pas définitif. Des imperfections devront être corrigées sur pièces. Il est illusoire de penser qu'un schéma abstrait aussi parfait puisse-t-il paraître sera conservé intact à l'épreuve de l'application concrète et du terrain. Les consultations préalables avec les parents, les enseignants, les associations et les services de l'État bien qu'indispensables pour caler le projet, ne permettent pas d'anticiper toutes les difficultés. Des ajustements ont été et seront encore nécessaires au cours des prochaines années. Une approche modeste et empirique acceptant une part d'erreurs et de tâtonnements est la méthode qu'il convient d'adopter.

C'est pourquoi votre rapporteure recommande aux maires de **concevoir la réforme sur le moyen terme en organisant une montée en puissance progressive sur plusieurs rentrées**. Cette préconisation se double d'un appel à **ne pas s'inscrire dans l'inflation et la surconsommation d'activités périscolaires** qui sont contraires à l'esprit de la réforme,

¹ Audition de l'AMRF du 15 janvier 2014.

alimentent les inquiétudes sur l'accroissement des inégalités territoriales et alourdissent les coûts de la réforme sans bénéfice éducatif global.

Ainsi que le recommande l'Union nationale des associations familiales (UNAF), il convient de lutter contre « *la tendance à vouloir remplir d'activités, coûte que coûte, les heures sans enseignement scolaire, comme s'il fallait que les enfants soient nécessairement et tout le temps stimulés, comme s'ils n'avaient plus la possibilité... de rêver !*¹ »

De ce point de vue, un dialogue avec les parents est nécessaire pour définir une offre raisonnable d'activités. De ce point de vue, il faut encourager chaque territoire à utiliser les ressources de son environnement immédiat en visant la simplicité. Le regroupement pédagogique intercommunal (RPI) de Chaouilley et Praye en Meurthe-et-Moselle, où la mission s'est rendue, peut être cité en exemple avec des séquences courtes sur quelques semaines exploitant les compétences développées par certains résidents (herboristerie, histoire de l'art, etc.), ce qui rend plus facile l'intervention de bénévoles tout en assurant une diversité d'activités tout au long de l'année.

La régulation progressive des organisations périscolaires retenues sera d'autant plus efficace que seront :

- d'une part, mis en place des instruments simples d'inscription valant engagement pour l'année aux TAP afin de garantir la prévisibilité des flux d'enfants ;

- d'autre part, développés des instruments d'information et de retour d'expérience en direction des parents. Il est important de leur présenter les activités et les associations ou les animateurs intervenant auprès de leurs enfants avant la rentrée et de dresser avec eux un bilan à intervalles réguliers par exemple tous les trimestres.

3. Un premier bilan partiel des effets de la réforme sur les enfants

a) Des enfants perçus comme plus fatigués par parents et enseignants

Un surcroît de fatigue des enfants serait à mettre au compte de la réforme des rythmes scolaires. C'est une critique qui revient en tout cas très souvent et que la mission a entendu au cours de ses déplacements.

Néanmoins, cette appréciation intuitive mérite d'être relativisée, dans la mesure où le temps de l'enfant ne dépend pas intégralement de l'école. Il est également soumis aux contraintes du temps social et du rythme de travail des parents.

L'idée de la réforme est bien d'avoir une journée d'école moins lourde et ainsi plus propice aux apprentissages mais pas forcément une prise

¹ Audition de l'UNAF du 10 décembre 2013.

en charge moins longue de l'enfant. Quelle que soit l'organisation retenue du temps scolaire *stricto sensu*, il y aura toujours des enfants amenés à 7 h 30 le matin et repris à 18 h 30 le soir. On ne peut pas non plus totalement dédouaner les parents dans l'heure de coucher des enfants le soir, qui conditionne aussi leur état de fatigue le lendemain. Les auditions menées par la mission vont dans ce sens.

Votre rapporteure partage ainsi le constat dressé par Martine Caraglio, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), au cours de son audition du 26 novembre 2013 :

« La fatigue des enfants n'est pas due qu'aux rythmes scolaires, elle tient aussi à des raisons périscolaires, comme le coucher tardif. En réduisant les heures d'école, on ne réduit pas la journée de l'enfant, tributaire des horaires de ses parents qui le déposent à l'école tôt le matin et viennent le chercher l'après-midi, avant qu'il ne fasse du judo ou de l'escrime le soir. »

De même, Rémi Guilleux, vice-président de l'UNAF, auditionné par la mission le 10 décembre 2013, souligne que *« le sujet, cependant, est loin d'être simple car les spécialistes du sommeil des enfants - je pense en particulier à l'association Morphée - soulignent que le facteur déterminant est plutôt la régularité du rythme des enfants, le fait de se coucher tous les jours aux mêmes heures, ce qui concerne au premier chef les familles elles-mêmes et non pas l'école. »*

Par ailleurs, le pédopsychiatre Marcel Rufo fit part à la mission de ses doutes sur l'appréciation de la fatigue des enfants, lors de son audition du 2 décembre 2013 :

« Il est fréquemment invoqué contre la réforme des rythmes scolaires des risques de fatigue accrue des enfants. Or la fatigue n'existe pas chez l'enfant - il est plus fatigant que fatigué. Comment interpréter les mots de l'enfant qui, interrogé par ses parents, répond qu'il est fatigué ? S'agit-il alors de dépression, d'identification aux adultes, d'adhésion aux valeurs de la famille ? »

b) Des éléments encourageants sur l'amélioration du climat scolaire

Une mesure des effets pédagogiques des nouveaux rythmes à un stade aussi précoce ne peut être encore présentée. Le sentiment des enseignants rencontrés par la mission au cours de ses déplacements n'est pas homogène et reste très difficilement vérifiable. Sans douter de leur bonne foi, leur perception des effets en termes de réceptivité accrue des enfants et de facilitation des apprentissages paraît partiellement influencée par leur prise de position initiale sur la réforme.

En outre, des enfants apparemment plus attentifs ne signifient pas automatiquement une amélioration des performances scolaires. Il faudra attendre les prochaines vagues d'évaluations nationales CEDRE et internationales PIRLS pour commencer à disposer d'éléments d'évaluation significatifs et valides.

En revanche, certains effets en termes d'amélioration du climat scolaire ont pu être notés assez rapidement. Par exemple, Lormont et Bruges, deux villes de la communauté urbaine de Bordeaux, qui sont passées aux nouveaux rythmes à la rentrée 2013, s'accordent pour remarquer une baisse d'agressivité, plus de calme et au final moins d'incidents que les années précédentes. Précisément, à Bruges, le nombre d'accidents déclarés au cours de la pause méridienne a baissé de 70 %. À Lormont, l'allègement du vendredi après-midi où la classe s'achève à 15 h s'est traduit par la disparition des comportements agressifs typiques de l'approche de la fin de semaine.

Ces éléments d'information renseignent sur des situations locales particulières et aucune conclusion générale ne peut en être extrapolée. Ils demandent à être confirmés à la fois dans la durée et sur l'ensemble du territoire mais ils indiquent plutôt une tendance encourageante.

4. L'ouverture de nouvelles possibilités d'expérimentations

Lors de son audition devant la mission, le 30 avril 2014, le nouveau ministre de l'éducation nationale Benoit Hamon a précisé les contours des projets de décret et de circulaire qui ont été présentés le 5 mai au Conseil supérieur de l'éducation.

Ces nouveaux textes ne sont pas destinés aux 94 % des communes qui sont parvenues à déterminer un projet d'organisation du temps scolaire dans le cadre défini par le décret du 24 janvier 2013 (même si à la marge certaines pourront procéder à quelques aménagements), mais aux 6 % restantes qui se retrouvent encore en difficulté. En particulier, le verrou des neuf demi-journées inscrit dans le décret Peillon ne permet pas de prolonger certaines expériences anciennes et réussies d'aménagement du temps scolaire. Il complique également le recrutement d'animateurs en zone rurale dans la mesure où il interdit de fait la concentration des trois heures d'activités périscolaires sur une seule plage pendant la semaine.

Un cas particulier : les communes de haute montagne et l'apprentissage du ski

La mission s'est rendue en Haute-Savoie afin d'étudier le cas de quatre communes ayant développé un projet commun : Praz-sur-Arly, Megève, Combloux et Demi-Quartier. Ces dernières ont demandé au DASEN de valider une organisation prévoyant un régime particulier pour la saison d'hiver.

À l'exception de huit semaines entre janvier et mars, où ils n'auront pas cours le mercredi matin pour pouvoir perfectionner leur pratique du ski et des sports de neige, les écoliers bénéficieront de neuf demi-journées de classe comme dans le modèle classique. Les responsables des quatre communes, ainsi que le DASEN, pointent l'importance de la maîtrise du ski pour les élèves de haute montagne. Il s'agit bien sûr d'un loisir mais bien au-delà. Ainsi certains pourront accéder à la compétition, d'autres pourront y trouver des débouchés professionnels étroitement liés à cette activité. Une 37^e semaine de cours sera rajoutée en été à l'année scolaire pour compenser les matinées manquantes, sous la forme d'une rentrée avancée d'une semaine.

Cette organisation prend en compte le rythme de vie d'une station de montagne. Les enfants et leurs familles sont bien évidemment impactés par le surcroît d'activité en hiver. Elle a été validée par les conseils d'écoles mais ne rentrait pas dans le cadre du décret du 24 janvier 2013. En revanche, le nouveau décret permet cette organisation.

Les nouveaux textes réglementaires ne se substituent pas au décret Peillon et à sa circulaire d'application. Ils ne les modifient pas non plus pour introduire de nouvelles dérogations. Ils ouvrent parallèlement la possibilité de procéder à des expérimentations pour trois ans.

Sur proposition conjointe du conseil d'école et du maire et après instruction du dossier par le DASEN, **le recteur d'académie pourra autoriser des organisations du temps scolaire ne comprenant que huit demi-journées de classe tant que sont maintenues au moins cinq matinées d'enseignement.** La durée minimale de la journée de classe pourra être portée à 6 h au maximum au lieu de 5 h 30. Il sera également possible de déroger aux 24 h de cours hebdomadaire, qui sont dans ce cadre présenté comme un maximum et non une norme, à condition de rattraper les heures manquantes sur l'ensemble de l'année. Au bout des trois ans, ces expérimentations seront soumises à une évaluation.

Le point essentiel est qu'il sera possible de procéder à titre expérimental au regroupement des activités périscolaires sur un après-midi mais pas sur une matinée, afin de **préserver le socle fondamental de la réforme** et d'éviter le retour à la semaine de quatre jours.

Une inquiétude certaine s'est fait jour chez les maires qui ne disposaient pas des textes en préparation et n'en ont eu que des échos dans la presse. Ils ont craint d'être obligés de reprendre leurs projets d'organisation du temps scolaire. Le ministre Benoit Hamon a apporté les clarifications nécessaires à la mission : **aucune obligation ne pèse en ce sens**

sur les maires, ni dans les communes qui ont été pilotes à la rentrée 2013, ni dans celles qui ont complété et fait valider par le DASEN leur organisation pour septembre 2014.

Cependant, même sans obligation de renégociation, la possibilité de masser les activités périscolaires sur un après-midi constitue en elle-même une incitation pour les enseignants et les conseils d'école à demander aux maires de revoir leur copie. On ne saurait nier en effet que les organisations du temps scolaires ont parfois été âprement discutées et difficilement stabilisées avec les enseignants et les parents. Il ne faut pas mettre en difficulté des élus et des services communaux qui se sont déjà lourdement investis pour la réussite de la réforme.

Il est essentiel de contenir ces demandes de renégociation et de réserver le champ des expérimentations aux communes qui ne parvenaient pas à boucler leur projet ou qui avaient préparé un projet innovant et pédagogiquement étayé mais qui ne s'insérait pas tout à fait dans le cadre réglementaire initial. Les DASEN qui instruisent et les recteurs qui décident doivent recevoir du ministre des instructions fermes en ce sens.

Pédagogiquement, il conviendrait, ainsi que François Testu le préconisait dans son audition du 12 février 2014, de s'opposer aux demandes de libération du vendredi après-midi si le samedi matin suivant n'est pas travaillé. En effet, le choix du mercredi matin couplé à la libération du vendredi après-midi densifierait la semaine et introduirait une très longue coupure de deux jours et demi très préjudiciable pour les apprentissages.

Pour tirer parti des possibilités nouvelles offertes par les dispositifs expérimentaux, sans désorganiser les communes qui sont en ordre de marche, votre rapporteure préconise de :

- faciliter l'établissement des projets de communes en difficulté en utilisant les opportunités ouvertes par le nouveau décret, sans obliger les communes à accéder aux demandes de renégociation des organisations déjà arrêtées ;

- faciliter le recours au samedi matin, surtout en cas de concentration des activités périscolaires le vendredi après-midi ;

- faire procéder à l'évaluation des expérimentations à l'issue du délai de trois ans par un groupe mixte constitué paritairement de représentants de l'éducation nationale et des collectivités territoriales.

B. DES POINTS D'ACHOPPEMENT A RESOUDRE ET DES INCERTITUDES A LEVER POUR UNE GENERALISATION APAISEE

1. L'application délicate de la réforme en maternelle

Un des points de **crispation** pédagogiques et organisationnels de la réforme réside dans son application à l'école maternelle. Les remontées de terrain négatives sont apparues très tôt dès l'automne. Elles sont reprises dès le rapport de décembre 2013 du comité de suivi de la réforme, présidé par Françoise Moulin-Civil, rectrice de Lyon¹.

Preuve de la difficulté du sujet, le rapport Quintin-Forestier de 2011 pour la Conférence nationale sur les rythmes scolaires a délibérément écarté de son champ d'investigations l'école maternelle, arguant qu'elle n'appartient pas à la scolarité obligatoire. Il se borne à mettre en garde contre une désynchronisation de l'organisation du temps scolaire entre l'école élémentaire et l'école maternelle qui serait difficile à gérer pour les parents. Il indique surtout qu'en maternelle, *« une stricte distinction entre temps d'enseignement et temps d'accompagnement n'[...] aurait pas grand sens, l'emploi du temps à ce stade reposant par définition sur une alternance de moments exigeant une attention plus soutenue et d'autres plus libres. »*²

Les recommandations émises par la DGESCO à la fin de l'année 2013 sont bienvenues. Elles insistent sur le **respect d'une alternance équilibrée entre temps de repos et activités**, l'aide aux enfants pour identifier les lieux et les personnes, ainsi que sur la **transition entre temps scolaire et périscolaire**, sans oublier l'adaptation des activités aux besoins des jeunes enfants.

L'application indifférenciée de la réforme à l'école maternelle et à l'école élémentaire serait une erreur autant qu'un paradoxe, alors même que les débats sur la refondation de l'école ont conforté le caractère spécifique de l'école maternelle, intégrée dans un cycle propre.

Les plus jeunes enfants connaissent, en effet, un développement cognitif et affectif très rapide entre 3 et 6 ans. Les mêmes rythmes scolaires ne peuvent leur être appliqués uniformément, quel que soit leur âge. Des temps de repos et de jeux doivent être aménagés pour éviter toute surcharge et toute fatigue inutiles.

Maintenir la semaine à quatre jours à l'école maternelle et passer à quatre jours et demi en élémentaire ne paraît ni praticable pour les parents, ni souhaitable pour les enfants, puisque cela introduirait une rupture de rythme hebdomadaire très important entre la grande section et le cours préparatoire. La recherche de transitions fluides entre la maternelle et l'élémentaire est privilégiée par tous les pédagogues.

¹ Cf. audition de Françoise Moulin-Civil du 10 décembre 2013.

² Conférence nationale sur les rythmes scolaires, Rapport d'orientation, juillet 2011, p. 10.

En revanche, rien n'interdit de différencier au sein de la semaine de quatre jours et demi avec cinq matinées de classes les organisations des temps entre la maternelle et l'élémentaire pour tenir compte de l'âge des enfants et de la progression de leur développement moteur, affectif et cognitif. Certains experts comme Georges Fotinos et François Testu ont même par le passé proposé des modulations de la durée globale du temps scolaire en fonction de l'âge des enfants entre 3 et 12 ans.

Plusieurs communes ont ainsi choisi de différencier l'organisation du temps en maternelle et en élémentaire, parfois au prix d'un travail important de concertation et de persuasion auprès des parents et des enseignants qui a fini par porter ses fruits. C'est le cas par exemple à Pempuyre (8 000 habitants) en Gironde ou à Arras. Les responsables de l'éducation de la préfecture du Pas-de-Calais ont clairement expliqué à la mission leur démarche, sans cacher leurs difficultés mais en indiquant la voie d'une résolution grâce à un soutien fort de l'éducation nationale :

« Nous avons opté pour le mercredi matin et sa mise en place s'est effectuée à la rentrée 2013 selon deux scénarios : en maternelle, les temps d'activité péri-éducatifs (TAP) interviennent de 13 h 15 à 14 h ; dans les classes élémentaires, ils ont lieu de 15 h 15 à 16 h. Ce choix s'est fait à l'issue d'une grande concertation impliquant l'Éducation nationale, les parents, les enseignants et les associations. En maternelle, le temps de sieste devait être privilégié pour les plus petits, les moyens et les grands bénéficiant d'un temps ludique d'éveil avant de reprendre les cours. À l'école élémentaire, la fin de journée est apparue comme le meilleur moment pour mettre en place les TAP, et cela de manière consensuelle. L'adaptation de l'emploi du temps des maternelles a été plus difficile : faute d'adhésion des enseignants, nous avons mené plus de 300 heures de concertation ; l'inspection académique nous a accompagnés. Au final, nous avons trouvé le bon tempo. Les parents sont mobilisés autour de ces choix et le conseil municipal y est favorable »¹.

Le projet de Bordeaux pour la rentrée 2014 présenté à la mission positionne également les TAP de maternelle dans la pause méridienne qui serait légèrement rallongée à cette fin. Une distinction serait opérée entre les enfants de petite section et ceux de moyenne et de grande section. Pour les premiers, c'est la préparation de l'endormissement qui est privilégiée et une formation spécifique sera délivrée aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). Pour les seconds, trois temps de 45 mn sont distingués : le temps du repas, un temps de jeu libre avec les camarades, un temps d'activités périscolaires tranquilles.

Outre son efficacité pédagogique, ce type d'organisation différenciée, qui respecte le stade de développement des très jeunes enfants, a le mérite d'**alléger le besoin de recrutement d'animateurs** par rapport à une organisation homogène et uniforme entre les écoles maternelles et élémentaires.

¹ Audition des villes d'Arras et de Nevers, au titre de la Fédération des maires de villes moyennes (FMVM), le 22 janvier 2014.

Consciente à la fois de la complexité de la mise en œuvre de la réforme de maternelle et de la possibilité de trouver des solutions opérationnelles en s'inspirant des bonnes pratiques déjà repérées, votre rapporteure préconise de :

- **différencier l'application de la réforme en maternelle** en préservant sa spécificité **sans alignement sur l'école élémentaire** ;

- privilégier en maternelle les temps **d'activités calmes et de repos sur la pause méridienne** ;

- s'appuyer sur les DASEN pour organiser le dialogue avec les enseignants de maternelle ;

- **développer les formations conjointes** entre acteurs de la maternelle (enseignants, ATSEM et animateurs).

2. La participation en suspens de l'enseignement privé

L'organisation des temps scolaires relève du **caractère propre** des établissements privés. Il leur est loisible de passer ou non aux nouveaux rythmes ; **6 %** seulement l'ont fait cette année d'après le ministère de l'Éducation nationale. Les projections pour la rentrée prochaine ne tablent pas sur une adhésion beaucoup plus forte à la réforme, dont l'enseignement privé reste largement à l'écart. Des différences doivent être notées selon les départements : en Mayenne, un tiers des écoles privées ont appliqué la réforme.

La latitude pour gérer le temps scolaire dont disposent les chefs d'établissements privés peut rajouter de la complexité pour les maires des communes où l'enseignement privé est très présent, comme dans les académies de Rennes et de Nantes par exemple.

Il convient d'éviter de creuser un fossé entre l'enseignement public et l'enseignement privé, qui participe au service public de l'éducation, mais il ne saurait être question de pratiquer en quelque façon que ce soit la coercition ; c'est un **travail de persuasion** qui doit être fait. Votre rapporteure compte sur **l'effet d'entraînement** à moyen terme de la réforme dans l'enseignement public et sur la **capacité de conviction des instances nationales de l'enseignement privé**.

Certes, l'enseignement privé est très décentralisé et il n'appartient pas au secrétaire général de l'enseignement catholique (SGEC) d'édicter des consignes nationales, comme l'a rappelé Pascal Balmand aux membres de la mission. Toutefois, le SGEC est en mesure de faire vivre le débat sur les rythmes comme il l'a fait en organisant le 17 janvier 2014 une journée de réflexion sur ce thème. Entendu par la mission, Pascal Balmand a indiqué que l'enseignement catholique ne s'opposait pas à la réforme mais regrettait son *modus operandi*. Il a souligné la nécessité de prendre le temps de la

construction d'un projet éducatif suscitant l'adhésion des familles ; il a appelé les établissements à « *se garder des stratégies marketing à courte vue destinées à récupérer davantage d'élèves, en attirant les familles réfractaires aux nouveaux rythmes* »¹.

De même, Caroline Saliou, présidente de l'Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL), a tenu à garder un regard positif sur les nouveaux rythmes en appelant à poursuivre la réforme, sans la dénigrer inutilement et sans se focaliser sur le périscolaire, mais en étendant la réflexion à l'année scolaire et en accélérant la refonte des programmes².

Par ailleurs, la Fédération Formation et Enseignement Privés (FEP - CFDT), syndicat majoritaire des personnels de l'enseignement privé sous contrat, s'est engagée en faveur de la réforme³.

Il existe donc beaucoup de bonnes volontés au sein même de l'enseignement privé qui pourront agir en faveur de l'extension des nouveaux rythmes à ces établissements. Il appartient au ministre de l'éducation nationale de **promouvoir par un dialogue avec les instances nationales de l'enseignement catholique la participation à la réforme des établissements privés sous contrat**, éventuellement dans des académies ou des départements pilotes. Les difficultés d'accès aux financements relevées ici ou là devront également être réglées afin de sécuriser les écoles privées pionnières et de rassurer l'ensemble du réseau.

3. La rigidité et l'accompagnement intermittent de l'administration de l'éducation nationale

De l'avis de nombreux élus rencontrés par la mission, **l'accompagnement par les DASEN et les corps d'inspections territorialisés n'a pas toujours été à la hauteur de la transformation que représentait le passage à la semaine de 4,5 jours**. Jean-Paul Delahaye, directeur général de l'enseignement scolaire en poste à l'époque, a admis ces difficultés dans son audition du 2 décembre 2013 : « *Certains maires ont pu se sentir isolés, j'en suis conscient ; l'effort d'explication en direction des parents n'a pas été suffisant, je le reconnais.* » Les possibilités de dérogation offertes par le décret du 24 janvier 2013 n'ont pas pu être correctement exploitées, en partie à cause de la frilosité de l'administration, soucieuse de préserver une certaine homogénéité dans les départements.

Répondant aux inquiétudes de la mission, le ministre de l'éducation nationale Benoît Hamon s'est engagé à donner des instructions très claires et très fermes aux recteurs afin que l'administration de l'éducation nationale soit plus présente auprès des communes pour la préparation de la rentrée

¹ Audition du secrétariat général de l'enseignement catholique du 12 février 2014.

² Audition des associations de parents d'élèves du 8 janvier 2014.

³ Audition des syndicats d'enseignants UNSA et CFDT du 8 janvier 2014.

2014. **Il appartient aux services de l'éducation nationale d'agir comme facilitateurs et comme médiateurs entre les élus et les enseignants.** Le nouveau décret et la nouvelle circulaire pouvant susciter des demandes reconventionnelles, il convient de rappeler qu'il ne peut être demandé aux maires de mener des négociations avec les organisations syndicales représentant les enseignants.

La rigidité et la faiblesse de l'accompagnement qui ont été relevées par endroit peut s'expliquer par **l'alourdissement général des tâches administratives dévolues aux cadres de l'éducation nationale.** Ces derniers sont contraints de privilégier le contrôle d'application des textes à l'accompagnement du changement et à la rénovation pédagogique. L'implication croissante des collectivités territoriales dans le champ éducatif, à la faveur de la réforme des rythmes, rend plus que jamais nécessaire de **renouveler le recrutement et la formation des inspecteurs territoriaux pour faciliter le dialogue et la coopération avec les élus.**

Votre rapporteure considère dès lors qu'il est temps de réformer **l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN)**, chargée d'une partie de la formation des chefs d'établissements et des inspecteurs. Le fonctionnement de ce service du ministère de l'éducation nationale, dépendant directement de la direction générale des ressources humaines, n'est pas optimal et les maquettes de formation ne paraissent pas à la hauteur des tâches lourdes et complexes que devront affronter les futurs cadres de l'éducation nationale.

Un rapport conjoint des deux inspections générales sur l'ESEN est venu corroborer ce diagnostic empirique en critiquant « *un schéma stratégique mort-né* », « *une contractualisation inexistante avec l'administration centrale* », « *un conseil d'orientation peu réuni et sans décisions stratégiques* », « *des réunions bilatérales avec les différentes directions ou services sans définition globale des priorités* », « *une absence de validation des formations* », « *des décisions de développement qui mériteraient réflexion* », « *un fonctionnement interne cloisonné et perfectible* », « *un rapport aux académies qui pourrait gagner en expertise et en pilotage* », etc¹.

Votre rapporteure appelle donc de ses vœux une modernisation de l'ESEN, qui pourrait comprendre sa transformation en établissement public autonome, une refonte de la maquette pédagogique et une révision de son articulation avec les services académiques de formation.

Par ailleurs, **au-delà des élus, ce sont les professeurs des écoles qui doivent être accompagnés et guidés dans la transformation de leurs pratiques pédagogiques.** Si les enseignants ne font que transposer leurs anciens cours dans la nouvelle organisation, sans qu'ils soient aidés à les adapter, à les optimiser, à les personnaliser en fonction des élèves, il n'existe

¹ IGEN-IGAENR, *Évaluation de l'école supérieure de l'éducation nationale, Rapport n° 2013-020, avril 2013.*

aucun espoir d'amélioration de notre système éducatif aussi bien en termes de résultats bruts qu'en matière de réduction des inégalités.

Il ne suffit pas de placer les cours de français et de mathématiques en matinée pour que les élèves progressent. Il faut repenser, en articulation avec la réforme des programmes en cours, l'ensemble des séquences d'enseignement. Ce mouvement ne doit pas être cantonné aux seules matières fondamentales mais embrasser la richesse du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. La diversification de l'enseignement contribue à soutenir l'intérêt des enfants et favorise leur développement cognitif, ainsi que le relève Claire Leconte :

« Le matin on n'apprend pas seulement à lire, à écrire et à compter en mathématiques et en français, mais dans l'ensemble des matières ; il faut intégrer la musique, l'éducation physique et sportive, les langues vivantes, l'informatique et la découverte du monde... en faisant alterner les séquences pédagogiques suivant des activités abstraites et celles qui font appel à la créativité et à la motricité de l'enfant. Il est ainsi possible de maintenir la vigilance de l'enfant sans surcroît de fatigue. On met en évidence les liens entre les différentes matières, qui apparaissent toutes également importantes aux yeux des enfants »¹.

Parallèlement, il ne doit pas y avoir de glissement vers le périscolaire de matières qui appartiennent pleinement au parcours scolaire dû à tous les enfants.

Pour améliorer l'accompagnement de la réforme par l'éducation nationale, votre rapporteure retient quatre préconisations :

- une **mobilisation par le ministre de tous ces services déconcentrés pour un accompagnement des maires attentif et souple**, en allant au-devant d'eux et en agissant comme facilitateurs ;

- la **diffusion sans attendre des contours de la refonte des programmes du primaire**, au-delà de la charte publiée par le Conseil supérieur des programmes en avril ;

- une mise en garde sur l'utilisation des TAP qui doivent sensibiliser les élèves à l'art, à la culture, aux langues, au sport et à l'environnement, **sans se substituer à l'enseignement de ces disciplines par l'éducation nationale** ;

- à moyen terme, une **renovation de la formation des corps d'inspection de l'éducation nationale** passant par une réforme de l'ESEN.

4. La logistique des transports, des locaux et des équipements

La mission ne néglige pas les problèmes que rencontrent certaines villes de banlieues très enclavées et mal raccordées au réseau de transports

¹ Audition de Claire Leconte, professeur des universités en psychologie, du 26 février 2014.

publics. Néanmoins, les difficultés logistiques les plus importantes frappent plutôt les communes rurales.

Le cas des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) très dispersés mérite une attention particulière. Le rassemblement des élèves dans un lieu donné pour mener des activités périscolaires est rendu difficile par les distances importantes à parcourir dans une constellation de petites écoles. Ces transports sont longs et coûteux. Il est très difficile de proposer une solution générale à un problème qui varie en fonction de la géographie particulière de chaque RPI. Dans un département comme la Meurthe-et-Moselle, la plupart des communes (81 %) sont en RPI, cette proportion approchant 100 % pour les communes de moins de 500 habitants¹.

Toutefois, les projets de décret et de circulaire autorisant des expérimentations que s'apprête à publier le ministre de l'éducation nationale ouvrent de nouvelles marges de manœuvre. Plus précisément, la possibilité de regrouper toutes les activités périscolaires sur un après-midi allègera la contrainte pesant sur les RPI dispersés en diminuant le nombre de trajets à assurer.

Il serait également souhaitable de reprendre les discussions avec les conseils généraux pour ne pas contraindre trop fortement les projets éducatifs territoriaux et éviter d'alourdir les charges des communes qui doivent assumer la mise en place du périscolaire. À plus long terme, la poursuite de la refonte des rythmes en aval sur le collège devrait alléger la pression sur les conseils généraux en leur permettant une mutualisation des transports scolaires sur les premier et second degrés.

La question de la disponibilité des locaux et des équipements ne peut pas non plus être laissée de côté. L'utilisation des salles de classe pour des activités périscolaires est bien souvent nécessaire, notamment dans les communes qui ne disposent que de peu d'équipements collectifs. Elle a été source de frictions entre les élus, les enseignants et les animateurs. Il ne faut pas négliger la **dimension symbolique** du problème : la salle de classe est pour les professeurs un lieu de travail et un lieu de vie qu'il convient de respecter à ce titre.

Toutefois, l'utilisation des salles de classe à des fins éducatives autres que les cours ne peut pas sérieusement être assimilée à une désacralisation de l'école et à un reniement des valeurs républicaines. Les interventions d'animateurs extérieurs ne doivent pas être *ipso facto* vécues comme des intrusions intolérables.

Ce qui vaut pour les salles de classe vaut aussi pour le matériel et les équipements mobiliers, qui ont vocation à être utilisés aussi bien sur le temps scolaires que lors des activités périscolaires. Il convient de **favoriser la**

¹ Source : réponse de notre collègue Jean-François Husson au questionnaire de l'AMCI.

mutualisation des locaux comme des équipements pour rationaliser les coûts, sans doubler le matériel scolaire par du matériel périscolaire identique et redondant.

Pour apaiser les relations localement crispées et favoriser un recours harmonieux aux locaux et aux équipements scolaires en s'inspirant de bonnes pratiques repérées lors des auditions et des déplacements de la mission, il pourra être utile le cas échéant de **formaliser des procédures de gestion des temps de transition entre le scolaire et les TAP** et d'**adopter des chartes de bonne conduite discutées entre enseignants et animateurs**.

5. Les intervenants des activités périscolaires : remédier à la pénurie

La réforme des rythmes scolaires a offert une opportunité pour recruter de nouveaux animateurs intervenant dans les ateliers des temps d'activités périscolaires (TAP), tout en améliorant également les conditions de travail des personnels qui participent déjà aux activités périscolaires en complétant leurs temps de travail, souvent partiels et discontinus.

Il apparaît plus approprié d'examiner le recrutement, le statut et la formation de l'ensemble des intervenants aux TAP et non des seuls animateurs, souvent titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD). Comme l'ont montré les auditions¹ et ainsi que l'ont confirmé les visites de terrain, les communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée 2013 ont su faire preuve d'imagination en tenant compte de leurs ressources locales, pour recourir aux talents de personnes parfois très qualifiées, bénévoles ou déjà salariées (comme les agents spécialisés des écoles maternelles, ATSEM²). Les étudiants, voire les lycéens, ont pu être mobilisés dans les villes accueillant des lycées ou des universités. Ces choix ont permis de diversifier et d'enrichir l'offre d'activités proposées aux enfants.

Certains ajustements apparaissent cependant nécessaires, dans l'esprit de la réforme qui laisse une grande liberté de choix pour l'organisation et la mise en œuvre des nouveaux temps d'activité périscolaire.

Comme le précise le guide pratique *Les nouveaux rythmes à l'école primaire* édité par le ministère de l'Éducation nationale, « les communes organisent librement les modalités d'accueil des enfants qu'elles ont sous leur responsabilité sur le temps périscolaire ». Les règles en termes de taux

¹ Les auditions ont été ouvertes notamment, outre les représentants des animateurs, aux mouvements d'éducation populaire et aux associations sportives et culturelles.

² À Bordeaux, où s'est rendue la mission, la mise en œuvre de la réforme a prévu une formation des ATSEM à des activités nouvelles pour les enfants des classes de maternelle : relaxation, lecture de contes, audition musicale...

d'encadrement, de qualification des intervenants et de prestations des caisses d'allocations familiales (CAF) dépendent des modalités d'accueil, comme détaillé dans le tableau ci-après, pour les seules activités périscolaires - à l'exclusion donc des activités extrascolaires¹.

¹ Pour les activités extrascolaires, les taux d'encadrement s'élèvent à un animateur pour huit enfants de moins de six ans et un animateur pour douze enfants de plus de six ans.

Tableau : taux d'encadrement, qualification des intervenants et aides de la CAF selon les différentes modalités d'accueil

Nature de l'accueil	Taux d'encadrement avant la réforme	Nouveaux taux d'encadrement dérogatoires	Qualification des intervenants	Prestations des CAF
Accueil de loisirs sans hébergement (ALSH)	<ul style="list-style-type: none"> - 1 animateur pour 10 mineurs de moins de 6 ans, - 1 animateur pour 14 mineurs âgés de 6 ans ou plus. 	<p>Pour une durée de trois ans et dans le cadre d'un PEDT :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 animateur pour 14 mineurs de moins de 6 ans, - 1 animateur pour 18 mineurs âgés de 6 ans ou plus. 	<ul style="list-style-type: none"> - au moins 50 % de titulaires du BAFA ou d'un diplôme, titre ou certificat de qualification équivalent¹ ou certains agents de la fonction publique² ; - intervenants en stage ou en formation pour la préparation du BAFA ou équivalent ; - au plus 20 %³ de personnes ni titulaires du BAFA (ou équivalent), ni en formation. <p>Pour les accueils d'au moins 80 mineurs pendant au moins 80 jours par an : un directeur titulaire ou stagiaire possédant une qualification professionnelle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prestation de service ordinaire (PSO) de la CAF ; - (sous réserve de la conclusion d'un contrat de cofinancement dit « enfance et jeunesse ») Prestation de service « enfance et jeunesse ».
Accueil dans le cadre des activités périscolaires induites par la réforme (TAP)	(sans objet)			<ul style="list-style-type: none"> - Prestation de service spécifique : 0,5 euro par heure et par enfant présent, dans la limite de 3 heures par semaine et de 36 semaines par an, soit 54 euros par enfant et par an.

¹ Dans les conditions fixées par l'arrêté du 9 février 2007 fixant les titres et diplômes permettant d'exercer les fonctions d'animation et de direction en séjours de vacances, en accueils sans hébergement et en accueils de scoutisme. Arrêté consultable sur le site Légifrance à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000615233>.

² Dans le cadre de leurs missions et relevant des corps ou des cadres d'emploi dont la liste est fixée par l'arrêté du 20 mars 2007 pris pour l'application des dispositions des articles R. 227-12 et R. 227-14 du code de l'action sociale et des familles. Figurent notamment dans cette liste (consultable sur le site Légifrance à l'adresse suivante : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000274641>) les animateurs territoriaux, les ATSEM, les éducateurs territoriaux et les professeurs de la ville de Paris.

³ Effectif ramené à 1 personne lorsqu'il n'y a que 3 ou 4 encadrants.

Nature de l'accueil	Taux d'encadrement avant la réforme	Nouveaux taux d'encadrement dérogatoires	Qualification des intervenants	Prestations des CAF
Autre accueil, mis en place au choix des communes		Au choix des communes, mais « <i>en veillant à ce que le nombre d'adultes présents soit suffisant pour assurer le bon déroulement des activités périscolaires organisées et garantir la sécurité des enfants qui y participent</i> ».	Au choix des communes, dans le respect de la réglementation en vigueur pour certaines activités physiques et sportives.	Pas de prestation

Source : ministère de l'Éducation nationale, *Les nouveaux rythmes à l'école primaire. Guide pratique*, nouvelle édition 2014. Voir notamment les pages 27 à 29 et 48-49

a) Consolider et généraliser les taux d'encadrement dérogatoires

Comme le montre le tableau ci-avant, les activités périscolaires conduites dans le cadre des 3 heures libérées par la réforme bénéficient d'**un taux d'encadrement allégé** par rapport au régime antérieur d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), à raison d'un animateur pour 14 mineurs de moins de 6 ans et d'un animateur pour 18 mineurs âgés d'au moins 6 ans (au lieu d'un animateur pour 10 mineurs de moins de 6 ans et d'un animateur pour 18 mineurs d'au moins 6 ans).

Il s'agit d'une **démarche expérimentale, actuellement limitée à une durée de trois ans, et subordonnée à la conclusion d'un PEDT**. Selon l'Association des maires de France, six communes sur dix ayant engagé la réforme à la rentrée 2013 auraient appliqué ces normes allégées¹.

Pour des facilités de gestion et d'adaptation, les nouveaux taux d'encadrement dérogatoires ont été **étendus à l'ensemble des activités d'ASLH**, et ne sont donc pas limités aux seules nouvelles activités périscolaires s'inscrivant dans les 3 heures de TAP issues de la réforme².

Les arguments qui ont justifié la mise en place de la dérogation pour trois ans, et leur extension à l'ensemble des activités d'ALSH, doivent être retenus pour pérenniser et harmoniser les nouveaux taux d'encadrement à l'issue de la période d'expérimentation, dès lors que les résultats de l'évaluation qui aura été conduite le justifieront. La mission commune d'information n'a pas eu à déplorer d'effets négatifs, en termes notamment de sécurité, des taux d'encadrement allégés, et leur pérennisation répond à une attente unanimement exprimée par les associations d'élus lors de leurs auditions.

Par ailleurs, certaines organisations représentatives des animateurs ont déclaré n'être pas opposées au taux d'encadrement dérogatoire – alors même qu'il induit de moindres recrutements – dès lors qu'elles obtiendraient en contrepartie l'engagement d'un « *processus de qualification des personnels* »³.

¹ Voir le compte rendu des auditions du 26 novembre 2013.

² Par ailleurs, suite à la réunion de son conseil d'administration de janvier 2014, la CNAF a décidé d'apporter son financement aux activités d'ASLH (au-delà des 3 heures d'activités périscolaires issues de la réforme) même pour les taux d'encadrement allégés, pour la prestation de service ordinaire et la prestation de service « enfance et jeunesse ». Ce financement des ALSH dans le cadre des taux d'encadrement allégés ne s'applique toutefois que pour le premier semestre de l'année 2014, sans rétroactivité en 2013. À l'issue de l'année scolaire 2013-2014, le conseil d'administration de la CNAF décidera éventuellement de maintenir ce dispositif (source : audition de la CNAF du 19 février 2014, voir tome II du présent rapport).

³ Cf. audition de la SNAPAC-CFDT, le 19 février 2014.

b) Étendre la liste des formations reconnues équivalentes au BAFA et au BAFD

S'agissant des taux d'encadrement des activités périscolaires, pour que les communes bénéficient des aides des CAF, au moins 50 % des intervenants doivent être titulaires du BAFA ou du BAFD ou d'un diplôme équivalent (que votre rapporteure dénomme, pour clarifier l'analyse, des personnels « qualifiés ») ; au maximum 20 % des intervenants peuvent ne pas être qualifiés, le solde (de l'ordre de 30 % de l'ensemble des intervenants) étant constitué de personnels en cours de qualification.

Compte tenu des délais restreints pour mettre en place les nouvelles activités périscolaires, et de la pénurie d'animateurs qualifiés déplorée à plusieurs reprises au cours des auditions, la mission commune d'information juge nécessaire d'**étendre la liste des personnels reconnus qualifiés à tous ceux qui disposent déjà, de par leur formation et leur parcours professionnel, d'une expérience d'encadrement d'enfants mineurs** : non seulement les professeurs des écoles (actuellement seuls sont mentionnés les professeurs de la ville de Paris, ce qui crée une inégalité de traitement avec les professeurs des écoles), mais aussi les enseignants d'écoles de musique, musicothérapeutes, psychomotriciens, comédiens professionnels ayant déjà une expérience de formation de publics scolaires...

Les modifications à apporter relèvent du domaine réglementaire, et concernent :

- l'arrêté du 9 février 2007 fixant les titres et diplômes permettant d'exercer les fonctions d'animation et de direction en séjours de vacances, en accueils sans hébergement et en accueils de scoutisme ;

- pour les agents de la fonction publique, l'arrêté du 20 mars 2007 pris pour l'application des dispositions des articles R. 227-12 et R. 227-14 du code de l'action sociale et des familles.

Lors de son audition par la mission commune d'information¹, Mikaël Garnier-Lavallée, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, s'est déclaré ouvert à de telles évolutions.

c) Élargir l'offre de formation en recourant aux compétences du CNFPT

La mise en place de la réforme des rythmes scolaires a donné lieu à une demande de formation et d'accompagnement des communes, à laquelle le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a répondu par

¹ Audition du 19 février 2014.

la mise en place d'un pôle de compétence thématique et l'organisation de journées d'information en région, exceptionnellement ouvertes aux élus¹.

Les formations du CNFPT, gratuites pour les collectivités qui cotisent au CNFPT (sauf investissement particulier), permettent de mettre en place des modules de formation sur mesure en mutualisant les demandes spécifiques des collectivités territoriales. Lors de son audition par la mission commune d'information, François Deluga, président du CNFPT, a observé que pouvaient être créées des formations spécifiques ouvrant sur des qualifications qui pourraient ensuite être reconnues équivalentes au BAFA et au BAFD par le ministère chargé de la jeunesse et des sports – ce qui permettrait de desserrer les contraintes liées au taux d'encadrement et à une certaine pénurie d'animateurs titulaires du BAFA, notamment en milieu rural où les distances à parcourir entraînent des coûts et des délais de déplacement supplémentaires pour les intervenants.

La mise en place de formations transversales, impliquant le CNFPT, a été soulignée par Mme Ornella De Giudice, vice-présidente de l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (ANDEV) :

« La mise en œuvre de la réforme révèle aussi l'enjeu de la formation des intervenants. Des collectivités disposent d'animateurs, d'autres non, toutes doivent mettre en place des formations, ce qui peut leur poser des problèmes financiers. Des relations de travail s'établissent avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et avec les réseaux de l'éducation populaire, d'autant que la formation continue des animateurs est un gage d'enrichissement pour le projet éducatif de territoire. Nous avons pu vérifier l'utilité des formations communes aux différents intervenants – animateurs, ATSEM, enseignants – : les stages de formation communs offrent des temps d'échanges et une expérience partagée qui lèvent la défiance au sein de la communauté éducative. Nous recherchons aussi des formations communes entre inspecteurs d'académie et directeurs des collectivités territoriales, notamment via le CNFPT et les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPÉ) »².

¹ Pour cette partie du rapport, se reporter notamment au compte rendu de l'audition de François Deluga, président du CNFPT, le 26 février 2014, figurant dans le tome II du présent rapport.

² Audition du 5 février 2014.

III. LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES : LEVER LES INCERTITUDES

A. L'ÉCONOMIE GLOBALE DE LA RÉFORME : L'EFFORT DEMANDE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES NÉCESSITE UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER PÉRENNE DE L'ÉTAT ET DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

1. Les aides aux communes et intercommunalités : une complémentarité attendue du fonds d'amorçage et des aides des caisses d'allocations familiales

Afin de favoriser la mise en place des activités périscolaires dans le cadre de la réforme, les communes et intercommunalités bénéficient de deux types d'aides :

- les aides du fonds d'amorçage créé par l'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ;

- les aides des caisses d'allocations familiales (cf. *infra*).

S'ajoutent les éventuelles aides de la Mutualité sociale agricole (MSA), selon des conditions qui restent à fixer dans la future convention d'objectifs et de gestions entre l'État et la MSA¹.

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a instauré deux niveaux d'aide financière dans le cadre du fonds d'amorçage :

- une aide forfaitaire de 50 euros par élève ;

- une majoration forfaitaire de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et pour les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible » ou de la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible » en 2012 ou en 2013, cette aide étant maintenue (à un montant alors fixé à 45 euros) pour l'année scolaire 2014-2015. Au total, ces communes percevront donc une aide de 90 euros par élève éligible au titre de l'année scolaire 2013-2014.

¹ Ainsi que le précise le Guide pratique pour des activités périscolaires de qualité co-édité par le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie éducative et la CNAF, « la réforme des rythmes scolaires n'était pas à l'ordre du jour lors de la signature de la COG 2011-2015. Son impact financier n'est donc pas pris en compte sur cette période et les MSA ne sont pas dotées à ce jour de moyens supplémentaires spécifiques pour accompagner cette réforme. Toutefois, une réflexion est engagée au sein du réseau MSA pour définir, en fonction des spécificités locales et des moyens financiers susceptibles d'être alloués dans le cadre d'un dialogue avec les ministères de tutelle, les modalités d'accompagnement de la réforme envisageables pour 2014 et surtout 2015, année de plein régime de la réforme » (souligné par votre rapporteure, citations p. 76).

La loi de finances initiale pour 2014 a reconduit pour l'année scolaire 2014-2015 le même régime d'aides financières qu'en 2013-2014, ce qui a pour effet :

- d'une part, de maintenir l'aide actuelle à la rentrée 2014 pour les communes ayant mis en œuvre la réforme dès la rentrée 2013 ;

- d'autre part, d'élargir le champ des bénéficiaires des aides puisque toutes les communes pourront y prétendre au titre de l'année scolaire 2014-2015 dans le cadre de la généralisation de la réforme.

Ainsi, les communes qui auront fait le choix d'une mise en œuvre dès la rentrée scolaire 2013 bénéficieront de deux « années pleines » d'aides : 100 euros (soit deux fois 50 euros) par élève pour les communes éligibles à la seule part forfaitaire ; 180 euros (soit deux fois 90 euros) par élève pour les communes éligibles à la majoration forfaitaire.

Toutes les communes ayant choisi de mettre en œuvre la réforme à la rentrée 2014 seront également éligibles aux aides du fonds et percevront 50 euros par élève au titre de la part forfaitaire, et 90 euros par élève pour les communes éligibles à la majoration forfaitaire.

Les aides sont versées en deux fois au cours de l'année scolaire : un premier tiers au cours du dernier trimestre de l'année civile (en pratique, pour l'année scolaire 2013-2014, lors de la troisième semaine d'octobre 2013), et le solde (soit les deux tiers de l'aide) au cours du premier trimestre de l'année civile suivante (en mars 2014 pour l'année scolaire 2013-2014). Les versements de ces aides n'ont pas fait l'objet d'observations particulières à la mission commune d'information.

2. Un financement seulement partiel du coût pour les communes par le fonds d'amorçage

Les conséquences financières globales pour les communes sont difficiles à chiffrer.

Lors de la parution du décret relatif à la réforme des rythmes scolaires, l'Association des maires de France (AMF) avait avancé le chiffre d'un coût net de **600 millions d'euros au moins et jusqu'à 1 milliard d'euros**, en se basant sur une enquête réalisée auprès de certaines communes, qui faisait apparaître un coût par élève se situant alors entre 100 et 150 euros ; l'enquête conduite par l'AMF après la mise en œuvre de la réforme a ensuite retenu un coût médian de 150 euros se situant dans la fourchette haute de son évaluation initiale (cf. *infra*).

Pour sa part, le président du comité des finances locales (CFL) avait avancé devant la commission des finances du Sénat¹ le montant de **800 millions d'euros**.

Au moins pour les deux premières années scolaires, ces dépenses sont prises en charge par le fonds d'amorçage. La CNAF participe également au financement (cf. *infra*), le solde étant à la charge des communes, qui peuvent en répercuter une partie sur les familles.

Le financement du fonds d'amorçage a été détaillé à la MCI par Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières des ministères de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche².

Dans la mesure où l'annualité des lois de finances ne correspond pas à l'année scolaire, et que la réforme n'a été mise en œuvre qu'à partir de la rentrée 2013 pour une généralisation à la rentrée 2014, les coûts du fonds d'amorçage ont été évalués comme suit :

- 28,2 millions d'euros en 2013, intégralement financés par redéploiement de crédits au sein de la mission « Enseignement scolaire » ;

- 199,6 millions d'euros en 2014, financés par un abondement de crédits de la mission « Enseignement scolaire » suite à un amendement au projet de loi de finances pour 2014 (à hauteur de 102,7 millions d'euros), pour prendre en compte la reconduction de la part forfaitaire à la rentrée 2014, et par un versement de la CNAF (62 millions d'euros) et le redéploiement de crédits au sein de la mission « Enseignement scolaire » pour le solde (soit 34,9 millions d'euros) ;

- **286,3 millions d'euros en 2015**, correspondant à la mise en œuvre du fonds **en année pleine**, après la généralisation de la réforme à la rentrée 2014, **soit environ le tiers du coût de la réforme telle qu'évaluée par l'AMF**.

Comme l'a indiqué Guillaume Gaubert, **les modalités de financement du fonds d'amorçage en 2015 restent à définir**. En tout état de cause, au regard de la part (93 %) des dépenses de personnel de titre 2 dans l'ensemble des crédits de la mission « Enseignement scolaire », et de la nature des activités périscolaires qui ne relèvent pas – en tout cas, pas exclusivement – de l'éducation nationale, **d'autres missions du budget général devront nécessairement contribuer au financement du fonds d'amorçage en 2015**.

Au demeurant, comme pour les autres priorités gouvernementales, le financement de la politique de l'éducation et de la jeunesse a vocation à s'opérer par redéploiement des crédits au sein de l'ensemble du budget général de l'État.

¹ Audition d'André Laignel, président du CFL, par la commission des finances du Sénat, le 10 avril 2013.

² Voir le compte rendu de l'audition du 3 décembre 2013, dans le tome II du présent rapport.

3. Le coût réel pour les communes : des résultats convergents malgré les différences de périmètres

a) Le chiffrage de l'AMF : de l'ordre de 150 euros par élève et par an

À l'occasion de son 96^{ème} congrès en novembre 2013, l'Association des maires de France (AMF) a donné les résultats d'une enquête conduite par questionnaire auprès de 3 852 communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires en septembre 2013. 1 100 communes ont répondu.

Selon cette enquête, **le coût médian s'élève à 150 euros par élève et par an** et tend plutôt à augmenter avec la taille des collectivités :

« Globalement, moins de 15 % des communes évaluent le coût de mise en œuvre de la réforme à moins de 100 euros par enfant. Pour près de 40 % des municipalités, il serait compris entre 101 et 150 euros, pour 25 % d'entre elles, entre 151 et 200 euros et pour 15 %, entre 201 et 300 euros. Enfin, 10 % l'évaluent à plus de 300 euros.

« **Plus de six communes sur dix estiment dépenser entre 100 euros et 200 euros par élève.** Le coût de mise en œuvre de la réforme est très variable, quelle que soit la taille des communes. 150 euros est globalement un coût médian. L'analyse par strates révèle quelques disparités : si ce montant reste le coût médian pour les communes de moins de 2 000 habitants, 44 % des communes de 2 000 à 10 000 habitants et 56 % de celles de plus de 10 000 habitants déclarent dépenser plus de 150 euros par élève et par an »¹.

S'agissant plus particulièrement des communes rurales, selon Sébastien Ferriby, chargé d'études à l'AMF sur les questions éducatives et culturelles, « le coût, pour 70 % des communes rurales, est inférieur à 150 euros »², contre 55 % pour l'ensemble des communes. *A contrario*, selon notre collègue député Michel Destot, président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), dans les 40 % de grandes villes (de plus de 100 000 habitants) ayant mis en œuvre la réforme, « les 150 euros que nous avons annoncés ont été largement atteints et même dépassés »³.

Pour l'AMF, il s'agit toutefois de données évaluant le coût lié à la réforme *stricto sensu*, alors que les villes les plus importantes tendent à inclure d'autres dépenses plus indirectes. Si l'on ajoute la restauration scolaire, les transports, les locaux et le chauffage, le coût « monte à 250 ou 300 euros », selon Jacques Pélissard, président de l'AMF⁴.

¹ Les résultats de l'enquête de l'AMF sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.amf.asso.fr/UPLOAD/FICHIERS/EDITEUR/ENQUETE_RYTHMES_SCOLAIRES.pdf (les coûts figurent au point 7).

² Compte rendu de l'audition du 26 novembre 2013.

³ Compte rendu de l'audition du 15 janvier 2014.

⁴ Ibid.

b) Les données recueillies par la mission commune d'information lors de ses travaux : un coût médian également de l'ordre de 150 euros

Les exemples recueillis par la mission commune d'information lors de ses travaux (auditions, déplacements, dépouillement du questionnaire adressé à l'ensemble des sénateurs¹) montrent que les disparités observées tiennent non seulement à l'offre périscolaire proposée (certaines collectivités bénéficiant d'une antériorité en ce domaine), mais aussi au champ de dépenses supplémentaires induites par la réforme qui est retenu : les coûts indiqués peuvent inclure – outre les dépenses de personnel – des frais de matériel, de chauffage et d'équipement, ainsi que de transport (*cf. encadré ci-dessous sur le surcoût pour les départements, présentant les résultats de l'étude d'impact effectuée par notre collègue Eric Doligé, président du conseil général du Loiret*) et de restauration scolaire le mercredi midi. Des comparaisons valables impliquent de conduire des analyses par strate de population, et de retenir des périmètres pertinents (personnel, équipement et matériel, ces deux dernières catégories de dépenses ayant vocation à donner lieu à une mutualisation et représentant un coût initial plus élevé).

Une évaluation du coût de la réforme sur les transports scolaires départementaux

L'étude a été conduite à partir d'un questionnaire adressé à 15 départements de taille moyenne, appartenant à une même strate de population : Allier, Corrèze, Dordogne, Doubs, Drôme, Eure, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Marne, Meuse, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Sarthe, Vaucluse, Haute-Vienne.

Entre 2013 et 2014, le surcoût pour les transports scolaires départementaux s'échelonne entre 16 000 euros et 750 000 euros.

Rejoignant les observations de notre collègue Yves Krattinger, président de la commission de l'aménagement du territoire et des technologies de l'information et de la communication à l'Assemblée des départements de France (ADF) lors de son audition par la MCI², l'étude a relevé plusieurs points :

- la nécessité de respecter les enchaînements de rotations entre les écoles primaires et les collèges, ce qui a conduit par ailleurs plusieurs départements à ne pas financer l'organisation de transports scolaires le samedi matin au cas où cette demi-journée serait choisie ;
- la conclusion d'avenants aux marchés publics de transports scolaires, pluriannuels, pour intégrer la demi-journée supplémentaire ;
- une problématique de gestion des amplitudes horaires, particulièrement signalée par certains départements ;
- des difficultés liées à la communication et à la diffusion des horaires, faute notamment de coordination suffisante avec certains acteurs comme l'inspection académique.

Source : réponse au questionnaire de la MCI. Étude d'impact sur les transports scolaires départementaux, réalisée par notre collègue Eric Doligé

¹ Dont les résultats quantitatifs sont analysés en annexe au présent rapport.

² Audition du 26 février 2014.

Les réponses fournies dans le questionnaire adressé par la mission commune d'information à l'ensemble des sénateurs indiquent des coûts moyens annuels par élève très disparates, compris entre 40 euros et 1 100 euros.

Ainsi, il n'a pas été possible d'effectuer un chiffrage du coût pour 41 % des communes¹. Lorsqu'un coût a été indiqué, en année pleine et en retenant la moyenne si seule une fourchette a été indiquée, **le coût moyen s'établit à 186 euros et le coût médian à 168 euros**². 14 % des réponses ont indiqué un coût inférieur ou égal à 100 euros, 33 % des réponses un coût compris entre 101 et 150 euros ; dans également 33 % des cas, le coût est compris entre 151 et 200 euros et dans 20 % des cas celui-ci est supérieur à 200 euros. Les effectifs retenus sont trop étroits pour conclure que les dépenses augmentent avec la taille des communes (coût moyen de 177 euros dans la strate de population 1 000 - 3 499 habitants et de 195 euros dans la tranche 30 000 - 99 999 habitants, mais de seulement 138 euros dans la strate 3 500 - 9 999 habitants). **Ces données** partielles et ne correspondant pas à un échantillon représentatif **corroborent toutefois l'hypothèse d'un surcoût médian de l'ordre de 150 euros par enfant et par an.**

Les exemples retenus, lors des auditions et des visites de terrain, montrent que les estimations du coût augmentent lorsque la commune accorde déjà de longue date une priorité aux activités périscolaires, et surtout **lorsque d'autres postes de dépenses sont inclus.**

Ainsi, à Arras, le coût brut (hors aides de l'État) s'élève à 966 000 euros pour 3 300 enfants inscrits, soit 293 euros par enfant et par an – ce qui représente 12 % du budget éducatif de la ville et 1,4 % de son budget de fonctionnement, hors mobilier, mais y compris la restauration scolaire, les locaux et le chauffage³. À Nevers, le coût brut atteint 470 000 euros et 261 euros par enfant et par an, également sur un périmètre élargi, soit 5 % du budget d'éducation⁴. Pour les communes ressortissant à la politique de la ville, le chiffrage retenu pour la ville de Creil est compris entre 300 et 390 euros correspondant à une évaluation effectuée par la Ligue de l'enseignement⁵.

Enfin, à Paris, qui constitue une catégorie en soi parmi les collectivités territoriales, le coût de la réforme a été estimé à 60 millions d'euros pour 140 000 enfants de 662 écoles du premier degré, soit une moyenne de 442 euros par enfant et par an. Le coût net (hors fonds

¹ Dans l'enquête de l'AMF détaillée ci-dessus, un tiers des communes ayant répondu au questionnaire après avoir mis en œuvre la réforme à la rentrée 2013 n'en avaient pas indiqué le coût.

² Les réponses recueillies ne sont toutefois pas homogènes : certains coûts sont majorés, car ils dépassent le seul périmètre des nouveaux TAP ; dans d'autres cas, le coût indiqué est minoré, car net des subventions de l'État et de la CAF. Le coût médian est ainsi plus significatif que le coût moyen, lequel intègre des écarts à la moyenne résultant de différences de périmètre.

³ Audition de la Fédération des maires de villes moyennes, le 15 janvier 2014.

⁴ Ibid.

⁵ Voir le compte rendu des auditions du 26 février 2014.

d'amorçage et aides de la CAF) est estimé à 25 millions d'euros (soit 179 euros par enfant et par an).

Pour dissocier les différents postes de coût, l'exemple de la ville de Bordeaux où s'est rendue une délégation de la MCI, et qui passera aux nouveaux rythmes en septembre 2014, permet d'apprécier la ventilation des différentes dépenses. Le coût brut total (hors recettes de l'État et de la CAF) est estimé à 6,93 millions d'euros, soit 330 euros par enfant et par an. Les recrutements de personnels d'animation, selon une hypothèse qualifiée de « haute » par les services de la ville de Bordeaux, s'élèvent à 174 euros, auxquels s'ajoutent des surcoûts pour les personnels municipaux (31 euros, dont 6 euros pour la mise en place d'une équipe municipale dédiée à la gestion opérationnelle des TAP). Les autres postes de dépenses identifiés sont l'accueil périscolaire du mercredi matin (1 euro), la restauration scolaire (72 euros), les transports (18 euros) et le matériel (34 euros).

c) Des dépenses de personnels pour les animateurs de l'ordre de 110 euros par enfant et par an

Un chiffrage peut ainsi être effectué à partir des postes de dépenses et des normes réglementaires. S'agissant des dépenses de personnel, le coût brut horaire (charges incluses) d'un animateur a été estimé à 16,67 euros par la CNAF¹. Compte tenu du volume d'activités hebdomadaire (3 heures) et du nombre de semaines par an (36 semaines, hors congés scolaires), le coût global par animateur s'élève à 1 800 euros par an. Les taux d'encadrement dérogatoires s'élèvent à un animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans (soit trois classes d'âge en maternelle : 3-4 ans, 4-5 ans, 5-6 ans) et un animateur pour 18 enfants âgés d'au moins 6 ans (soit cinq classes d'âge en primaire : 6-7 ans, 7-8 ans, 8-9 ans, 9-10 ans et 10-11 ans), soit – en retenant l'hypothèse de classes d'âge d'effectifs homogènes – un animateur pour en moyenne 16,5 enfants pour les élèves de maternelle et de primaire. Le coût global par animateur (1 800 euros par an), ramené au nombre d'élèves et en tenant compte du taux d'encadrement, atteint ainsi 109 euros par enfant et par an. En pratique, le coût peut être plus faible, notamment en cas de recours à des bénévoles. Si l'on inclut d'autres dépenses (matériel, équipements), la dépense s'approche du coût médian de 150 euros par enfant et par an souvent retenu, à condition de ne pas inclure d'éventuels investissements (qui ont cependant vocation à être amortis), et des frais annexes comme la restauration scolaire ou les dépenses de transport.

Ces dépenses de personnel, non amortissables, représentent donc une part significative du coût, pérenne, de la réforme qui reste à la charge des collectivités territoriales. Elles ont vocation à être compensées par les

¹ Comme l'a indiqué Pierre-Laurent Simoni, chef de service, adjoint au directeur des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale, lors de son audition par la mission commune d'information le 3 décembre 2013. Lors de cette même audition, le coût retenu par l'INSEE (soit 16,86 euros) est apparu très proche de l'estimation de la CNAF.

aides du fonds d'amorçage (50 euros pour la part forfaitaire et 40 euros pour la part majorée) – à condition qu'elles soient pérennisées – et celles des CAF (54 euros) – si elles sont effectivement versées.

B. PERENNISER L'ACCOMPAGNEMENT DE LA REFORME PAR L'ETAT : POUR LA CREATION D'UNE DOTATION DE COMPENSATION DE LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

1. Le fonds d'amorçage : un accompagnement nécessaire lors du lancement de la réforme...

Le fonds d'amorçage créé par la loi de refondation de l'école n'a de fonds que le nom : il s'agit en fait d'un guichet, accordant des aides dont les critères d'attribution ne relèvent pas d'une négociation entre l'État et les représentants des collectivités territoriales mais d'une compensation forfaitaire fixée *ex ante* du surcoût initial pris en charge temporairement par l'État¹, et tenant compte de la richesse relative des communes mesurée par le critère – certes contestable, mais lisible – d'éligibilité à la DSU cible à la DSR cible. En outre, la fraction « cible » augmente d'année en année, à la différence des autres dotations, ce qui tend à aider davantage les communes les plus pauvres.

La reconduction de l'aide forfaitaire à la rentrée scolaire 2014 a rappelé qu'il s'agissait d'un dispositif transitoire, ayant vocation à disparaître s'il n'est pas remplacé. Votre rapporteure plaide pour sa transformation au regard des charges nouvelles qu'induit la réforme pour les communes et les intercommunalités.

2. ... ayant vocation à être remplacé par une dotation pérenne, suivant des critères négociés avec les collectivités territoriales

Les nouvelles dépenses périscolaires induites par la réforme des rythmes représentent des coûts pérennes pour les communes et leurs groupements, dont il convient d'assurer la compensation au moins pour les communes financièrement et socialement les moins favorisées, tout particulièrement dans un contexte de diminution des dotations aux collectivités territoriales.

En outre, les critères actuels d'attribution sont aussi peu affinés. Comme l'a observé Vanik Berberian, président de l'Association des maires

¹ Lors de son audition par la MCI le 3 décembre 2013, Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières des ministères de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche a observé que l'aide avait été calculée de manière forfaitaire, et non en fonction des coûts estimés.

ruraux de France (AMRF), « les 50 euros attribués quel que soit le niveau du budget de la commune sont tout à fait injustes »¹.

Le fonds d'amorçage, par nature temporaire, devrait ainsi être remplacé par une dotation de compensation de la réforme des rythmes scolaires (DCRR), à partir d'une évaluation désormais *ex post* du coût de la réforme pour les communes et leurs groupements. La nouvelle DCRR devrait être créée dans le cadre de la loi de finances pour 2015. Comme pour la conclusion du pacte de confiance et de responsabilité, il conviendrait que le montant de la DCRR, les critères d'attribution et l'évolution des charges relèvent d'une mission préalable confiée à la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales (CFL)², dont la composition lui permet de représenter les différentes catégories de collectivités territoriales³.

C. POUR UN CHOC DE SIMPLIFICATION DE L'AIDE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

1. Le nécessaire « choc de simplification » n'a pas encore atteint les caisses d'allocations familiales

a) Une participation en théorie importante à la mise en œuvre de la réforme...

Comme l'indique le tableau ci-dessus détaillant les taux d'encadrement, la qualification des intervenants et les aides de la CAF selon les différentes modalités d'accueil, la prestation de service spécifique (PSS) versée par les CAF dans le cadre des nouveaux TAP (heures dites « Peillon ») s'élève à 0,5 euro par heure et par enfant présent, dans la limite de 3 heures par semaine et de 36 semaines par an, soit au maximum **54 euros par enfant et par an**⁴. Au total, une commune disposant de l'aide forfaitaire du fonds d'amorçage (soit 50 euros) peut bénéficier de 104 euros par enfant et par an,

¹ Compte rendu de l'audition du 15 janvier 2014.

² En application des dispositions de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il fixe l'évolution de certaines parts de la DGF. Le Gouvernement peut par ailleurs le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire. Le CFL a également pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances concernant les finances locales.

³ Le CFL comprend 32 membres titulaires élus et 32 suppléants (représentants des assemblées parlementaires et représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements) auxquels s'ajoutent 11 représentants de l'État titulaires et 11 suppléants dont la liste est fixée par décret. Le mandat des membres du comité est de 3 ans renouvelable. Le dernier renouvellement général des membres du CFL a eu lieu en 2011.

⁴ Il s'agit bien d'un maximum : si une commune choisit de mettre en place des TAP pour des durées hebdomadaires ou annuelles plus longues, la PSS est plafonnée à 54 euros par enfant présent et par an.

et de 144 euros si elle est également éligible à la part majorée du fonds d'amorçage.

Lors de sa seconde audition par la mission commune d'information, le 19 février 2014, Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la CNAF, a répondu que le PEDT était une nécessité pour l'application des taux d'encadrement dérogatoires, mais pas pour la prise en charge des heures de TAP par les CAF au titre de la prestation de service spécifique : « *les heures « Peillon » sont prises en charge par les CAF au titre de la prestation [de service] spécifique et nous n'exigeons pas de PEDT* ». En d'autres termes, si les taux d'encadrement sont maintenus au niveau non dérogatoire, les activités périscolaires peuvent bénéficier de la PSS, mais en cas d'application du taux d'encadrement dérogatoire, un PEDT est nécessaire pour bénéficier de la PSS.

Ces aides s'inscrivent dans le cadre de l'enveloppe financière globale de la CNAF pour accompagner la mise en œuvre de la réforme, conformément à la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la CNAF pour la période 2013-2017. Les montants inscrits au Fonds national d'action sociale (FNAS) au titre de la réforme des rythmes éducatifs dépassent 1,1 milliard d'euros sur l'ensemble de la durée de la COG (non compris 62 millions d'euros d'abondement du fonds d'amorçage en 2014), répartis comme suit :

- 10 millions d'euros en 2013, correspondant au passage aux nouveaux rythmes dans 20 % des communes sur la période septembre-décembre 2013 et au versement d'aides de la CAF dans le cadre de la prestation de service spécifique (PSS), suivant l'hypothèse que 50 % des effectifs d'élèves concernés par les nouveaux rythmes bénéficient de la PSS ;

- 90,5 millions d'euros en 2014¹, traduisant l'application de la réforme en année pleine pour les communes ayant adopté les nouveaux rythmes à la rentrée 2013 (à hauteur de 21 millions d'euros pour les six premiers mois de l'année 2014) et à la généralisation de la réforme dans les autres communes à la rentrée 2014 ; par ailleurs, il est envisagé que 67 % des élèves passés aux nouveaux rythmes (tant en ce qui concerne la rentrée 2013 que la rentrée 2014) bénéficient de la PSS ;

- 250 millions d'euros par an au titre de chacun des exercices 2015, 2016, 2017 et 2018, correspondant au coût en année pleine ; en 2015, 67 % des élèves bénéficieraient de la PSS sur la période janvier-août et 80 % d'entre eux entre septembre et décembre².

¹ Auxquels s'ajoute une participation de 62 millions d'euros de la CNAF au fonds d'amorçage.

² On relèvera que le montant de la PSS n'est pas réévalué à la hausse après 2016, alors que l'on peut imaginer une augmentation continue du nombre d'élèves bénéficiant de la PSS – ne serait-ce que par l'extension en année pleine, en 2016, de la proportion supposée d'élèves (80 %) bénéficiant de la PSS entre septembre et décembre 2015. **La simple extension de cette proportion d'élèves en 2016**

b) ... dont le versement se heurte en pratique à l'obstacle d'une extrême complexité

La mission commune d'information a toutefois relevé, de manière récurrente lors de ses auditions et de ses déplacements, les **nombreux obstacles pratiques au versement des aides des CAF, ce qui a conduit nombre de communes petites ou moyennes à renoncer à déposer des dossiers au regard de la complexité des procédures :**

- comme pour les activités en ALSH, il convient de souscrire une déclaration « jeunesse et sport » dès lors que l'activité a lieu dans un centre de loisirs ;

- le financement se base sur les effectifs présents, suivant un relevé mensuel¹, ce qui implique la lourde mise en place d'un dispositif de suivi tout au long de l'année ;

- il a été rapporté à la MCI qu'un dossier devait être établi dans chaque école ;

- enfin, l'annonce de l'adoption du nouveau décret tenant compte des expérimentations antérieures à la réforme a également été invoquée par certaines CAF pour reporter les réponses aux questions des communes et la mise en place des structures de financement, notamment dans le cadre des PEDT.

De fait, « *les variations d'une caisse à l'autre* » dans les pratiques des CAF, dénoncées par Pierre-Alain Roiron, membre du conseil d'administration de l'Association des petites villes de France (APVF)², semblent tendre à conduire certaines CAF à mener des politiques plus restrictives en termes de constitution des dossiers – alors que l'autonomie dont elles jouissent devrait avoir l'effet inverse.

Le renoncement à constituer des dossiers ne concerne pas seulement des communes rurales, moins dotées en ressources humaines, mais aussi des villes moyennes, comme Arras et Nevers, ainsi qu'il est apparu lors des auditions de la MCI.

Le choc de simplification des procédures, qu'a appelé de ses vœux le chef de l'État, **doit s'étendre à la CNAF** – ce qu'a reconnu le directeur général de la CNAF lui-même lors de son audition par la mission commune d'information, tout en renvoyant en partie la responsabilité de cette situation sur le ministère de la jeunesse et des sports :

conduit à une dépense en année pleine de 280 millions d'euros en 2016 (et non 250 millions d'euros, suivant le chiffrage figurant dans la COG).

¹ D'après la précision apportée par Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la CNAF, lors de son audition du 19 février 2014 par la mission commune d'information. Des informations de terrain indiqueraient toutefois que certaines CAF tendraient à exiger un suivi encore plus régulier, séance par séance.

² Audition du 12 février 2014.

« J'ai dit que les maires avaient raison de se plaindre de la complexité des dossiers. Dans le cadre de la COG, un chantier de simplification a été engagé en direction des allocataires et de l'ensemble des partenaires de l'action sociale. En effet, trop d'éléments sont demandés, ce qui décourage les bénéficiaires potentiels des aides des CAF. Mais ces chantiers de simplification sont également liés à des procédures qui relèvent du ministère de la jeunesse et des sports. Par ailleurs, au regard des observations des différentes CAF et des refus qu'elles peuvent opposer à certaines demandes, nous allons mettre en place un système de questions et de réponses pour pointer les situations anormales dans lesquelles des refus sont systématiquement exprimés pour des raisons administratives. Nous allons ainsi améliorer le site www.caf.fr pour mettre ces informations de base à la disposition du plus large public possible »¹.

Lors de cette même audition, évoquant les différentes prestations versées par les CAF au titre des activités périscolaires, Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la CNAF, a aussi reconnu ce besoin de simplification :

« Les CAF valorisent près du tiers des dépenses d'un ALSH, soit un peu plus de 1,50 euro par enfant et par heure sur un coût total estimé à 4,70 euros. Pour l'instant, ce sont les mêmes locaux, les mêmes enfants, les mêmes activités et nous ne payons pas la même chose selon le dispositif. Nous avons conscience de cette complexité et nous allons simplifier »². Toutefois, les 3 heures issues de la réforme ne resteraient éligibles qu'à la PSS. Il s'agirait donc bien d'une simplification administrative, et non d'une modification du périmètre d'attribution des aides.

Comme l'a toutefois observé Mikaël Garnier-Lavallée, délégué interministériel à la jeunesse, les caisses d'allocations familiales bénéficient déjà de la faculté d'accorder plus largement leurs aides, certaines CAF soutenant ainsi d'ores et déjà des activités de garderie :

« La politique de la CNAF consiste à lier son financement à des garanties de qualité éducative et de protection des mineurs. C'est le choix de la CNAF (...) La CNAF peut ne pas se référer à la liste des diplômés du BAFA. De même, certaines CAF ont choisi de financer des garderies. »³

Tenant compte de cette possibilité, notre collègue député Michel Destot, président de l'AMGVF, a souligné l'intérêt d'une contractualisation entre les communes et chacune des CAF – du moins en ce qui concerne la prestation de service ordinaire, correspondant au financement par les CAF des ALSH (hors TAP)⁴.

¹ Audition de Daniel Lenoir, directeur général de la CNAF, du 19 février 2014. Voir le tome II du présent rapport.

² Ibid.

³ Compte rendu de l'audition du 26 février 2014.

⁴ Compte rendu de l'audition du 15 janvier 2014.

Pour les membres de la mission commune d'information, il faut **aller jusqu'au bout de la démarche de simplification** : puisque l'État finance déjà les nouveaux TAP dans le cadre du fonds d'amorçage, il convient que ce soient les mêmes procédures qui s'appliquent aux démarches auprès des CAF, en instaurant un guichet unique et un dossier unique – en s'inspirant de ce qui se met progressivement en place pour les entreprises et les particuliers dans leurs démarches administratives et fiscales. Il y a unicité de la puissance publique, et rien ne justifie des circuits administratifs différents pour la mise en œuvre d'une même politique publique. En particulier, il convient de **prendre en compte le seul et même critère du nombre d'enfants inscrits (et non plus présents) pour l'éligibilité aux aides de l'État et des CAF.**

Les aides des CAF seraient ainsi versées automatiquement, comme pour le fonds d'amorçage, dès lors que les taux d'encadrement des activités périscolaires sont respectés. L'objectif serait de mettre fin à une complexité des procédures qui favorise aujourd'hui les communes qui disposent des ressources humaines appropriées ou bénéficient de l'ancienneté de leurs relations avec la CAF, notamment parce qu'elles sont éligibles à d'autres dispositifs – comme ceux de la politique de la ville.

2. Le besoin de pérenniser l'aide à la couverture de dépenses présentant un caractère permanent

Lors de sa seconde audition par la mission commune d'information, le 19 février 2014, Daniel Lenoir, directeur général de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a indiqué que les modalités de prise en charge des TAP pourraient être revues pour la prochaine rentrée scolaire, en fonction du bilan qui sera effectué en fin d'année scolaire 2013-2014 et suivant les décisions qui seront alors prises par le conseil d'administration de la CNAF :

« C'est en juillet que nous définirons les conditions de prise en charge pour l'avenir ; elles seront sans doute assez proches de celles actuelles, mais nous ne pouvons pas aujourd'hui nous projeter sur la rentrée 2014 »¹.

Cette situation n'est pas satisfaisante : au regard du principe d'annualité budgétaire, **les collectivités territoriales ne peuvent pas piloter à aussi court terme le financement d'activités périscolaires en attendant de connaître, deux mois avant la rentrée scolaire, si elles pourront bénéficier des aides des CAF.** Cette exigence de visibilité est d'autant plus impérieuse que **les nouvelles dépenses ont un caractère pérenne, et qu'elles relèvent des missions de la CNAF** – au même titre que le soutien aux ALSH – au-delà par ailleurs du terme (2017) de l'actuelle COG entre l'État et la CNAF. Il

¹ Audition du 26 février 2014. Voir le tome II du présent rapport.

convient donc de **pérenniser le montant et les conditions de versement des aides versées par les CAF au titre des TAP.**

Lors de son audition du 19 février 2014, la CNAF a avancé que son enveloppe budgétaire est limitée et qu'elle est soumise à des facteurs d'incertitudes comme le nombre d'enfants suivant les nouvelles activités périscolaires. Cet argument n'est pas recevable, les contraintes budgétaires étant par ailleurs propres à l'ensemble des administrations publiques. D'une part, les données de terrain recueillies par la mission commune d'information tendent à indiquer un renoncement de nombreuses communes, découragées par les procédures et par les incertitudes sur la pérennité des financements, à déposer des dossiers de financement auprès des CAF, ce qui semble avoir plutôt conduit à **une sous-consommation de l'enveloppe initialement allouée¹**, dans des proportions que la mission commune d'information n'a toutefois pas été en mesure d'évaluer. D'autre part, les mêmes CAF proposent souvent d'autres projets aux collectivités territoriales, ce qui relativise l'argument de la contrainte budgétaire et pose la question de la priorité accordée, ou non, à l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires par la CNAF. **Il appartient à la CNAF de prendre toute sa part dans l'accompagnement des politiques prioritaires en faveur des enfants.**

Par ailleurs, la mise en place de partenariats plus étroits entre les CAF et les élus locaux pose la question de la composition des conseils d'administration (CA) des CAF. Comme pour les autres organismes de sécurité sociale du régime général, le paritarisme constitue la clé de voûte de la composition des CA. Certes, des personnalités qualifiées siègent dans les CA des organismes locaux et régionaux – mais leur profil d'experts et leur mode de nomination (par le préfet de région) excluent qu'il s'agisse d'élus siégeant en tant que tels dans les CA. Au regard de la complémentarité d'une partie des actions des CAF et des communes, il serait **opportun d'envisager que des élus locaux siègent dans les CA des CAF.**

¹ Auquel cas, le COG entre l'État et la CNAF pour la période 2013-2017 prévoit explicitement le report des crédits non consommés en 2013 et 2014 sur l'exercice suivant.

CONCLUSION

Traduisant la nécessité de mettre fin à une exception française qui a fait des journées de classe de nos écoliers parmi les plus longues au monde réparties sur un nombre de jours parmi les plus faibles, la réforme des rythmes scolaires engagée en 2013 a pour but de répondre à l'intérêt de l'enfant afin d'améliorer les apprentissages, en organisant une cinquième matinée de classe hebdomadaire. Par ailleurs, les trois heures périscolaires libérées par la réforme permettent une ouverture des enfants à de nouvelles activités que les familles les plus modestes n'ont souvent pas pu leur offrir.

Mise en œuvre avant la généralisation de la réforme à la rentrée 2014, l'assouplissement de l'organisation des nouveaux rythmes scolaires permet de tenir compte des expérimentations engagées de longue date dans de nombreuses communes et répondant à des objectifs pédagogiques éprouvés. Il ne s'agit pas de rouvrir le chantier des discussions entre l'ensemble des intervenants alors que la plupart des communes s'apprentent à remettre leurs propositions de nouvelle organisation des temps scolaires, mais bien de tenir compte d'expériences spécifiques locales. Le projet de décret modificatif tend à apporter une certaine souplesse. Davantage de souplesse est en effet attendue par les élus locaux, les animateurs, les professeurs et les parents pour définir une nouvelle organisation de la semaine scolaire à l'école primaire et en maternelle. Le mouvement s'apprend en marchant : les ressources locales, notamment humaines à travers un riche tissu de bénévoles, doivent être pleinement mobilisées pour lancer des activités périscolaires qui s'étofferont progressivement au fur et à mesure des retours d'expérience.

Le succès de cette démarche partagée implique cependant une entière mobilisation des services déconcentrés de l'éducation nationale. Il exige également une plus grande visibilité aux collectivités territoriales pour la fixation du cadre administratif et financier des nouvelles activités périscolaires.

Votre mission commune d'information plaide ainsi pour une pérennisation des taux d'encadrement dérogatoires au vu de l'évaluation qui sera conduite à l'issue de la période d'expérimentation de trois ans. Elle juge indispensable une extension de la liste des diplômes et qualifications reconnus équivalents au BAFA et au BAFD. Elle place en tête de ses propositions la pérennisation de l'accompagnement financier des communes, et d'abord celles les moins fortement dotées, pour faire face à des besoins pérennes, en transformant les aides de l'actuel fonds d'amorçage en une nouvelle dotation de compensation de la réforme des rythmes scolaires, dont les modalités seraient définies à l'issue d'une large concertation conduite dans le cadre du Comité des finances locales (CFL). Toujours sur le plan financier, les trop nombreux obstacles administratifs qui apparaissent à la

participation des CAF doivent impérativement être levés : il n'est pas satisfaisant que l'aide bénéficie de fait aux communes qui disposent des ressources humaines nécessaires pour instruire les dossiers ou ont une tradition de coopération avec les CAF, et pas aux communes qui en ont le plus besoin. Corriger de telles disparités de traitement entre les communes exige la mise en place d'un guichet unique instruisant une procédure unifiée pour l'ensemble des aides, qu'elles viennent de l'État ou des CAF.

Enfin, la réforme des rythmes scolaires n'est que la première étape d'un vaste chantier de réorganisation des temps scolaires, à l'échelle de l'année, de l'articulation avec le collège, et de refonte des programmes - afin de donner pleinement corps au socle commun de compétences qui doit guider l'élévation du niveau des élèves français, marqués par de trop fortes inégalités sociales et des comparaisons internationales qui, trop souvent, ne sont malheureusement pas à l'avantage de notre pays. Tel est le chantier qui, pour votre rapporteure, doit à présent être engagé sans délai, dans une démarche de consensus qui associe l'ensemble des parties prenantes et qui permette, demain, de donner tout son sens à la réforme des rythmes scolaires. Ce n'est que sur le long terme, et dans un cadre global de refondation de l'école de la République, que pourra être évalué l'impact des nouveaux rythmes.

ANNEXES

ANNEXE 1 – PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

- 1) Mobiliser tous les services déconcentrés de l'éducation nationale pour un accompagnement souple et attentif des maires, en allant au-devant d'eux et en agissant comme facilitateurs.
- 2) Concevoir la réforme sur le moyen terme en permettant aux communes d'organiser une montée en puissance progressive sur plusieurs rentrées, mais en commençant dès 2014.
- 3) Ne pas s'inscrire dans l'inflation et la surconsommation d'activités périscolaires.
- 4) Faciliter l'établissement des projets des communes en difficulté en utilisant les possibilités d'expérimentation ouvertes par le nouveau décret, sans obliger les communes à accéder aux demandes de renégociation des organisations déjà arrêtées.
- 5) Faciliter le recours au samedi matin, surtout en cas de concentration des activités périscolaires le vendredi après-midi.
- 6) Faire procéder à l'évaluation des expérimentations à l'issue du délai de trois ans par un groupe mixte constitué paritairement de représentants de l'éducation nationale et des collectivités territoriales.
- 7) Différencier l'application de la réforme en maternelle en préservant sa spécificité sans alignement sur l'école élémentaire. Par exemple, privilégier en maternelle les temps d'activités calmes et de repos sur la pause méridienne.
- 8) Diffuser sans attendre les contours de la refonte des programmes du primaire.
- 9) Permettre aux TAP de sensibiliser les enfants aux arts, à la culture, aux langues, au sport et à l'environnement, sans qu'ils puissent être considérés comme des substituts à l'enseignement de ces disciplines par l'éducation nationale.
- 10) Favoriser la mutualisation des locaux et des équipements entre le scolaire et le périscolaire.
- 11) Promouvoir par un dialogue avec les instances nationales de l'enseignement catholique la participation à la réforme des établissements privés sous contrat.

- 12) Au regard des expérimentations en cours, aligner et stabiliser les taux d'encadrement de l'ensemble des activités d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) sur le régime dérogatoire des TAP.
- 13) Reconnaître comme équivalents au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), pour l'encadrement d'activités périscolaires, les titres, diplômes, qualifications et fonctions conduisant à l'encadrement d'enfants mineurs lors d'actions de formation ou d'animation.
- 14) En matière de formation :
 - rénover la formation des corps d'inspection de l'éducation nationale grâce à une réforme de l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN) ;
 - développer les formations conjointes entre différents acteurs de la maternelle (enseignants, ATSEM, animateurs) ;
 - encourager la mise en place de formations par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ouvrant droit à des qualifications qui pourraient être reconnues équivalentes au BAFA et au BAFD.
- 15) Créer dans la loi de finances initiale pour 2015 une dotation de compensation de la réforme des rythmes scolaires, ayant un caractère pérenne et prenant le relais du fonds d'amorçage.
- 16) Confier au comité des finances locales une mission d'évaluation des charges pour les communes résultant de la réforme des rythmes scolaires, au terme de laquelle il fera des propositions sur le montant et les critères d'attribution et d'évolution de la nouvelle dotation de compensation.
- 17) Mettre en place un guichet unique et un dossier unique, pour toutes les procédures d'obtention par les communes des aides financières (État et CAF) nécessaires à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Dans ce cadre, prendre en compte le seul et même critère du nombre d'enfants inscrits, et non plus présents, pour l'éligibilité aux aides de l'État et des CAF.
- 18) Pérenniser le montant et les conditions de versement de l'aide servie par les CAF (« prestation de service spécifique ») pour les TAP.

ANNEXE 2 - PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

Comité de pilotage de la conférence nationale sur les rythmes scolaires	Mme Odile Quintin, coprésident ; M. Christian Forestier, coprésident	<i>26 novembre 2013</i>
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	Mme Martine Caraglio, inspectrice générale de l'administration ; M. Philippe Claus, inspecteur général	<i>26 novembre 2013</i>
Association des maires de France	M. Jacques Pélissard, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'AMF	<i>26 novembre 2013</i>
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	M. Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières	<i>3 décembre 2013</i>
Pédopsychiatre	M. Marcel Rufo, chef de service à l'hôpital Sainte-Marguerite à Marseille	<i>3 décembre 2013</i>
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	M. Jean-Paul Delahaye directeur général de l'enseignement scolaire	<i>3 décembre 2013</i>
Union nationale des associations familiales	M. Rémy Guilleux, vice-président	<i>10 décembre 2013</i>
Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration ; M. Daniel Lenoir, directeur général ; M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales	<i>10 décembre 2013</i>
Comité de suivi de la réforme des rythmes scolaires	Mme Françoise Moulin-Civil, présidente	<i>10 décembre 2013</i>

Syndicats de l'Éducation nationale	<p>M. Stéphane Crochet, secrétaire national du syndicat des enseignants (SE-UNSA) ;</p> <p>M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du syndicat de l'Inspection de l'éducation nationale (SIEN-UNSA) ;</p> <p>M. Frédéric Sève, secrétaire général du Syndicat général de l'éducation nationale CFDT (SGEN - CFDT) ;</p> <p>M. Bruno Lamour, secrétaire général de la Fédération Formation et Enseignement Privés (FEP-CFDT) ;</p> <p>Mme Laëtitia Barel, déléguée nationale, SE-UNSA</p>	<i>8 janvier 2014</i>
Associations de parents d'élèves	<p>Mme Nathalie Gaujac, vice-présidente de la Fédération des Conseils de Parents d'Élèves (FCPE) ;</p> <p>Mme Sophie Fontaine, présidente de L'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE) ;</p> <p>Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) ;</p> <p>Mme Caroline Saliou, présidente de l'Association des Parents d'élèves de l'enseignement Libre (APEL) ;</p>	<i>8 janvier 2014</i>

	M. Christophe Abraham, association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL)	
Association des maires ruraux de France (AMRF)	M. Vanik Berberian, président de l'AMRF, et maire de Gargilesse- Dampierre ; M. Jean-Marie Vercruysse, maire d'Aube ; M. Serge Spilmann, maire de Courteranges	<i>15 janvier 2014</i>
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	M. Georges Fotinos, ancien inspecteur général	<i>15 janvier 2014</i>
Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF)	M. Michel Destot, président	<i>22 janvier 2014</i>
Fédération des maires des villes moyennes	Mme Évelyne Beaumont, adjointe au maire d'Arras ; M. Fabrice Bailleul, directeur général adjoint en charge de la cohésion sociale de la ville d'Arras ; Mme Pascale Massicot, adjointe au maire de Nevers ; Mme Élodie Verrysser, directrice de l'éducation à la ville de Nevers ; Mme Florence de Marignan, Fédération des maires de villes moyennes	<i>22 janvier 2014</i>
Syndicat national unitaire d'instituteurs et professeurs des écoles et PEGC (SNUipp-FSU)	M. Sébastien Sühr, secrétaire général du SNUipp-FSU	<i>22 janvier 2014</i>

Syndicat national des personnels d'inspections (SNPI-FSU)	M. Paul Devin, secrétaire général du SNPI-FSU ; Mme Claire Bordachar, secrétaire nationale	<i>22 janvier 2014</i>
Associations d'éducation populaire	M. Éric Favey, secrétaire général adjoint de la Ligue de l'enseignement ; M. Arnaud Tiercelin, responsable Éducation de la Ligue de l'enseignement ; M. Jean-Luc Cazaillon, président du Collectif des associations pour l'école (CAPE) ; Mme Marie-Claude Cortial, CAPE ; M. Jean-Michel Sautreau, président de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP) ; Mme Véronique Moreira, Inspectrice de l'Éducation nationale, vice-présidente de l'USEP ; Mme Mary-Laure Davy, vice-présidente de Jeunesse au plein air (JPA) ; Mme Anne Carayon, secrétaire générale de JPA	<i>29 janvier 2014</i>
Groupement de défense des idées des directeurs (GDID)	M. Alain Rei, président du Groupement de défense des idées des directeurs	<i>29 janvier 2014</i>
Syndicats Nationaux de l'Enseignement Public	MM. Bernard Lempereur et Norbert Trichard (Syndicat National Unifié des Directeurs, Instituteurs et Professeurs des Écoles de l'Enseignement Public - SNUDI-FO) ; Mmes Françoise Harl co-secrétaire et	<i>5 février 2014</i>

	Sabine Duran, représentante départementale (académie de Créteil) (Fédération des syndicats SUD éducation) ; M. Patrick Désiré, secrétaire général (CGT EDUC' ACTION) ;	
Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France (ANDEV)	Mme Anne-Sophie Benoit, présidente ; Mme Ornella De Giudice, vice-présidente ; Mme Marie-José Torrero, membre du conseil d'administration	5 février 2014
Association des petites villes de France (APVF)	Mme Carole Delga, maire de Martres-Tolosane ; M. Pierre-Alain Roiron, membres du conseil d'administration ; Mme Laurence Tartour, chargée des finances locales	12 février 2014
Syndicat national de l'Éducation Physique et Sportive (SNEP)-FSU	Mmes Claire Pontais et Nathalie François, secrétaires nationales	12 février 2014
Chronopsychologue	M. François Testu, chronopsychologue, Tours	12 février 2014
Secrétariat général de l'Enseignement catholique (SGEC)	M. Pascal Balmand, secrétaire général	12 février 2014
Syndicat de l'éducation populaire (SEP-UNSA)	M. Patrice Weisheimer, secrétaire général	19 février 2014
Union des syndicats des personnels de l'animation, des organisations sociales, sportives et culturelles (USPAOC-Cgt)	M. Ahmed Hamadi ; M. Bouziane Brini	19 février 2014

Syndicat national des artistes et des professionnels de l'animation, du sport et de la culture (SNAPAC-Cfdt)	Mme Catherine Sergent, secrétaire générale adjointe en charge de l'animation ; Mme Béatrice Beth-Desmazieres	19 février 2014
Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	M. Jean-Louis Deroussen, président ; M. Daniel Lenoir, directeur général ; M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales ;	19 février 2014
Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	M. Mikaël Garnier-Lavalley, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse ; M. Marc Engel, chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des formations ; Mme Sylvie Martinez, chargée de mission ; M. Vianney Sevaistre, sous-directeur de l'emploi et de la formation à la direction des sports	19 février 2014
Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	M. François Deluga, président	26 février 2014
Association Ville et banlieue	Mme Danièle Carlier, adjointe au maire de Creil ; M. Philippe Raluy, directeur général des services de la ville de Creil	26 février 2014
Chronobiologie	Mme Claire Leconte chercheur en chronobiologie, Lille	26 février 2014

Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)	M. Marc Del Grande, chef du service des politiques publiques ; M. Joël Roch, chargé de mission	<i>16 avril 2014</i>
Assemblée des départements de France (ADF)	M. Yves Krattinger, président de la commission de l'aménagement du territoire et technologies de l'information et de la communication	<i>16 avril 2014</i>
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	M. Benoît Hamon, ministre	<i>30 avril 2014</i>

ANNEXE 3 – DEPLACEMENTS DE LA MISSION

10 avril 2014 – Paris et banlieue :

Sénateurs présents : Mmes Catherine Troendlé, présidente, et Françoise Cartron, rapporteure

Ecole Rampal (Paris 19^{ème})

École élémentaire Firmin Gemier, 14 rue Firmin Gemier
(Aubervilliers)

Direction des services départementaux de l'Éducation nationale du
Val-d'Oise

17 avril 2014 – Meurthe-et-Moselle

Sénateurs présents : Mmes Catherine Troendlé, présidente, et Françoise Cartron, rapporteure, et M. Jean-François Husson, membre de la mission

Regroupement pédagogique intercommunal (RPI) de Chaouilley-
Praye

Écoles primaires de Laxou

28 avril 2014 – Gironde

Sénateurs présents : Mmes Françoise Cartron, rapporteure, et Danielle Michel, membre de la mission

Communauté urbaine de Bordeaux

Ville de Bordeaux

École de Beychac et Cailleau

12 mai 2014 – Haute-Savoie

Sénateurs présents : Mmes Catherine Troendlé, présidente, et Françoise Cartron, rapporteure, et M. Jean-Claude Carle, membre de la mission

Communauté éducative des Carroz d'Arâches

Écoles de Megève

ANNEXE 4 - REPONSES DES SENATEURS AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

La mission commune d'information a adressé un questionnaire sur la réforme des rythmes scolaires à l'ensemble des sénateurs, auquel 62 sénateurs ont répondu. Les résultats quantitatifs de ce questionnaire figurent ci-après, les éléments d'analyse qualitatifs ayant été intégrés dans le corps du rapport.

ANALYSE DES RÉSULTATS

Caractéristiques de l'échantillon

Les sénateurs qui ont répondu sont majoritairement des maires ou conseillers municipaux (pour 71,67 % des répondants).

Nous avons eu la confirmation que la semaine de 4 jours avait été appliquée dans la plupart des cas, mais pas généralisée (86,44 %).

Enfin, seul un tiers des répondants ont indiqué que leur commune avait mis en œuvre la réforme dès la rentrée 2013, soit une proportion certes sensiblement supérieure à la moyenne nationale, mais donnant un échantillon plus large que celui de la seule enquête de l'AMF relative aux communes ayant adopté les nouveaux rythmes scolaires en septembre 2013. **L'échantillon retenu n'est toutefois ni représentatif, ni exhaustif.**

Organisation de la semaine

Une dérogation pour le samedi matin n'a été demandée que dans 6,80 % des cas.

Intervenants

Des difficultés de recrutement des animateurs ont été signalées dans une majorité de réponses (55,77 %).

L'appel aux bénévoles n'est mentionné que dans 28,89 % des réponses et les enseignants n'interviennent dans les TAP que dans 37,25 % des cas.

Dans une très grande majorité, le besoin d'une formation complémentaire des encadrants a été signalé (86,79 %).

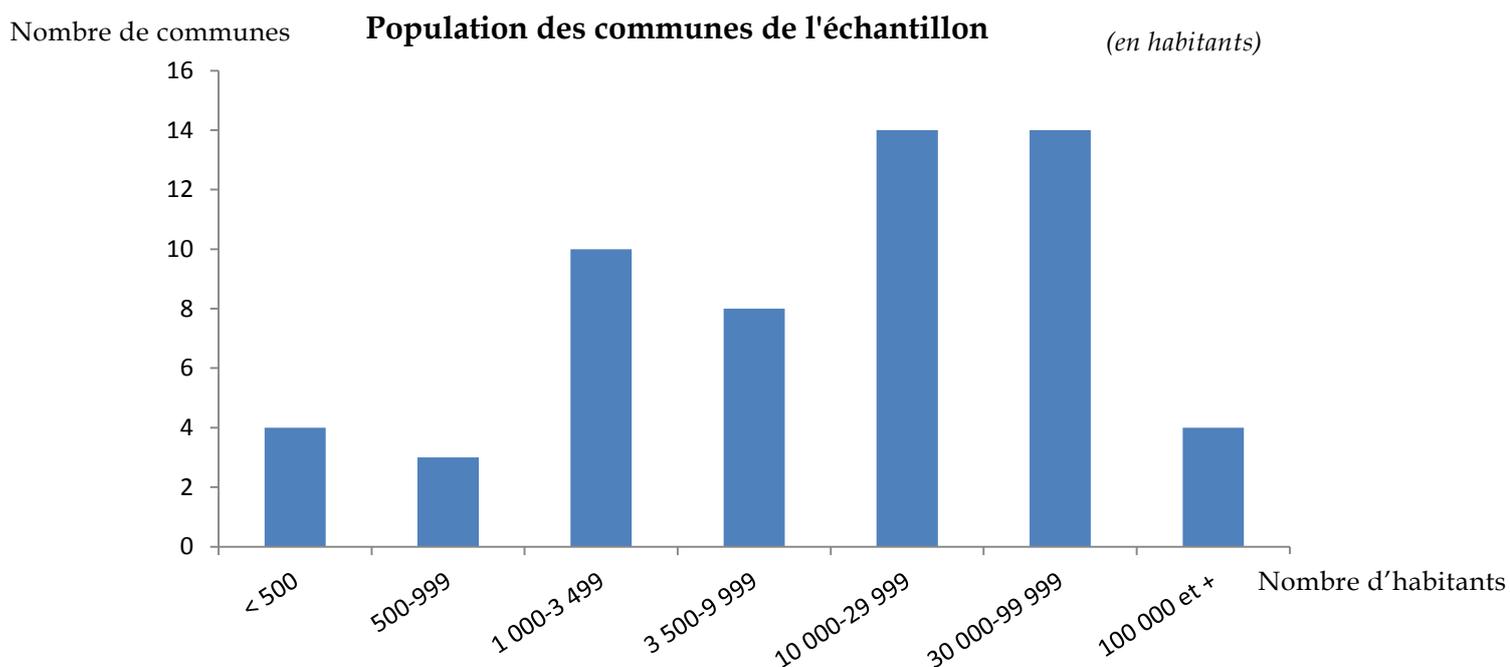
Coordination avec l'ensemble des acteurs

La mise en place d'un PEDT, comme outil assurant une coordination entre les différents intervenants, est fréquente (73,58 %).

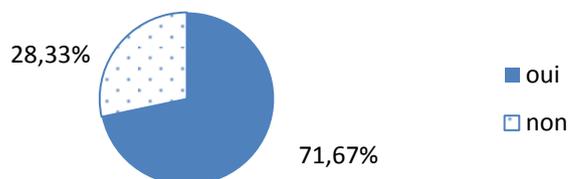
L'accompagnement par l'Éducation nationale est intervenu dans 71,15 % des cas. Les réponses « non » correspondent, selon l'exploitation qualitative des réponses, au ressenti d'un défaut d'encadrement.

Enfin, la gratuité pour les parents est pratiquée dans 84 % des cas.

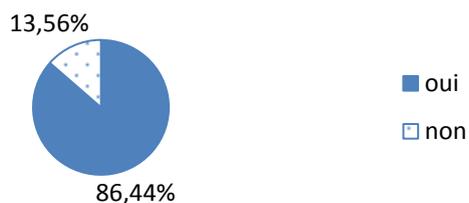
PRÉSENTATION DES RÉSULTATS



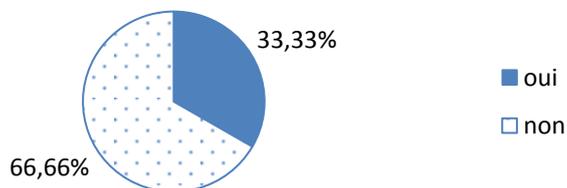
Êtes-vous maire ou conseiller municipal ?



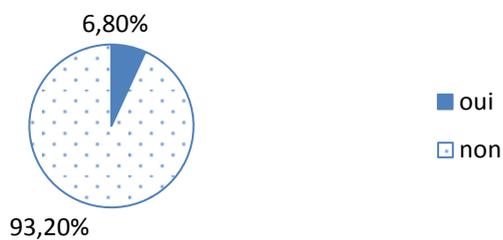
À la rentrée 2008, la semaine de quatre jours a-t-elle été mise en place ?



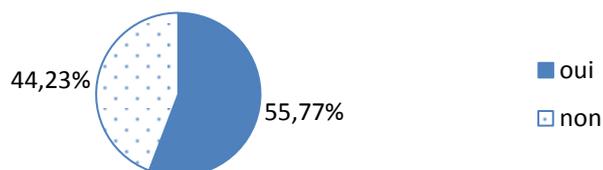
La commune applique-t-elle la réforme des rythmes scolaires depuis la rentrée 2013 ?



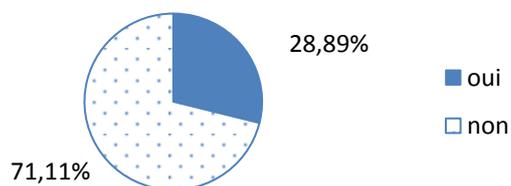
**Avez-vous demandé une dérogation
pour placer la demi-journée
supplémentaire le samedi matin ?**



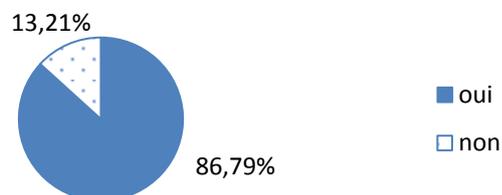
**Avez-vous rencontré des difficultés de
recrutement des animateurs sur votre
territoire ?**



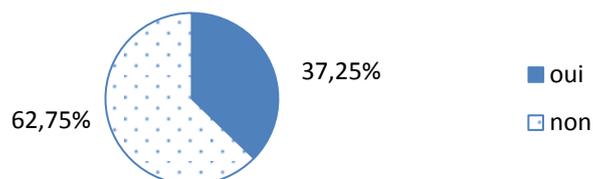
**Faites-vous appel à des
bénévoles ?**



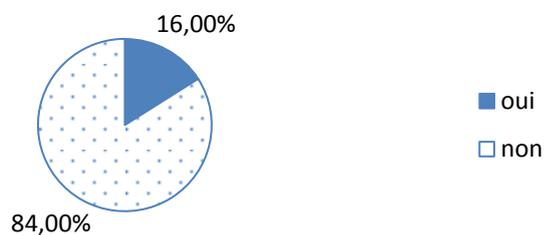
**Pensez-vous qu'une formation
complémentaire des encadrants soit
nécessaire ?**



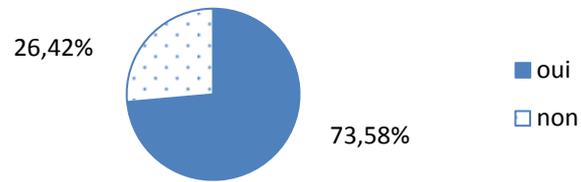
**Certaines activités sont-elles animées
par les enseignants ?**



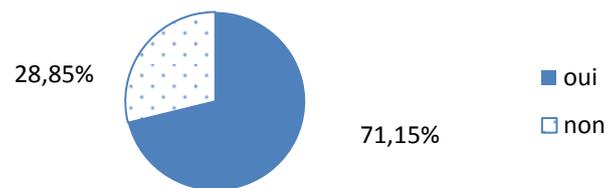
**Demandez-vous une contribution
financière aux parents pour certaines
activités ?**



Avez-vous mis en place un projet éducatif de territoire (PEDT) ?



Avez-vous été accompagné par l'Éducation nationale pour élaborer la nouvelle organisation ?



ANNEXE 5 - REPONSES DE M. BENOIT HAMON, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

(réponses transmises le 28 avril 2014)

1) La réforme offre une possibilité de dérogation pour ouvrir une demi-journée de cours le samedi matin au lieu du mercredi matin. Dans les faits, cette possibilité a été très peu utilisée. Comment les services de l'éducation nationale peuvent-ils faciliter le choix du samedi matin pour les communes qui le souhaitent ?

Les services de l'éducation nationale ont réalisé en direction des élus un guide destiné à les informer sur tous les aspects de la réforme, y compris cette possibilité. Une diffusion a été faite à toutes les mairies et le guide est accessible en ligne sur le site du ministère. Les services ont toujours veillé à ce que les projets d'organisation des maires puissent se mettre en œuvre, y compris la scolarisation le samedi dans le cadre d'un PEDT.

2) De même, il est possible de déroger à l'organisation type des temps d'activités périscolaires, par exemple en ne retenant pas nécessairement un créneau de 45 mn par journée complète en fin d'après-midi. Là encore, comment les services peuvent-ils faciliter des organisations souples des temps périscolaires ?

Tout d'abord, il n'y a pas de « dérogation » sur l'organisation des temps périscolaires, qui relèvent de la libre décision des communes. Les dérogations portent sur l'organisation du temps scolaire, dans le cadre fixé par le décret.

De nombreux exemples existent, qui prévoient des temps plus longs et des temps plus courts selon les journées de la semaine. L'Inspecteur d'académie décide des horaires des écoles après avoir examiné les projets faits par les municipalités. Il s'agit pour les communes de proposer un projet expliquant leur souhait d'organiser les horaires sur ce modèle.

3) La réforme appelle la définition d'une semaine scolaire type et des plages d'activités périscolaires fixes suivant un emploi du temps déterminé pour toute l'année. Certaines communes souhaiteraient faire varier cette organisation type hebdomadaire au cours de l'année, par exemple pour des raisons climatiques dans les zones de montagne. Est-ce possible dans l'état actuel de la réglementation ?

Des adaptations sont d'ores et déjà possibles (article D 521-1 du code de l'éducation). Cette question n'est pas directement liée à la réforme des rythmes scolaires, mais à la situation géographique.

4) *Quelles instructions générales sont données aux DASEN en matière d'agrément des dérogations qu'autorise le décret ?*

Le cadre a été explicité par la circulaire n° 2013-017 du 6 février 2013, intitulée « Organisation du temps scolaire dans le premier degré et des activités pédagogiques complémentaires », qui est toujours sur le site du ministère. Cette circulaire rappelle les principes d'organisation du temps scolaire puis aborde dans son point 2 - les projets locaux d'organisation du temps scolaire -, le contenu et les possibilités de dérogation aux principes nationaux. Il y est également rappelé que « les IEN devront mettre en place en amont une concertation approfondie avec les maires et les conseils d'école afin d'aider à construire un projet cohérent et partagé. »

5) *Pourrait-on autoriser des organisations de la semaine scolaire sur 6 matinées et des après-midi plus courtes pour rester dans le volume des 24 h hebdomadaires ?*

Oui dans le cadre des 9 demi-journées, en veillant au bon équilibre de l'organisation horaire retenue. On pourrait avoir par exemple 6 matinées de 3 heures et trois après-midis de deux heures.

6) *Est-il obligatoire d'avoir mis en œuvre un PEDT pour pouvoir bénéficier des taux d'encadrement allégés pour les TAP ?*

Oui ce point est précisé par le Décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre). Cf son article 2 :

Art. 2. – I. – À titre expérimental, pour une durée de trois ans, les taux d'encadrement des accueils de loisirs périscolaires organisés dans le cadre d'un projet éducatif territorial peuvent être réduits par rapport aux taux prévus par l'article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles, sans pouvoir être inférieurs à :

- 1° Un animateur pour quatorze mineurs âgés de moins de six ans ;
- 2° Un animateur pour dix-huit mineurs âgés de six ans ou plus.

7) *Est-il possible d'étendre le bénéfice des taux d'encadrement allégés, au-delà des 3 h de TAP, à tout ou partie des autres activités périscolaires ?*

Oui dans le cadre de l'expérimentation actuellement autorisée par la CNAF pour six mois, via une délibération de son conseil d'administration en date du 7 janvier 2014. Cette expérimentation permet d'étendre le bénéfice

de ces taux d'encadrement allégés au-delà des trois heures. Un bilan doit en être fait avant prorogation au mois de juin 2014.

8) Les aides d'amorçage doivent en l'état actuel du droit prendre fin à l'issue de l'année scolaire 2014-2015. Or, les besoins de financement des TAP sont pérennes. Dans quelle mesure la pérennisation des aides est-elle envisageable ?

(La question était encore en cours d'arbitrage interministériel lors des réponses au questionnaire).

9) La réforme met en évidence la très grande inégalité initiale des communes dans la capacité de prise en charge des activités périscolaires (tant en termes de compétences que financièrement). Cela risque de recréer des inégalités de traitement entre enfants, à l'inverse du but poursuivi par la réforme. Les aides pourront-elles être modulées ?

Cette inégalité n'est pas créée par la réforme, mais celle-ci agit comme un révélateur de l'implication et de l'intérêt que les communes ont placé dans ces questions. Je rappellerai par exemple que la mairie de Denain, l'une des plus pauvres communes de France, a mis en place dès 2013 la réforme des rythmes scolaires. Elle y a vu l'occasion de faire bénéficier des enfants qui n'y auraient jamais eu accès d'activités périscolaires, sportives et culturelles, avec l'appui des associations locales. Et nombre de communes rurales ont su, un peu partout en France, seules ou en se concertant, mettre en place des projets éducatifs de grande qualité, avec des organisations ad hoc.

10) La réforme implique-t-elle de mettre en place une formation spécifique des animateurs ? Si oui, qui pourrait définir et prendre en charge une telle formation ? Les ESPÉ ont-elles vocation à intervenir en ce domaine ?

La réforme concerne avant tout les apprentissages scolaires des enfants. Par ailleurs, pourquoi impliquerait-elle une formation spécifique ? Les métiers de l'animation ont d'ores et déjà vu définir les qualifications nécessaires. La réflexion, menée avec la ministre chargée de la jeunesse, doit surtout conduire à former un nombre d'animateurs suffisant. Les ESPÉ ont effectivement la possibilité d'investir l'ensemble du domaine des métiers de l'enseignement et de l'éducation. Des parcours de ce type existent parfois déjà. Ils seront encouragés. C'est une des missions des ESPÉ que de créer une culture commune à l'ensemble de ces métiers.

ANNEXE 6 – LES RYTHMES SCOLAIRES EN ALLEMAGNE ET EN FINLANDE¹

ALLEMAGNE

I. ORGANISATION DES RYTHMES SCOLAIRES EN ALLEMAGNE

A. CONTEXTE

Les questions éducatives relèvent de la compétence des Länder. Mais des cadres sont définis au niveau national, notamment au sein de la Conférence permanente des ministres de l'éducation des Länder (KMK).

Il n'existe pas d'école maternelle, mais des « jardins d'enfants » qui ont pour objectif la socialisation des enfants de 3 à 6 ans, mais constituent aussi dans certains Länder, en dernière année, une préparation à l'école primaire. Les personnels ne sont pas des enseignants, mais des éducateurs. Ces structures sont principalement dirigées par des organismes privés (églises, associations...) et une contribution financière est demandée aux parents.

L'école est obligatoire à partir de 6 ans.

L'école primaire dure en général 4 ans, de 6 à 10 ans (1^{re} à 4^e classes), à une exception près, le Land Berlin/Brandebourg où les élèves quittent le primaire à l'âge de 12 ans (après la 6^e classe). Une tendance à l'allongement de la scolarité en primaire est constatée, afin notamment d'éviter une orientation trop précoce, souvent considérée comme un facteur de reproduction sociale, dans l'une des trois voies de l'enseignement secondaire (*Hauptschule*, études courtes de préparation à la voie professionnelle / *Realschule*, premier cycle secondaire préparant à la voie technologique / *Gymnasium* préparant à l'*Abitur* et aux études supérieures générales) – dont l'une, la *Hauptschule*, est de plus en plus souvent considérée comme une « voie de garage ».

L'enseignement secondaire commence donc à l'âge de 10 à 12 ans selon les Länder.

Le nombre total d'années de scolarité est désormais dans la plupart des Länder de 12 ans maximum (de l'entrée au primaire jusqu'à l'*Abitur*) (au lieu de 13 ans jusqu'à ces dernières années).

¹ Éléments transmis par les représentations diplomatiques françaises en Allemagne et en Finlande.

B. RYTHMES HEBDOMADAIRES ET JOURNALIERS

Les cours débutent entre 7 h 30 et 8 heures suivant les Länder et finissent généralement entre 13 heures et 14 heures. Les cours durent 45 minutes. Les après-midi sont laissés libres pour les devoirs ou les activités extra-scolaires.

Au primaire, l'horaire hebdomadaire comprend entre 19 et 29 séquences de 45 minutes. Le nombre de séquence augmente au fil des années de scolarité. Les cours ont lieu en règle générale le matin et comprennent jusqu'à 6 séquences par jour.

Dans le premier cycle du second degré, le nombre de séquences hebdomadaires (de 45 minutes) va de 30-32 (les deux premières années) à 32-34 (les trois années suivantes). Dans le second cycle du second degré, il n'existe pas de nombre fixe de séquences d'enseignement.

Au Gymnasium, il est en général de 34 séquences (de 45 minutes).

Dans le cadre de la réduction de la durée globale de la scolarité de 13 à 12 ans, afin d'assurer la reconnaissance mutuelle de l'*Abitur* d'un Land à l'autre, le volume hebdomadaire moyen doit être pour chacune des huit années de scolarité du Gymnasium d'au moins 33,25 séquences (de 45 minutes).

C. RYTHMES ANNUELS

En moyenne, l'année scolaire comprend 188 journées d'enseignement réparties en semaines de 5 jours (6 jours dans certains Länder, mais avec le même nombre total d'heures d'enseignement). L'année scolaire va du 1^{er} août au 31 juillet, les vacances scolaires sont fixées par les Länder selon un système concerté. Le nombre de jours de vacances scolaires est de 75, auxquels s'ajoutent 10 jours fériés supplémentaires.

Vacances : 11 ou 12 semaines. L'été, elles durent en général six semaines et sont décalées en fonction des Länder. Deux semaines sont libérées en automne (*Herbstferien*), deux ou trois semaines à Noël (*Weihnachtsferien*), une semaine à Pâques (*Osterferien*), et les jours fériés.

II. LA RÉFORME DE LA GANZTAGSSCHULE

Face aux résultats décevants de l'Allemagne lors de l'enquête PISA menée par l'OCDE en 2000, 2003 et 2006, des réformes ont été engagées, portant notamment sur l'organisation du temps scolaire. Le rythme scolaire allemand traditionnellement fondé sur des cours matinaux jusqu'à 14 heures a été remis en question. Il a semblé nécessaire de pouvoir à la fois permettre aux mères de poursuivre une activité professionnelle à plein temps pendant

la scolarité de leur enfant, et de garantir un encadrement de celui-ci, favorisant du même coup l'intégration des élèves immigrés dans le monde éducatif.

L'introduction de la *Ganztagsschule* (« école toute la journée ») a bénéficié depuis 2004 d'un **financement fédéral de 4 milliards d'euros**. **Actuellement, un tiers des écoles primaires et un quart des établissements secondaires proposent une journée complète de classe**. À noter que la rémunération des personnels et l'organisation des établissements restent de la compétence du Land.

L'organisation de l'école toute la journée - qui reste encore minoritaire - varie selon les Länder et relève de la responsabilité du chef d'établissement. Elle peut être, selon les cas, **obligatoire pour tous les élèves, obligatoire pour certains groupes d'élèves ou facultative**. Les heures ainsi ajoutées concernent à la fois des disciplines scolaires et des activités périscolaires. Au moins quatre jours par semaine, de l'aide au devoir, du soutien personnalisé et des activités sportives et culturelles sont proposés à partir de 13 h 30. Obligatoires ou disponibles sur demande des parents, **ces activités ne sont pas toujours gratuites**, une participation pouvant être demandée selon les revenus des parents. C'est pourquoi le système de *Ganztagsschule*, tel qu'il a mis été place, est souvent jugé comme facteur d'inégalité. La confédération syndicale allemande DGB indique que d'ici 2020 la *Ganztagsschule* doit devenir un droit pour les familles en étant gratuit et généralisé (cela permettrait aux parents de concilier vie professionnelle et vie de famille).

Une généralisation des « *Ganztagsschulen* » à l'échelle fédérale a été évaluée à **9,4 milliards d'euros**.

On observe **des disparités régionales** : en Bavière, seuls 11 % des écoliers fréquentent une « école toute la journée ». Une étude de la Fondation Bertelsmann démontre tout de même que les mœurs évoluent puisqu'on peut déjà noter que plus de la moitié (54,3 %) des écoles publiques et privées du primaire et du secondaire sont labellisées comme « *Ganztagsschulen* » depuis l'année scolaire 2011/2012. À l'inverse, en Saxe 78,5 % des élèves sont scolarisés dans une *Ganztagsschule*.

Dans l'ensemble, cette réforme rencontre **beaucoup de réticences, voire d'oppositions** :

- elle accentuerait les inégalités entre les élèves, certaines familles ayant plus de difficultés que d'autres à financer les activités extrascolaires qui se développent dans le cadre de la réforme de la *Ganztagsschule* ;

- en outre, cette réforme censée faciliter l'accès au travail des femmes (qui traditionnellement en Allemagne s'occupent de leurs enfants) a souvent déçu. De fait elles sont encore amenées à devoir accompagner leurs enfants dans les activités extrascolaires proposées l'après-midi.

Pour que cette réforme permette de lutter plus efficacement contre l'**inégalité des chances**, il faudrait que la **participation** aux activités soit **obligatoire et gratuite** afin que les enfants issus des classes sociales les plus modestes participent autant que les enfants issus de milieux plus aisés.

Cette réforme constitue donc un véritable bouleversement des habitudes et des rythmes professionnels en Allemagne. Elle se met en place de façon extrêmement progressive et prudente. Ce sujet sensible n'est par exemple pas détaillé dans le contrat de coalition de l'actuel gouvernement : alors que le SPD proposait l'extension progressive de la *Ganztagsschule*, le contrat mentionne seulement une extension de l'accueil des enfants en journée continue dans les jardins d'enfants.

III. ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR L'ÉVOLUTION DES RYTHMES SCOLAIRES EN FRANCE

Les réformes du système éducatif allemand depuis dix ans correspondent à une prise de conscience de la nécessité de rendre à la fois **plus compétitive et plus juste l'éducation**. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de consacrer **10 % de son PIB** à l'éducation et à la recherche à l'horizon 2015. Bien que pour partie impopulaires et dispersées (notamment en ce qui concerne le secondaire), ces réformes représentent **un réel effort d'innovation**.

La principale source de préoccupation reste la difficile intégration des enfants issus de milieux défavorisés ainsi que des enfants issus de l'immigration.

En ce qui concerne les rythmes scolaires et la prise en charge des enfants l'après-midi, pour toute comparaison avec la France il convient d'avoir à l'esprit plusieurs éléments importants :

- les rythmes professionnels diffèrent, les Français terminant leur journée de travail plus tard que les Allemands ;
- il n'existe pas jusqu'à aujourd'hui dans les établissements scolaires français de culture des activités extra-scolaires l'après-midi ;
- la moitié des femmes allemandes actives travaillent à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants l'après-midi ;
- les études menées en Allemagne montrent que les inégalités sociales persistent si les activités proposées l'après-midi (aide aux devoirs, soutien personnalisé ou activités sportives et culturelles) ne sont pas obligatoires et financées par les pouvoirs publics.

FINLANDE

Le système éducatif finlandais est marqué par une très grande décentralisation : les lois établies par les instances nationales se limitent à définir les objectifs généraux de l'enseignement et non les moyens de les atteindre. Ainsi, chaque municipalité est libre de définir les modalités de l'enseignement de base. De même, chaque établissement scolaire peut, dans le cadre fixé par la loi, choisir son matériel pédagogique ou la répartition des matières.

Il existe malgré tout des constantes dans les caractéristiques des rythmes scolaires en Finlande.

I. DESCRIPTION

Ce n'est qu'à partir de 7 ans que les enfants commencent l'apprentissage de la lecture. Avant cet âge, le jardin d'enfants (1 à 6 ans) et l'éducation préscolaire (6 à 7 ans) cherchent avant tout à éveiller les aptitudes des enfants, leur curiosité, leur habileté. Chaque jour est consacré à une discipline (musique, sport, activité manuelle ou artistique, langue maternelle), mais c'est seulement le matin que les enfants s'y initient, de façon toujours très ludique et sans la conception d'un apprentissage systématique. L'après-midi est réservé au jeu.

Dans ce contexte, les enfants de 7 ans entament leur scolarité avec une grande envie d'apprendre et une image extrêmement positive de l'environnement scolaire.

A. L'ANNÉE SCOLAIRE

L'année scolaire compte 190 jours d'école en primaire et dans le secondaire (moyenne OCDE 187 jours par an) et 677 heures d'école par an (chiffre le plus bas de l'OCDE).

L'année scolaire s'écoule de mi-août à début juin, avec près de 19 semaines de vacances (11 l'été, 1 en octobre, 2 à Noël, 1 en février et 4 jours à Pâques). Les dates de vacances ne sont pas nationales, mais fixées par les municipalités auxquelles sont rattachés les établissements.

B. LA SEMAINE

La semaine scolaire est de 5 jours pleins, avec un taux horaire hebdomadaire variant selon le niveau (de 19 heures au primaire à 30 heures au lycée) :

- 19 heures par semaine pour les classes 1 et 2 ;
- 23 heures par semaine pour les classes 3 et 4 ;
- 24 heures par semaine pour les classes 5 et 6 ;
- 30 heures par semaine pour les classes 7, 8, 9 et le lycée.

Ces jeunes élèves ont peu de devoirs à la maison, l'essentiel se faisant pendant le temps de classe.

C. LA JOURNÉE

Les cours se déroulent de 8 heures à 13 ou 14 heures.

Les cours sont segmentés par tranches de 45 minutes, systématiquement ponctuées de 15 minutes de battement. Ces pauses se font dans la cour de l'établissement pendant les six premières années de scolarité et à l'intérieur de celui-ci les années suivantes. Pendant les pauses, les élèves peuvent vaquer librement à leurs affaires, discuter tranquillement dans les salles de repos, jouer ou se connecter sur les ordinateurs mis à leur disposition. La loi interdit que les élèves aient une heure vacante entre deux cours. Les emplois du temps sont donc établis dans ce sens.

Si un professeur est absent, il est systématiquement remplacé (pas de « permanence » ; devant toute classe il y a un professeur).

La pause méridienne n'est que de 30 minutes, le temps de prendre une collation légère.

L'après-midi, les élèves peuvent participer à des activités extrascolaires dans l'établissement ou à l'extérieur. Ces activités sont organisées par les municipalités (parfois à titre onéreux mais toujours à un coût modeste), notamment pour les enfants dès l'âge de 7-8 ans. Elles sont encadrées par les clubs sportifs et culturels municipaux, qui investissent la plupart du temps les établissements scolaires et leurs équipements, à raison d'une à deux heures par semaine jusqu'à l'âge de 16 ans.

II. ÉLÉMENTS D'ANALYSE

La **Finlande a des rythmes scolaires** marqués par une **importante régularité sur l'année** (677 heures d'école pour 190 jours de classe par an), tandis que la France est généralement présentée comme un des pays dont la

scolarité est la plus concentrée (926 heures d'école pour 144 jours de classe par an - avant la réforme des rythmes scolaires engagée en 2013, et 180 jours par an après la réforme).

Les observateurs s'accordent à dire que l'organisation du système scolaire, notamment en ce qui concerne les rythmes, exerce une influence sur la performance globale des établissements d'enseignement et constitue un facteur d'explication de la réussite du système éducatif finlandais.

III. PERSPECTIVES

La Finlande prépare actuellement son nouveau plan d'enseignement qui entrera en vigueur en 2016. Concernant les rythmes scolaires, le pays ne s'oriente pas vers une réelle remise en question.

Certains acteurs du système éducatif et parents souhaiteraient toutefois que l'École propose davantage d'activités périscolaires, et que la journée scolaire soit donc plus longue. Il s'agirait pour eux de soulager le budget consacré aux activités des enfants et de permettre à tous de pouvoir suivre une activité sportive ou artistique, même si celles-ci sont déjà organisées par des clubs municipaux majoritairement dans les établissements scolaires et à coûts généralement réduits.