

Enquête sur la réforme des rythmes scolaires



Une étude exclusive de l'AMF

Enquête sur la réforme des rythmes scolaires

Près de 4 000 communes, soit 17% des municipalités scolarisant 22% des élèves du public, ont choisi d'adopter, dès septembre 2013, les nouveaux rythmes scolaires. Cette réforme suscite chez les maires, comme auprès des enseignants et des parents, de nombreuses réactions : inquiétudes ou interrogations tout autant que satisfaction et intérêt.

Afin de mieux connaître les modalités de mise en œuvre de cette réforme et d'en apprécier les effets concrets, l'Association des maires de France a adressé une large enquête aux 4 000 communes pionnières, dont les noms nous ont été communiqués par les associations départementales de maires. Le questionnaire portait sur l'organisation de la

semaine scolaire, les projets éducatifs territoriaux (PEDT), les intervenants locaux, les types d'activités retenues, les fréquentations, les coûts.

Il comportait également des questions permettant d'apprécier les difficultés de mise en œuvre comme les satisfactions, et invitait les maires, par une question ouverte, à faire part de leurs observations et propositions.

Cette enquête à laquelle, quelle que soit la strate démographique, plus de 25% des communes ont déjà répondu permet de tirer un premier bilan de la réforme afin d'éclairer les maires appelés à l'appliquer en 2014.

Méthodologie

L'enquête a été menée auprès des communes de France ayant décidé d'adopter la réforme des rythmes scolaires dès 2013, soit 3 852 communes. Un questionnaire à compléter en ligne leur a été adressé, avec une majorité de questions fermées et une question finale ouverte. Plus de 1 100 réponses sont parvenues à l'AMF et ont été analysées, après vérification de leur représentativité démographique par rapport à l'échantillon de communes interrogées. Les résultats ont été calculés de façon globale et par strates de population : moins de 2 000 habitants, entre 2 001 et 10 000 habitants, entre 10 001 et 30 000 habitants et plus de 30 000 habitants.

1. L'ORGANISATION DE LA SEMAINE

1.1 DÉCISIONS

51% des projets d'organisation de la semaine scolaire ont été conçus par les communes ou intercommunalités. 32% sont des projets mixtes, élaborés conjointement par les communes, les conseils d'écoles et l'Education nationale. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, cette proportion s'élève à 69%. Dans 15% des communes seulement, les projets retenus sont ceux des conseils d'écoles.

Plus de 9 fois sur 10, ces projets ont obtenu l'aval des conseils généraux.

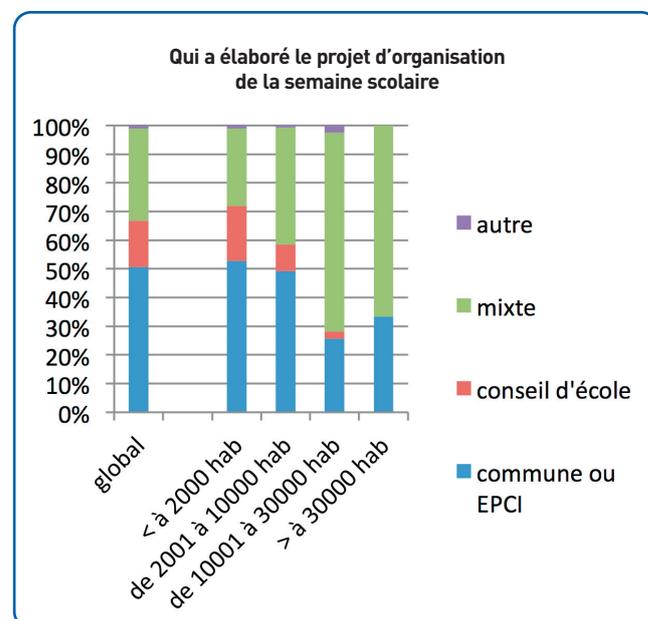
1.2 PEDT

Les deux tiers des communes disposent d'un PEDT, finalisé ou en cours de rédaction. Cette proportion dépasse 80% pour les

communes urbaines. Pour élaborer le PEDT, 54 % des communes se sont appuyées sur un document préexistant : 23 % sur un projet éducatif local (PEL), 15 % sur un contrat enfance jeunesse (CEJ).

Cette proportion croît avec la taille de la commune : deux tiers

	< 2 000	de 2001 à 10 000 h	de 10 001 à 30 000 h	> 30 000
Proportion de communes disposant d'un PEDT	58%	85%	84%	100%



des communes de plus de 10 000 habitants et 80 % de celles de plus de 30 000 habitants disposaient déjà d'un document sur lequel s'appuyer.

De nombreux acteurs ont été associés à l'élaboration des PEDT.

85 % des communes citent les enseignants, près des deux tiers les parents d'élèves, plus de 40 % les associations locales. La CAF, les EPCI, la direction départementale de la cohésion sociale et les associations d'éducation populaire sont également mentionnés. On observe que les partenariats sont plus développés dans les communes urbaines avec une forte participation des associations d'éducation populaire.

1.3 DÉROGATIONS

Moins de 10 % des communes ont demandé une dérogation portant sur le volume horaire de la journée de classe et quasiment toutes l'ont obtenue. Quelques communes (moins de 1 %) ont demandé et obtenu une dérogation pour faire du samedi matin la demi-journée de classe supplémentaire.

2. NOUVEAUX TEMPS D'ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES (TAP)

2.1 TYPE D'ACCUEIL

68 % des communes organisent les TAP sous la forme d'ateliers périscolaires, 22 % sous celle d'un accueil de loisirs. **Seules 8 % des communes disent ne proposer qu'une garderie.** Il s'agit essentiellement de communes rurales, ce taux étant inférieur à 3 % pour les communes de plus de 2 000 habitants.

Quelques communes organisent à la fois une garderie et des ateliers, en alternance.

2.2 A QUEL MOMENT SONT ORGANISÉS LES TAP ?

La répartition hebdomadaire des TAP est très diverse selon les communes.

Environ 40 % des communes ont choisi de mettre en place des TAP d'une durée de 45 minutes en fin d'après-midi 4 fois par semaine, 10 % choisissant le même rythme, mais en début d'après-midi. 10 % ont opté pour 1h en fin d'après-midi trois fois par semaine. **Pour les 40 % restants, les modes d'organisation sont très variés :** une heure quatre fois par semaine, deux fois une heure et deux fois une demi-heure, trois fois 30 minutes et une fois une heure et demie.

Plus la taille de la commune augmente et plus on constate un nombre élevé de modes d'organisation spécifiques. La répartition en quatre séquences de 45 minutes devient très largement minoritaire dans les communes urbaines.

Pour faciliter le transport scolaire ou pour des questions d'organisation plus générales, **près de 20 % des communes ont différencié les horaires de leurs écoles maternelle et élémentaire,** ou de différents groupes scolaires. 30 % de ces communes ont choisi de placer les TAP les lundis et jeudis pour certaines écoles, les mardis et vendredis pour les autres. Les autres (70 %) ont opté pour une organisation différente (TAP en début d'après-midi pour certaines écoles et en fin d'après-midi pour d'autres, par exemple).

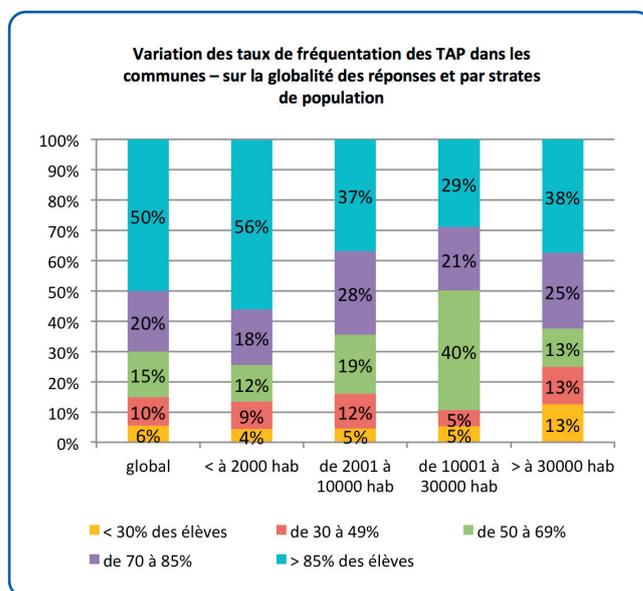
2.3 LES MATERNELLES

La plupart des communes proposent des TAP aux élèves de maternelle. Seules 9 % ne le font pas. Dans 13 % des communes, ils ne sont proposés qu'aux élèves de grande section.

De nombreuses communes font part de difficultés à structurer les après-midi des classes de maternelle selon les nouveaux rythmes et à leur proposer des activités autres que celles organisées pendant le temps scolaire.

2.4 FRÉQUENTATION

Plus de la moitié des communes déclarent que le taux de fréquentation des TAP par les élèves dépasse 85 %. 20 % indiquent que ce taux de fréquentation se situe entre 70 et 85 %, 15 % qu'il se situe entre 50 et 69 %, 10 % qu'il est compris entre 30 et 49 % et enfin 5 % qu'il est inférieur à 30 %.



Toutefois l'analyse par strates démographiques fait apparaître des différences sensibles des taux de fréquentation selon la taille des communes. **C'est dans les communes rurales que le taux de fréquentation est le plus élevé :** il dépasse 70 % pour les trois quarts de ces communes (85 % pour la moitié d'entre elles). Une commune sur cinq a enregistré, depuis le début de l'année scolaire, une hausse du nombre d'élèves inscrits aux activités périscolaires (augmentation moyenne de 20 % dans l'ensemble des communes, de 30 % dans les communes urbaines).

2.5 GRATUITÉ

80 % des communes interrogées ont opté pour la gratuité. 12,5 % ont établi un tarif modulé en fonction des revenus et de la composition des familles, taux qui s'élève à 25 % pour les communes de plus de 10 000 habitants.

3. ENCADREMENT

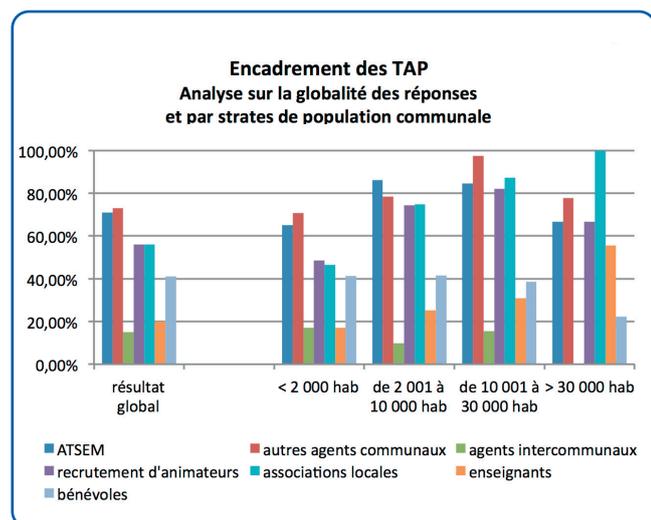
3.1 NATURE DE L'ENCADREMENT

Pour encadrer ces nouvelles activités, plus de 70 % des communes ont fait appel aux ATSEM, près des trois quarts aux autres agents communaux et 15 % aux agents intercommunaux.

Plus de la moitié ont recruté des animateurs, proportion qui atteint les deux tiers s'agissant des communes urbaines.

56 % des communes ont eu recours aux associations locales, cette proportion dépassant 85 % dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Plus de quatre communes sur dix ont fait appel à des bénévoles. Toutefois, ce recours au bénévolat est moins fréquent dans les communes de plus de 30 000 habitants.



Les enseignants participent à l'encadrement des TAP dans 20 % des communes. Ils y sont d'autant plus associés que les communes sont importantes. C'est le cas dans 30 % des communes de plus de 10 000 habitants et 55 % des villes de plus de 30 000 habitants.

Le quart des communes ayant effectué des recrutements ont utilisé le dispositif des **emplois d'avenir**. Il s'agit essentiellement de communes rurales.

Près de 40 % des communes disent avoir eu des difficultés à recruter des animateurs. Contrairement aux idées reçues, ces difficultés croissent avec la taille de la commune : elles concernent les trois quarts des villes de plus de 30 000 habitants, la moitié de celles de 10 000 à 30 000 habitants, 40 % des communes de 2 000 à 10 000 habitants et un tiers des communes rurales.

Toutefois, en milieu rural, de nombreux maires expliquent qu'ils ont pu, puisqu'ils étaient seuls sur leur secteur à avoir adopté la réforme, recruter sans difficulté des animateurs mais qu'ils craignent de les voir préférer en 2014 d'autres communes plus offrantes.

3.2 TAUX D'ENCADREMENT

Près de 60% des communes interrogées appliquent les taux d'encadrement allégés dans les TAP, cette proportion étant sensiblement la même dans les quatre strates démographiques.

3.3 ACCUEIL DES ENFANTS HANDICAPÉS

La moitié des communes ne relèvent pas de difficulté concernant l'accueil des élèves en situation de handicap. Certaines en ont éprouvé, faute de locaux accessibles (environ 5 %) ou de personnel formé (environ 10 %). Pour beaucoup, la question ne s'est pas posée.

4. LES LOCAUX

La moitié des communes se sont trouvées confrontées à un problème de taille des locaux. Là aussi, contrairement aux idées reçues, c'est dans les villes que la taille des locaux pose le plus de difficultés (80 % des communes urbaines).

90 % des communes organisent les TAP dans les écoles, en totalité (33 %) ou partiellement (57 %). Il est à noter que dans les deux tiers des cas, les enseignants ont accepté que soient utilisées les salles de classe pour l'organisation de TAP.

5. LES ACTIVITÉS PROPOSÉES

5.1 NOMBRE ET CRITÈRES DE CHOIX

Environ 35 % des communes proposent moins de cinq activités différentes. 40 % en proposent un nombre compris entre cinq et neuf. Elles sont 25 % à en proposer plus de dix.

Dans les critères retenus pour déterminer les activités périscolaires proposées, les communes placent, en premier lieu, les ressources associatives communales. Viennent ensuite le coût des activités, les choix des élèves et de leurs parents.

Le quart des communes propose des activités qui changent quotidiennement. Environ 40 % les renouvellent à chaque période de vacances.

5.2 TYPES D'ACTIVITÉS

Les activités sportives les plus communément proposées sont les jeux de ballon et la gymnastique mais certaines communes ont également choisi des sports rares (kinball, kick boxing, ultimate, bozendo...).

Dans le domaine culturel, sont très souvent proposées des activités autour du livre, des jeux de société et des arts plastiques. Viennent ensuite la musique, le théâtre, la danse.

Une commune sur cinq a opté pour une initiation à la pratique d'une langue étrangère. De nombreuses communes proposent également du journalisme, des activités autour du cinéma ou des médias.

Les activités scientifiques les plus populaires sont l'informatique et les ateliers de découverte de la nature, mais peuvent également être mis en place des ateliers de réalisation de petites expériences physiques ou chimiques ou de fabrication d'objets techniques.

Nombreuses sont les activités originales, comme l'art clownesque, le cerf-volant, les activités en lien avec les spécificités du territoire (ski, pelote, pétanque, culture béarnaise...) ou les activités de sensibilisation faisant intervenir des professionnels, comme le secourisme.

5.3 RÉPARTITION DES ÉLÈVES

Près de 60% des communes répartissent les élèves au sein des activités par classe ou par niveau. Les élèves choisissent les activités qu'ils souhaitent pratiquer dans 25 % des communes, le choix étant laissé aux parents dans 15 % d'entre elles. Dans les communes urbaines, les proportions sont inversées : le choix des activités est laissé aux élèves ou à leurs parents dans 75 % des cas.

6. RESTAURATION ET TRANSPORTS

6.1 RESTAURATION

Un tiers des communes interrogées ont opté pour une augmentation de la durée de la pause méridienne (de quinze ou trente minutes, en moyenne).

Plus de la moitié des communes proposent un service de restauration le mercredi, à l'école (15 %) ou à l'accueil de loisirs (40 %). Un service de restauration est d'autant plus souvent proposé le mercredi que la taille de la commune est importante. 90 % des communes urbaines l'ont mis en place (44 % des communes rurales). Toutefois, dans 90 % des cas, **moins de 50 % des élèves y sont inscrits** (moins de 25 % dans plus des deux tiers des communes). On peut quand même noter que 20 % des communes de 10 000 à 30 000 habitants accueillent entre 50 et 75 % des enfants le mercredi midi.

6.2 TRANSPORTS

Les transports scolaires sont organisés dans les deux tiers des communes, avec très majoritairement un passage unique, soit à l'issue du temps périscolaire (60 % des cas), soit à l'issue du temps scolaire (40 % des cas). 12,5 % des communes organisent l'accompagnement des élèves à pied vers le lieu des TAP, lorsque celui-ci diffère du lieu d'enseignement. 8,5 % prévoient un transport par bus ou car. Près de 40 % des communes organisent le transport des élèves, par bus ou car, à l'accueil de loisirs le mercredi après-midi. 5 % prévoient un accompagnement à pied de l'école à l'accueil de loisirs.

La mise en œuvre de la réforme a engendré des coûts supplémentaires en termes de transports pour 55 % des communes. Supportent ce coût, en premier lieu, les communes, suivies des conseils généraux et enfin des familles.

7. COÛTS

Seul un petit quart des communes dit avoir financé sans difficulté la réforme des rythmes scolaires, **77 % des communes ont eu des difficultés à le faire**, parmi lesquelles **17 % n'y sont parvenues que très difficilement**.

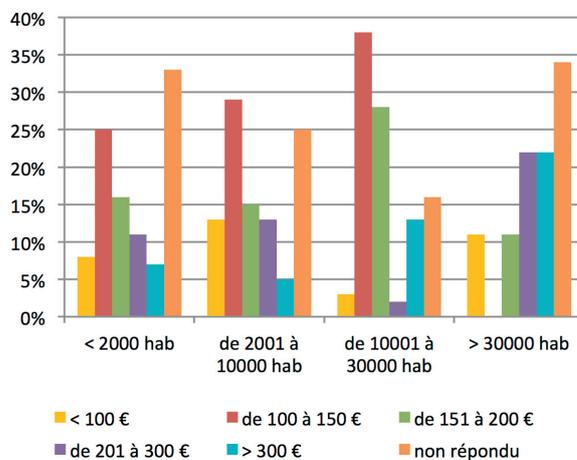
Interrogées sur le coût de la réforme, les communes ont été nombreuses à considérer qu'**il est encore trop tôt pour donner une estimation juste du coût de la réforme**. Un tiers des communes ayant répondu au questionnaire n'ont pas donné de chiffre. Beaucoup de réponses donnent un ordre de grandeur sans détailler les diverses composantes de ces coûts.

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

Coût de la réforme par enfant et par an
analyse des réponses par strates de population
communale



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.

8. SATISFACTION

83 % des communes se disent satisfaites (60 % plutôt satisfaites, 23 % tout à fait satisfaites) de la mise en œuvre de cette réforme, 17 % ne l'étant pas.

Si la coopération avec les enseignants s'est faite sans difficulté, selon les maires, dans près de 60 % des communes rurales, les deux tiers des communes urbaines font part de quelques difficultés, les difficultés importantes ne concernant que 5 à 12 % des communes selon les strates. Environ la moitié des communes disent avoir mobilisé leur tissu associatif sans difficulté, 20 % très difficilement. A noter que dans les villes importantes, la mobilisation des associations, notamment les associations d'éducation populaire, a été plus facile (90 %).

Un tiers des communes ont eu des relations faciles avec leur CAF, mais près de la moitié font part de quelques difficultés et 20 % de relations très difficiles. Ces proportions varient peu selon les strates si ce n'est pour les plus grandes communes où prédominent largement (2/3) les relations un peu difficiles.

Mises à part les villes de 30 000 habitants pour lesquelles il ressort un taux de 45 % de parents globalement insatisfaits selon les maires, les communes estiment que très majoritairement les parents d'élèves sont plutôt satisfaits de la réforme (de 70 à 80 % selon les strates) avec 10 % de très satisfaits dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Enquête réalisée par le Département DASOCES de l'AMF
Marie-Claude Serres-Combourieu, Sébastien Ferriby,
Annabelle Markarian

Les 14 enseignements de l'enquête sur les rythmes scolaires

- 1. Une vraie mobilisation des communes pour l'élaboration des projets.** Les communes ont été majoritairement à l'origine des projets d'organisation du temps scolaire, qui a nécessité de leur part un travail important d'analyse, de propositions et d'organisation. Cela conforte la demande initiale de l'AMF de donner plus de poids aux élus dans l'élaboration des projets d'organisation, compte tenu de leurs impacts sur le temps périscolaire.
- 2. Une profonde complexité de mise en œuvre de la réforme.** La majorité des maires a fait état de la grande complexité de mise en œuvre de la réforme du fait de la multiplicité des acteurs et des paramètres à prendre en compte : problèmes d'horaires, d'intervenants, de locaux, de transports, de restauration, de coordination avec les dispositifs existants, de normes d'encadrement, de financements de la CNAF, de concertation précipitée...
- 3. Une grande diversité des modes d'organisation.** Les communes et les EPCI ont fait preuve d'astuce et d'imagination pour définir un mode d'organisation de la semaine scolaire viable. Le modèle initialement présenté par l'Education nationale de répartition du temps libéré en tranches de 45 min sur quatre jours n'est finalement retenu que par une commune sur deux. Cette souplesse confirme la demande de l'AMF.
- 4. Un recrutement d'animateurs problématique.** Cette difficulté pour couvrir les trois nouvelles heures périscolaires est largement soulignée, dans les commentaires recueillis dans l'enquête, par les maires craignant pour les années à venir un effet de concurrence entre les territoires. Si cette problématique est réelle pour le milieu rural, l'enquête montre qu'elle est encore plus prégnante en milieu urbain.
- 5. Des taux d'encadrement allégés largement appliqués.** L'allègement des taux d'encadrement des accueils de loisirs, obtenu par l'AMF, répond à une demande des communes puisque 60 % d'entre elles les appliquent. Toutefois, un certain nombre de maires ont fait part dans leurs commentaires de leurs fortes inquiétudes de voir la CNAF ne pas accepter cet allègement en dehors des trois nouvelles heures périscolaires.
- 6. Un besoin de locaux disponibles.** Une commune sur deux ayant répondu à l'enquête fait face à des problèmes de disponibilité et de taille des locaux pour accueillir les enfants sur le nouveau temps périscolaire. Dans deux tiers des cas, les enseignants ont cependant accepté que soient utilisées les salles de classes.
- 7. Une fréquentation importante des nouvelles activités périscolaires.** Le taux de fréquentation des TAP par les enfants dépasse 50 % dans 85% des communes. Plus la commune est petite, plus ce taux est important.
- 8. Une grande variété constatée des nouvelles activités périscolaires.** Les communes ont développé de multiples activités, parfois très originales et innovantes, dans un souci de valeur éducative ajoutée.
- 9. Une gratuité des nouvelles activités majoritairement appliquée.** 80 % des communes ayant répondu ont souhaité que ces activités soient gratuites afin que le plus grand nombre des enfants, notamment ceux des milieux défavorisés, puissent avoir la possibilité d'y participer. Toutefois, nombreuses sont celles qui s'interrogent sur le maintien de la gratuité en raison du coût de la réforme.
- 10. Une réforme à adapter pour les écoles maternelles.** De nombreux élus estiment que la réforme n'est pas adaptée aux écoles maternelles, en raison des horaires de sieste et de la fatigue des élèves généralement constatée, et s'interrogent sur les activités pouvant être déployées.
- 11. Une possibilité de révision de l'organisation du temps scolaire demandée.** Les élus demandent que les projets d'organisation de la semaine scolaire arrêtés pour la rentrée 2013 puissent, si nécessaire, être ajustés à la rentrée 2014 afin de remédier aux difficultés constatées durant la première année d'expérimentation.
- 12. Un partenariat contrasté entre les acteurs éducatifs.** Les maires considèrent que cette réforme est une occasion permettant aux communes, aux associations et aux parents d'élèves de réfléchir collectivement, avec l'Education nationale, sur les rythmes et les besoins de l'enfant. Néanmoins, un certain nombre d'entre eux regrettent que ce partenariat soit d'un niveau très hétérogène voire totalement absent selon les territoires.
- 13. Un besoin d'accompagnement des communes rurales.** Dans les commentaires recueillis, il apparaît qu'un certain nombre de petites communes se sont senties isolées dans la mise en œuvre de la réforme et n'ont pas toujours obtenu une réponse à leurs interrogations de la part de l'Education nationale et de la Direction départementale de la cohésion sociale (conditions de recrutement et qualification des intervenants, normes d'encadrement, aides financières...).
- 14. Une réforme coûteuse pour les communes.** La mise en place de la réforme des rythmes scolaires a un coût important pour les communes, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les trois quarts des communes ayant répondu éprouvent des difficultés pour la financer. Le niveau médian de 150 euros par enfant et par an confirme l'estimation faite par l'AMF. La moitié des communes, davantage parmi les communes urbaines, estiment supporter un coût supérieur à 150 euros. Les maires préviennent qu'ils ne pourront pas continuer à financer cette réforme, ou très difficilement, si les aides financières de l'Etat et de la CNAF ne sont pas pérennes.