

ENQUÊTE 2016

sur la réforme des rythmes scolaires





Enquête

sur les effets de la réforme des rythmes scolaires

Dès 2013, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité a relayé avec force les préoccupations des élus quant aux incidences de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires pour les communes et les intercommunalités. Chaque année, depuis 2013, elle a mené une enquête (conjointement avec la CNAF en 2014 et 2015) auprès des 23 000 communes ayant une école publique, afin d'étudier les impacts de la mise en œuvre de la réforme. L'édition 2016 a pour ambition de dresser un bilan plus global de la réforme, trois ans après son lancement.

Cette enquête confirme en premier lieu les charges importantes que représente la réforme des rythmes scolaires en matière de dépenses supplémentaires de fonctionnement et son impact financier significatif pour les communes et les intercommunalités, dans un contexte de baisse continue des dotations de l'État. En effet, en cohérence avec les enquêtes antérieures, le coût annuel brut moyen par enfant inscrit aux nouvelles activités périscolaires (dites NAP) est estimé à 231 euros pour les communes et à 243 euros pour les intercommunalités.

En dépit des aides du fonds de soutien et éventuellement de la CAF, le reste à charge s'élève à 70 % pour les communes et 66 % pour les intercommunalités.

En second lieu, l'enquête 2016 confirme également les difficultés persistantes auxquelles sont confrontées encore 70 % des communes et 78 % des intercommunalités, trois ans après le lancement de la réforme.

Compte tenu des difficultés financières et organisationnelles induites par la réforme, les conditions de mise en œuvre de celle-ci sont très majoritairement jugées insatisfaisantes par les communes et intercommunalités ayant répondu à l'enquête, en particulier pour leurs écoles maternelles.

MÉTHODOLOGIE

À l'instar de celles menées avec la CNAF en 2014 et 2015, cette enquête a été adressée aux 23 000 communes disposant d'une école publique le 3 mars 2016, avec des retours attendus jusqu'au 8 avril 2016.

Près de 5 500 réponses de communes ou intercommunalités ont été adressées à l'AMF, soit un taux de retour satisfaisant de 25 %.

En outre, les taux de retour par strate de population traduisent une participation relativement équilibrée des territoires : moins de 2 000 habitants (22 %), entre 2 000 et 9 999 habitants (30 %), entre 10 000 et 29 999 habitants (32 %) et 30 000 habitants et plus (32 %).

Ces deux éléments offrent donc la garantie d'une bonne représentativité des résultats de l'enquête 2016.

L'enquête 2016 s'est aussi attachée à étudier les modalités de répartition des compétences scolaire, périscolaire et d'élaboration du projet éducatif territorial (PEDT) entre les communes et les intercommunalités. Il s'avère que les communes restent très majoritairement compétentes sur les temps scolaire (85 %) et périscolaire (80 % NAP et 75 % hors NAP) ainsi que pour l'élaboration du PEDT (80 %).

De son côté, l'intercommunalité est davantage présente sur l'organisation du temps périscolaire, qu'il s'agisse des NAP (20 %) ou des autres heures périscolaires (25 %), que sur le temps scolaire (15 %).

Elles sont dans la même proportion à être impliquées dans l'élaboration du PEDT (20 %).

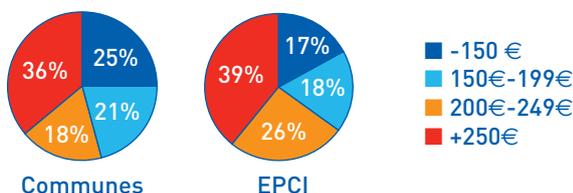
1. En dépit des aides de l'État, une réforme financée à 70 % par le bloc communal

1.1 Un coût brut confirmé

L'enquête corrobore les résultats de la précédente enquête menée avec la CNAF s'agissant des impacts financiers pour les communes. Ainsi, pour l'année scolaire en cours, les communes déclarent **un coût annuel moyen brut par enfant inscrit aux NAP de 231 euros**, contre 223 euros pour l'année scolaire 2014/2015. De même, comme l'an passé, la moitié des communes estiment son coût supérieur à 200 euros et 36 % estiment son coût supérieur à 250 euros par enfant et par an.

L'enquête apporte des données nouvelles s'agissant des intercommunalités. Pour ces dernières, le coût annuel moyen brut par enfant inscrit aux NAP se montre légèrement plus élevé que pour les communes, à hauteur de 243 euros. Mais la moitié des intercommunalités estiment leur coût supérieur à 213 euros.

% SELON LES STRATES DE COÛT ANNUEL MOYEN BRUT



1.2 Un coût net conséquent pour les communes et intercommunalités

Pour la première fois, une estimation du coût annuel moyen net par enfant inscrit aux NAP, prenant cette fois-ci en compte les aides du fonds de soutien, voire de la CAF si un ALSH (accueil de loisirs sans hébergement) déclaré est mis en place, est établie par les collectivités ayant répondu à l'enquête. **Ce coût s'élève à 161 euros tant pour les communes que pour les intercommunalités.**

Ainsi, selon ces résultats, **le reste à charge pour les communes est de 70 % du coût annuel moyen brut par enfant et de 66 % pour les intercommunalités**, les aides du fonds de soutien voire de la CAF couvrant en moyenne environ 30 % du coût annuel par enfant inscrit aux NAP pour les communes et pour les intercommunalités. S'agissant des intercommunalités, le reste à charge légèrement inférieur à celui des communes pourrait s'expliquer par une organisation plus fréquente des NAP sous forme d'accueils de loisirs sans hébergement déclarés, structures aidées financièrement par les CAF. Si le coût annuel moyen net par enfant s'avère un peu plus élevé dans les

communes de 10 000 habitants à 29 999 habitants (172 euros) que dans les autres strates de communes, le reste à charge le plus important concerne, en revanche, les communes rurales (73 %).

COÛT BRUT ET COÛT NET

	Coût brut moyen	Médiane coût brut	Coût net moyen	Reste à charge
- 2000 hab	225€	200€	164€	73%
2 000 / 9 999 hab	234€	210€	153€	65%
10 000 / 29 999 hab	267€	238€	172€	64%
+ 30 000 hab	248€	220€	160€	65%
Total Communes	231€	200€	161€	70%
EPCI	243€	213€	161€	66%

Sur le plan financier, **les collectivités ont mis en avant leurs difficultés de mise en œuvre de la réforme en lien avec la baisse des dotations de l'État**, d'autant plus lorsqu'elles ont le souci de ne pas la faire payer aux parents ni aux contribuables. Un certain nombre d'élus ont ainsi fait part de leur sentiment de désengagement de l'Éducation nationale devant ses responsabilités. Les collectivités ont dû faire face à une augmentation des dépenses liées à la masse salariale, au fonctionnement et à l'entretien des locaux pour une matinée supplémentaire, sans compter les dépenses d'investissement parfois rendues nécessaires.

2. De nouvelles activités périscolaires encore majoritairement gratuites

Les deux tiers des communes et les trois quarts des intercommunalités répondantes ont décidé la gratuité des NAP au cours de l'année scolaire 2015/2016, ce qui ne traduit pas d'évolution pour les communes depuis l'enquête de 2015 (66 %).

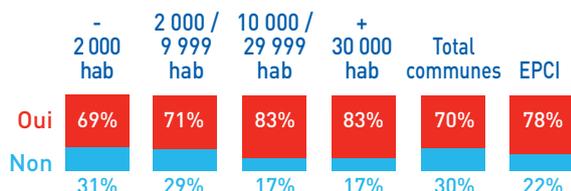
Pour la rentrée 2016, autour de 5 % des collectivités envisagent de rendre payants les NAP. Malgré le contexte financier dégradé, cette tendance semble traduire une volonté des collectivités de préserver les NAP dans un souci de justice sociale, d'autant que la précédente enquête montrait une plus faible fréquentation de ces activités en cas de tarification.

3. Des difficultés persistantes de mise en œuvre

Alors que l'enquête CNAF / AMF portant sur l'année 2014/2015 révélait que 92 % des communes avaient rencontré des difficultés liées à la mise en place de la réforme, **elles sont encore 70 % en avril 2016 à faire face à des difficultés persistantes**, encore davantage pour les communes de plus de 10 000 habitants (83 %). Par ailleurs, il faut noter que, parmi celles qui

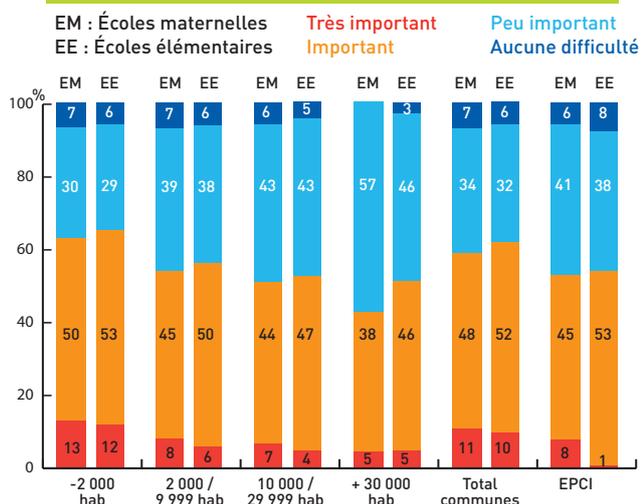
rencontrent des difficultés, **six communes sur dix les jugent importantes voire très importantes**, phénomène plus marqué pour les communes de moins de 2 000 habitants (63 %). **Près de huit intercommunalités sur dix signalent des difficultés et elles sont plus de la moitié à les juger importantes, voire très importantes.**

DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE



Les principales difficultés restent les mêmes que les années précédentes, tant pour les écoles maternelles que les écoles élémentaires, à savoir d'abord **le financement** (plus de 60 %), puis **le recrutement des personnels** (plus de 60 %), les locaux (plus de 50 %, notamment lié au problème du partage des locaux avec les enseignants), **la qualification et la compétence des personnels** (plus de 50 %), mais aussi **l'absence de partenaires** (environ un quart) même si la généralisation des PEDT a semblé réduire un peu cette difficulté par comparaison avec l'enquête de 2015 (41 %). L'ensemble de ces difficultés sont plus fortes pour les écoles maternelles.

NIVEAU DE DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE



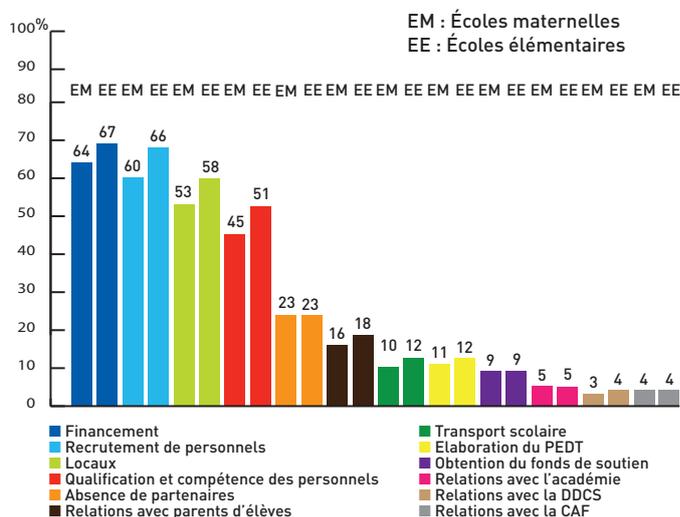
Pour pallier les difficultés de recrutement, **près de neuf communes et intercommunalités sur dix ont fait appel à des intervenants extérieurs pour l'encadrement des NAP**, en recourant en particulier aux personnes bénévoles (43 %), aux associations d'éducation populaire (41 %), aux clubs sportifs (37 %) mais aussi aux autoentrepreneurs (29%) et aux équipements culturels (27 %) et, dans une moindre mesure, aux enseignants (17 %). Seules 3 % des collectivités ont fait appel à des groupements d'employeurs.

Toutefois, nombre d'élus ont fait part des problèmes de fidélisation du personnel recruté en raison parfois du niveau d'absence voire de démissions en cours d'année constaté. Ceci est notamment dû à la faible attractivité des temps d'activités proposés et au manque de personnels qualifiés en nombre suffisant.

Par ailleurs, **des difficultés ont été évoquées en matière de transport scolaire et d'élaboration du PEDT par les services de l'État, voire d'obtention des fonds de soutien**, toutes à hauteur d'environ 10 %.

Enfin, s'agissant des relations avec les acteurs, des difficultés ont été citées en lien avec les parents d'élèves (moins de 20 %) et, dans une moindre mesure, avec la direction académique (5 %), la direction départementale de la cohésion sociale (moins de 5 %) et la CAF (4 %).

TYPES DE DIFFICULTÉS ÉVOQUÉES



4. Une fréquentation relativement élevée des nouvelles activités périscolaires

Comme l'indiquaient les résultats de l'enquête de 2015, **la fréquentation des NAP par les élèves des écoles élémentaires est plus forte que celle des écoles maternelles.**

Pour l'année scolaire 2015/2016, 63 % des communes et intercommunalités concernées ont déclaré **un taux de fréquentation égal ou supérieur à 70 % pour les écoles élémentaires contre 53 % pour les écoles maternelles**, tandis que l'enquête de 2015 citait le chiffre de 62 % pour les deux niveaux scolaires confondus.

Le taux de fréquentation inférieur à 50 % est quant à lui rapporté par une commune sur quatre et un peu moins d'une intercommunalité sur cinq pour les écoles maternelles, contre 15 % pour les écoles élémentaires.

5. Une réelle appropriation par les collectivités des modalités de mise en œuvre de la réforme

Au cours de l'année scolaire 2015-2016, près de neuf communes et intercommunalités sur dix ayant répondu à l'enquête ont suivi la consigne initiale et non obligatoire du ministère de l'Éducation nationale de distinguer le mode d'organisation des NAP de celui des autres heures périscolaires.

A contrario, seules 10 % des collectivités ont décidé d'intégrer les NAP dans le mode d'organisation des activités périscolaires préexistantes à la réforme, mais davantage dans les communes de plus de 10 000 habitants (19 %) et celles de plus de 30 000 habitants (29 %). De même, seules 3 % des communes n'ont pas organisé de NAP durant l'année scolaire 2015/2016.

Par rapport à l'année scolaire 2014/2015, la nouvelle enquête tend à montrer pour les communes une évolution dans le mode d'accueil des NAP qui sont désormais **majoritairement organisées sous forme d'accueils de loisirs sans hébergement déclarés**, à hauteur de 56 %.

Pour la rentrée scolaire 2016, la tendance pourrait même s'accroître (près de six sur dix).

S'agissant des intercommunalités, 80 % d'entre elles organisaient un accueil de loisirs sans hébergement déclaré à la rentrée 2015 et 86 % projettent d'en organiser à la rentrée 2016.

Parmi les communes gestionnaires d'un ALSH, **les trois quarts d'entre elles appliquent au moins une des normes d'encadrement allégées prévues dans le cadre du PEDT** pour une durée de trois ans, au cours de l'année scolaire 2015/2016, contre 59 % d'après l'enquête de 2015.

La proportion est encore plus forte pour les intercommunalités (83 %).

Cette évolution, liée notamment aux difficultés de recrutement des animateurs et au nombre d'enfants à accueillir, confirme clairement **l'importance de pérenniser ces normes allégées, comme l'a demandé et obtenu l'AMF auprès de l'Éducation nationale.**

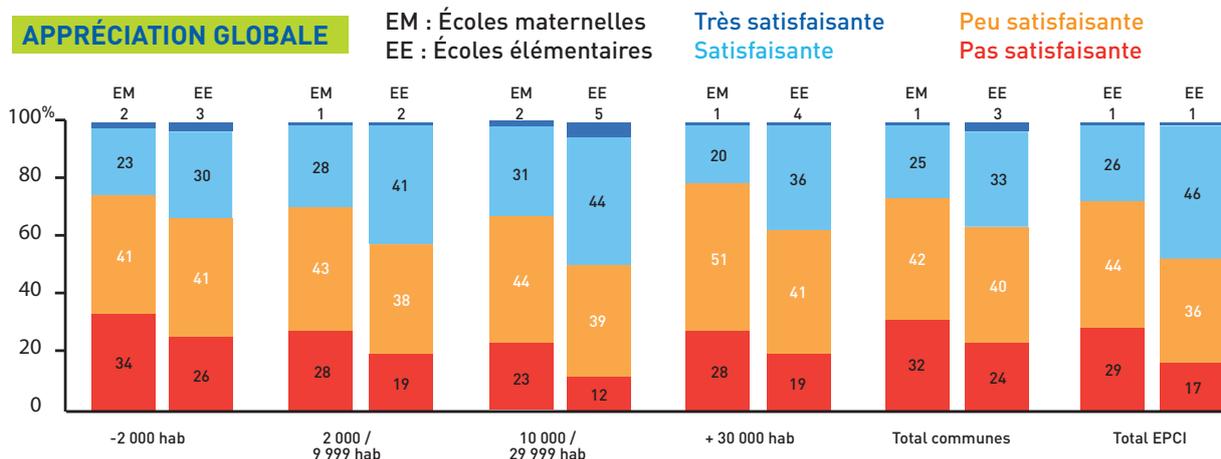
6. Des élus globalement peu satisfaits des conditions de mise en œuvre de la réforme

Pour la première fois, l'enquête 2016 demandait aux communes et intercommunalités d'évaluer leur satisfaction quant aux conditions de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Trois ans après son lancement, **64 % des communes et 53 % des intercommunalités jugent peu ou pas satisfaisantes ces conditions dans les écoles élémentaires.**

En revanche, **pour les classes maternelles, l'enquête montre un niveau d'insatisfaction plus élevé, à près de 75 %** à la fois pour les communes et les intercommunalités. Les écarts d'insatisfaction entre les deux niveaux scolaires sont corrélés à la taille de la commune, allant de 8 points pour les communes de moins de 2 000 habitants à 19 points pour les communes de plus de 30 000 habitants, et même 20 points pour les intercommunalités.

Tant pour les écoles maternelles que les écoles élémentaires, le taux d'insatisfaction est plus élevé dans les communes de moins de 2 000 habitants (75 % pour les maternelles et 67 % pour les élémentaires) et celles de plus de 30 000 habitants (79 % pour les maternelles et 60 % pour les élémentaires), que dans les autres strates de communes.





Principaux enseignements de l'enquête sur les effets de la réforme des rythmes scolaires

À la lecture des observations des maires et des présidents d'intercommunalité relatives à leur appréciation globale de la réforme, il apparaît **plusieurs éléments positifs** :

- **une meilleure coopération des acteurs locaux de l'éducation** (école, associations, parents d'élèves, élus) grâce à l'élaboration du PEDT et une plus grande ouverture des enfants au monde grâce aux NAP (activités culturelles, sportives, de découverte...);
- **une plus grande coopération, voire mutualisation entre les collectivités territoriales**, notamment en termes de répartition des compétences entre intercommunalités et communes.

Néanmoins, les élus locaux mettent en avant **plusieurs motifs d'insatisfaction** vis-à-vis des modalités de mise en œuvre de la réforme :

- **La réforme a eu pour effet d'augmenter les dépenses** des communes et intercommunalités en leur confiant une nouvelle compétence en matière d'organisation des NAP, dans un contexte de baisse des dotations de l'État. Le problème de la non compensation, à hauteur de 70 % pour les communes et 66 % pour les intercommunalités, de cette nouvelle charge induite par l'État reste posé. Au total, les données de l'enquête confirment **le besoin global de financement de la réforme qui a été estimé par l'AMF à plus de 1 milliard d'euros**, avec un coût brut par enfant de 231 euros pour les communes et 243 euros pour les intercommunalités, et un coût net identique de 161 euros pour ces collectivités.

- **Malgré les aides financières, les difficultés persistent** au bout de deux voire trois ans de mise en œuvre de la réforme : pour 70 % des communes et 78 % des intercommunalités, en particulier au niveau du financement, du manque de locaux et des problèmes de recrutement et de qualification des personnels.
- **La réforme est jugée inadaptée aux classes de maternelles** : plus grande insatisfaction des élus pour les classes maternelles, notamment en raison de la fatigue constatée des enfants et des siestes parfois écourtées, que pour les classes élémentaires.
La réforme a augmenté le temps de présence des enfants en collectivité, également facteur de fatigabilité.
- **La mise en place des NAP a eu pour effet de rendre plus confuse, notamment chez les plus jeunes enfants, la distinction entre les temps scolaires, le nouveau temps périscolaire et le temps périscolaire préexistant.**
- **La récupération du mercredi matin par l'école a déstabilisé le tissu associatif local** qui peut, selon les circonstances, éprouver encore des difficultés de réorganisation.
- **Une application variée de la réforme des rythmes scolaires qui ne prend pas pleinement en compte les spécificités territoriales** : la mise en œuvre dépend des catégories de communes (rural/urbain), de la situation géographique (montagne, outre-mer) et financière des collectivités. Le phénomène de concurrence entre les activités proposées par les communes est dénoncé.

Trois ans après le lancement de cette réforme, et après cette enquête, il ressort que **les élus réaffirment leurs demandes** :

- **une compensation totale du coût de la réforme par l'État ;**
- **la pérennité des aides financières après 2017 ;**
- **une évaluation publique des effets globaux de la réforme.**