

N° 577

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) et de la commission des finances (2) par le groupe de travail sur la **réforme des rythmes scolaires**,*

Par MM. Jean-Claude CARLE, Thierry FOUCAUD, Mme Mireille JOUVE et M. Gérard LONGUET,

Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de :* Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Patrick Abate, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnecarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, M. Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Mmes Évelyne Rivollier, Marie-France de Rose, MM. Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

(2) *Cette commission est composée de :* Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	7
--	---

AVANT-PROPOS	9
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

UNE RÉFORME MANQUÉE DU POINT DE VUE DE LA MÉTHODE

I. UNE RÉFORME FONDÉE SUR UN CONSENSUS POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE	15
--	----

A. LA RÉFORME « DARCOS » DE 2008 : SUPPRESSION D'UNE MATINÉE DE CLASSE ET CONCENTRATION DES ENSEIGNEMENTS.....	15
--	----

1. La rentrée 2008 a vu la généralisation de la semaine de quatre jours à l'école primaire.....	15
---	----

2. Une réforme qui s'est traduite par une concentration inédite des enseignements.....	16
--	----

B. L'ÉMERGENCE D'UN CONSENSUS POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE SUR LA NÉCESSITÉ D'UN RETOUR À UNE SEMAINE SCOLAIRE D'AU MOINS QUATRE JOURS ET DEMI.....	17
--	----

1. Une remise en cause de la pertinence de l'organisation de la semaine de quatre jours par différents travaux scientifiques	17
--	----

2. La nécessité d'une nouvelle réforme a été mise en avant dès 2011 par la conférence sur les rythmes scolaires	19
---	----

a) La conférence nationale sur les rythmes scolaires : le nécessaire retour à une semaine d'enseignement de quatre jours et demi	19
--	----

b) Un consensus qui ne s'était pourtant pas traduit en actes avant la réforme de 2013	21
---	----

II. UNE MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE QUI A SAPÉ LA LÉGITIMITÉ DE LA RÉFORME.....	22
---	----

A. UNE MISE EN ŒUVRE PRÉCIPITÉE.....	22
--------------------------------------	----

1. Une mesure emblématique de la priorité donnée au premier degré.....	22
--	----

2. Une mise en œuvre dans l'urgence, laissant peu de place à la concertation locale	23
---	----

a) Une entrée en vigueur précipitée, qui témoigne d'une mauvaise anticipation des changements organisationnels occasionnés par la réforme	23
---	----

b) Une généralisation de la réforme dans un contexte de renouvellement des équipes municipales	24
--	----

3. La faute originelle de la réforme : l'absence d'évaluation	25
---	----

B. UNE MÉTHODE INEFFECTIVE ET UNE IMPRÉPARATION COUPABLE	27
--	----

1. L'injonction réglementaire comme méthode	27
---	----

a) Le cadre fixé par le décret initial.....	27
---	----

(1) Le contenu du décret Peillon.....	27
---------------------------------------	----

(2) L'organisation d'activités périscolaires : une compétence facultative des communes.....	28
---	----

b) ...appliqué de manière relativement rigide et laissant peu de place à l'expérimentation et aux initiatives locales.....	29
--	----

2. Des aménagements concédés au fur et à mesure de la réforme qui attestent de son impréparation.....	30
a) Des modalités d'organisation de la semaine scolaire revues lors de la mise en œuvre de la réforme	30
b) L'accompagnement financier de l'État : hésitations puis pérennisation.....	31

DEUXIÈME PARTIE

DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE ET DE FINANCEMENT QUI PERDURENT, DES CONSÉQUENCES SUR LES APPRENTISSAGES QUI DOIVENT ÊTRE ÉVALUÉES

I. UNE MISE EN ŒUVRE QUI CONTINUE DE POSER DES DIFFICULTÉS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	33
A. LES DIFFICULTÉS EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES LIÉES AU RECRUTEMENT, À LA FIDÉLISATION ET À L'INSUFFISANTE FORMATION DES ANIMATEURS.....	33
1. La problématique du recrutement et de la fidélisation des animateurs extérieurs.....	33
2. Des personnels insuffisamment formés.....	36
B. UN ACCOMPAGNEMENT INITIAL PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT GÉNÉRALEMENT JUGÉ INSUFFISANT.....	38
C. UNE GRANDE DIVERSITÉ DES ORGANISATIONS DONNANT ENCORE LIEU À DES AJUSTEMENTS.....	40
1. Une hétérogénéité des organisations du temps scolaire sur le territoire.....	40
2. La possibilité de regrouper les activités périscolaires le vendredi après-midi doit faire l'objet d'une très grande vigilance de la part des services de l'éducation nationale.....	44
3. Des écoles privées sous contrat qui sont majoritairement restées en retrait de la réforme et dont certaines font le choix d'un retour en arrière	45
D. DES DIFFICULTÉS QUI ONT PU ÊTRE SURMONTÉES LOCALEMENT GRÂCE À UN DIALOGUE ASSOCIANT L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE.....	46
II. UN COÛT ESTIMÉ À PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, IMPARFAITEMENT COMPENSÉ ET DONT IL CONVIENDRAIT DE FIABILISER LES CONTOURS	48
A. UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER ÉTATIQUE ET VIA LES CAISSES D'ALLOCATION FAMILIALE	48
1. Les aides de l'État	49
a) Le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires : un engagement temporaire	49
b) La pérennisation de l'accompagnement financier étatique : le fonds de soutien au développement des activités périscolaires.....	49
2. Les aides des caisses d'allocations familiales	51
a) La prestation de service accueil de loisirs sans hébergement (ALSH)	51
b) L'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE).....	53
c) Le contrat enfance et jeunesse (CEJ)	54
d) Des procédures d'obtention des aides des CAF jugées excessivement complexes.....	54

B. UN COÛT ESTIMÉ À PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, N'AYANT FAIT L'OBJET D'AUCUNE ÉVALUATION NI EN AMONT NI EN AVAL DE LA RÉFORME PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT	55
1. <i>L'impact financier pour les collectivités territoriales</i>	56
a) Un coût brut estimé à un montant compris entre 231 euros et 243 euros par enfant.....	56
b) Un coût net évalué à 161 euros par enfant.....	56
2. <i>Un coût qui doit désormais faire l'objet d'une évaluation par les services de l'État</i>	57
a) Une absence d'évaluation en amont des dépenses supplémentaires pour collectivités territoriales induites par la réforme des rythmes scolaires.....	57
b) Une situation actuelle marquée par l'absence d'évaluation de la part des services de l'État	58
c) La nécessité de prendre en compte des dépenses antérieures et les éventuels « effets d'aubaine »	59
3. <i>Axes de réflexion pour l'élaboration d'une méthodologie de calcul</i>	59
III. DES INCIDENCES SUR LES APPRENTISSAGES ENCORE À ÉTABLIR.....	60
A. UN IMPACT SUR LES APPRENTISSAGES QUI SEMBLE POSITIF MAIS QUI DOIT ÊTRE MESURÉ	60
1. <i>Une évaluation des effets pédagogiques encore impossible à ce stade</i>	60
a) L'absence d'évaluation permettant d'asseoir une amélioration des résultats des élèves	60
b) Un ressenti partagé mais majoritairement positif du point de vue des apprentissages en élémentaire.....	61
(1) Un ressenti positif en élémentaire.....	61
(2) Des bénéfices peu perceptibles en maternelle	62
(3) Des bénéfices limités en raison d'une réflexion inaboutie sur l'évolution des emplois du temps et des pratiques pédagogiques	63
2. <i>L'accroissement de la fatigue des élèves : un constat récurrent qui doit être pris avec précaution</i>	63
a) Un discours sur la fatigue des enfants omniprésent	63
b) Un phénomène subjectif qui ne doit pas uniquement s'analyser au regard de la réforme des rythmes scolaires	65
(1) Une fatigue qui demeure de l'ordre du ressenti	65
(2) Une fatigue liée à la réforme ?	65
3. <i>Des inégalités importantes dans l'offre périscolaire</i>	66
B. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DU POINT DE VUE DE L'INSTITUTION SCOLAIRE.....	68
1. <i>Un impact jugé négatif sur la concertation et la formation continue des enseignants</i>	68
2. <i>Un lien enseignants-familles qui demeure distendu</i>	69

LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

A. PRENDRE LE TEMPS DE MENER UNE ÉVALUATION SCIENTIFIQUE DE LA RÉFORME ET DES ORGANISATIONS DU TEMPS SCOLAIRE QUI EN SONT ISSUES	71
B. CONSERVER LA SEMAINE DE QUATRE JOURS ET DEMI, EN DONNANT D'AVANTAGE DE SOUPLESSE AUX ACTEURS LOCAUX	72
C. ÉLARGIR LA RÉFLEXION À L'ANNÉE SCOLAIRE.....	73

D. CONSERVER LES AIDES DE L'ÉTAT POUR LES COMMUNES MAINTENANT LA SEMAINE DE QUATRE JOURS ET DEMI ET FACILITER LEURS DÉMARCHES.....	74
E. RECONNAÎTRE PLEINEMENT LE RÔLE ÉDUCATIF DES COLLECTIVITÉS ET FAIRE DU PROJET ÉDUCATIF TERRITORIAL LE DOCUMENT D'ORIENTATION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES.....	75
F. ENCOURAGER LES MUTUALISATIONS, EN PARTICULIER PAR LE RECOURS À L'INTERCOMMUNALITÉ	76
EXAMEN EN COMMISSION	77
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	101
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	105

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Axe 1

Passer de la culture de la circulaire à la culture du contrat

Recommandation n° 1 : Fonder toute nouvelle réforme sur l'expérimentation, l'évaluation et la contractualisation.

Axe 2

Conserver le principe de la réforme et l'inscrire dans un cadre plus large

Recommandation n° 2 : Mener une évaluation scientifique du passage à une semaine scolaire de quatre jours et demi.

Recommandation n° 3 : Conserver le principe d'une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi à l'école élémentaire.

À défaut encadrer la faculté ouverte par le décret du 27 juin 2017 par :

- la définition d'un maximum horaire de 5h30 d'enseignement par jour, impliquant une réduction à due concurrence des vacances scolaires ;

- la garantie d'une prise en charge possible de l'ensemble des enfants le mercredi, en particulier les moins favorisés ;

- le maintien de l'accompagnement financier de l'État et des caisses d'allocations familiales pour les communes conservant la semaine de quatre jours et demi ainsi qu'une liberté accrue dans l'élaboration des emplois du temps.

Recommandation n° 4 : Donner davantage de liberté aux acteurs locaux pour élaborer les emplois du temps scolaire en permettant :

- de faire du samedi matin une modalité de mise en œuvre de droit commun de la réforme ;

- la libération d'un mercredi ou d'un samedi matin par mois, compensée par une réduction des vacances scolaires, pour permettre la concertation et la formation des équipes pédagogiques ;

- des organisations du temps scolaire spécifiques aux classes maternelles, pouvant déroger au principe des quatre jours et demi.

Encadrer la possibilité de regrouper l'ensemble des temps d'activités périscolaires le vendredi après-midi.

Recommandation n° 5 : Revoir le calendrier scolaire en confiant la définition aux recteurs de région académique, avec une durée minimale de 38 semaines de classe.

Axe 3

Aider les collectivités territoriales à améliorer l'offre éducative

Recommandation n° 6 : Déterminer une méthodologie nationale de calcul des coûts voire des surcoûts liés à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires pour les collectivités territoriales.

Recommandation n° 7 : Conserver les aides de l'État et des caisses d'allocations familiales pour les communes maintenant la semaine de quatre jours. Mieux compenser les charges pour ces dernières et moduler ces aides supplémentaires en fonction de critères qualitatifs et quantitatifs.

Recommandation n° 8 : Mettre en place un guichet unique commun aux services de l'État et des caisses d'allocations familiales pour l'instruction des projets éducatifs territoriaux (PEDT) et des aides financières.

Recommandation n° 9 : Faire du PEDT le document d'orientation des politiques éducatives locales.

Recommandation n° 10 : Encourager les mutualisations en matière scolaire, en particulier par le développement de la compétence scolaire des intercommunalités.

Recommandation n° 11 : Mettre en place des formations communes destinées aux animateurs et aux enseignants.

Mesdames, Messieurs,

À l'initiative du Président du Sénat, Gérard Larcher, et de leurs présidentes, Catherine Morin-Desailly et Michèle André, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des finances du Sénat ont mis en place au début de l'année 2017 un groupe de travail commun chargé d'établir un bilan de la réforme des rythmes scolaires, après trois années de mise en œuvre.

À la suite de la réforme dite « Darcos » de 2008, qui s'était traduite par la suppression de la cinquième matinée de classe placée le samedi, les écoliers français, dont le volume horaire annuel d'enseignement est de 864 heures, soit l'un des plus élevés d'Europe, étaient ceux ayant le moins de jours de classe : 144 jours répartis sur 36 semaines, contre 187 jours de classe par an répartis sur 38 à 40 semaines en moyenne dans l'OCDE. Cette situation aboutissait à **une concentration inédite des enseignements**.

Si la semaine de quatre jours était incontestablement une exception française, la question des rythmes scolaires ne constituait qu'un paramètre parmi d'autres pour améliorer les performances des élèves français, dont les résultats aux enquêtes internationales, telles que PISA (*programme for international student assessment*) ou PIRLS (*progress in international reading literacy*), apparaissent très inférieurs à ceux attendus pour un pays comme la France.

Comme l'a souligné Éric Charbonnier, spécialiste des questions éducatives à l'OCDE, lors de son audition par le groupe de travail¹, **le Gouvernement précédent s'est, par conséquent, une nouvelle fois concentré sur des questions quantitatives au détriment des questions qualitatives.**

¹ Audition du 12 avril 2017.

Au terme de six mois de travaux, d'auditions – près de soixante-dix personnes ont été entendues – et des déplacements effectués en Seine-Saint-Denis, en Haute-Garonne, dans le Tarn, dans la Sarthe, en Seine-Maritime et en Haute-Savoie, **le bilan établi par le groupe de travail est nuancé.**

Dans son principe, la réforme faisait l'objet d'un consensus scientifique et politique. L'Académie nationale de médecine, l'Institut Montaigne, un rapport d'information de nos collègues députés Xavier Breton et Yves Durand, puis, en 2011, la conférence nationale sur les rythmes scolaires lancée par le ministre de l'éducation nationale Luc Chatel s'étaient ainsi prononcés en faveur d'un retour à la semaine de quatre jours et demi.

Les objectifs de la réforme de 2013 étaient donc louables, sa mise en œuvre a souffert d'un grave déficit de méthode. Vos rapporteurs considèrent que **deux erreurs majeures ont été commises par le précédent Gouvernement.**

D'une part, comme trop souvent en matière de politique éducative, **la réforme a été imposée par le haut et dans la précipitation.** Convaincu de la nécessité d'agir vite, le ministre de l'éducation nationale Vincent Peillon souhaitait une mise en œuvre rapide et généralisée des nouveaux rythmes éducatifs dès la rentrée 2013. **Faute d'une préparation suffisante, les débuts de la réforme ont donné lieu à de multiples tergiversations : sur la date d'entrée en vigueur** – le Président de la République annonçant, dès le congrès des maires de novembre 2012, la possibilité pour les communes qui le souhaitaient de repousser l'application de la réforme d'un an – **sur la question des financements** ou encore **en matière d'organisation du temps scolaire**, des aménagements ayant été concédés au fur et à mesure du déploiement de la réforme.

D'autre part, le ministère de l'éducation nationale ne s'est pas donné les moyens d'évaluer cette réforme, pourtant présentée comme un élément fondamental de la refondation de l'école de la République. Il y a là, comme le rappelait l'inspection générale de l'éducation nationale dans un rapport de juin 2015, un « *paradoxe étonnant d'une réforme visant l'amélioration des résultats des élèves au prix de modifications importantes impliquant tant l'éducation nationale que les communes, avec un coût élevé pour la nation, ne se donnant pas les moyens d'évaluer l'atteinte de ses objectifs* »¹.

Le déficit de dialogue, de concertation et d'évaluation en amont s'est logiquement traduit, sur le terrain, par des difficultés de mise en œuvre pour les collectivités territoriales.

¹ Inspection générale de l'éducation nationale, *Rapport sur l'efficacité de la réforme des rythmes scolaires*, juin 2015.

En matière de ressources humaines, **les collectivités territoriales ont dû faire face à des difficultés de recrutements, de fidélisation, de formation et de sécurisation des parcours des intervenants extérieurs.**

S'agissant des organisations du temps scolaire, les collectivités territoriales se sont généralement retrouvées livrées à elles-mêmes et ont été contraintes de procéder par tâtonnements.

Deux constats méritent cependant d'être établis.

En premier lieu, malgré un calendrier de mise en œuvre contraint, d'indéniables difficultés et un accompagnement de la part des services de l'éducation nationale généralement jugé insuffisant, **les acteurs de la communauté éducative - enseignants, élus locaux, parents d'élèves - ont dans leur grande majorité cherché à « jouer le jeu » en consentant d'importants efforts pour faire en sorte que la mise en œuvre des nouveaux rythmes ait lieu dans les meilleures conditions possibles.**

En outre, **la réforme de 2013 a pu se traduire localement par la mise en place d'un dialogue entre ces différents acteurs.** Le groupe de travail considère que, si elle constitue un effet induit, **la concertation qui a émergé pour l'établissement des projets éducatifs territoriaux notamment constitue l'un des apports majeurs de la réforme.** Des organisations du temps scolaire originales ont pu être mises en œuvre, qui semblent efficaces tant du point de vue pédagogique qu'organisationnel et satisfont l'ensemble des parties.

Sur la question du financement de la réforme, le groupe de travail a constaté que les évaluations réalisées par l'Association des maires de France des coûts pour les collectivités territoriales correspondaient aux montants présentés dans les communes visitées. **Les aides de l'État et des caisses d'allocations familiales ne représentent qu'une part comprise entre un tiers et la moitié du coût brut de la réforme.** Par ailleurs, les formalités administratives devant être remplies pour bénéficier des aides des caisses d'allocations familiales sont jugées excessives voire dissuasives par la plupart des élus locaux rencontrés ou entendus en audition.

Le bilan de la réforme de 2013 en termes d'apprentissages n'est, quant à lui, pas aisé à établir faute d'anticipation de la part du ministère de l'éducation nationale, qui ne s'est pas donné les moyens de produire une telle analyse, en particulier *via* la constitution d'un échantillon témoin. **Le ressenti des enseignants semble cependant globalement positif, la matinée supplémentaire permettant de placer les apprentissages fondamentaux aux moments où la capacité d'attention des élèves est la plus grande et de disposer de davantage de temps pour les enseigner.** Les questions de l'accroissement des inégalités et de la fatigue des élèves, fréquemment soulevées, doivent être analysées avec prudence.

Au total, le groupe de travail considère que la remise en cause pure et simple de la réforme enverrait un signal extrêmement négatif aux acteurs de la communauté éducative, qui ont consenti d'importants efforts.

Dans cette perspective, les onze recommandations du groupe de travail s'articulent autour de trois axes principaux :

- **passer de la culture de la circulaire à celle du contrat.** Le projet éducatif territorial (PEDT) doit constituer l'instrument du dialogue entre tous les acteurs de la communauté éducative ;

- **conserver le principe de la réforme des rythmes scolaires et l'inscrire dans un cadre plus large ;**

- **aider les collectivités à améliorer l'offre éducative.**

Surtout, le groupe de travail formule **cinq recommandations principales.**

En premier lieu, il apparaît indispensable que **les services du ministère de l'éducation nationale mènent une évaluation scientifique de l'allongement de la semaine scolaire.** D'une manière générale, le groupe de travail considère que **toutes les politiques publiques en matière d'éducation devraient être fondées sur des constats scientifiquement validés.** Une telle méthode, qui romprait avec les pratiques du passé, suppose de **procéder par l'expérimentation et par l'évaluation.**

S'agissant plus spécifiquement de la réforme des rythmes scolaires, le groupe de travail estime que **le retour à la situation antérieure à la réforme de 2013 reviendrait, pour reprendre les mots du ministre de l'éducation nationale, Jean-Michel Blanquer, alors directeur général de l'enseignement scolaire, à faire une nouvelle fois prévaloir le monde des adultes sur celui des enfants¹ ;** en matière d'apprentissages, la semaine de quatre jours semble comporter plus d'inconvénients que d'avantages.

Cela reviendrait en outre à ignorer le besoin de stabilité exprimé par les différents acteurs de la communauté éducative.

Si la possibilité d'un retour à la semaine de quatre jours, désormais ouverte par le décret du 27 juin 2017², était néanmoins privilégiée par certaines communes, le groupe de travail recommande de fixer un cadre pour les communes souhaitant y revenir : définition d'un maximum horaire de 5h30 d'enseignement par jour, impliquant une réduction à due concurrence des vacances scolaires et mise en place d'un système de prise en charge de l'ensemble des enfants le mercredi.

¹ *Commission des affaires culturelles et de l'éducation, mission sur les rythmes de vie scolaire, Assemblée nationale, audition du 18 mai 2010.*

² *Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.*

Pour les communes souhaitant conserver la semaine de quatre jours et demi, le groupe de travail juge indispensable de conserver l'accompagnement financier de l'État et des caisses d'allocations familiales et de permettre une souplesse accrue dans l'élaboration des emplois du temps scolaire afin de favoriser les initiatives et les adaptations locales. En particulier, il pourrait être envisagé de permettre à toutes les communes de placer la cinquième matinée de classe le samedi sans que cela revête un caractère dérogatoire. Libérer un mercredi ou un samedi matin par mois serait compensé par la réduction à due concurrence des vacances scolaires.

Plus généralement, la réflexion sur les rythmes scolaires ne saurait se limiter à la question de la journée ou de la semaine mais devrait être étendue à l'ensemble de l'année scolaire. La logique de l'expérimentation trouverait à s'appliquer en confiant à certains recteurs de région académique la prérogative de déterminer le calendrier scolaire.

Sans constituer une « solution miracle » aux maux de notre école, ces recommandations permettront d'apporter la souplesse nécessaire au système scolaire tout en garantissant la stabilité que l'ensemble des acteurs de la communauté éducative appellent de leurs vœux et, partant, d'offrir un cadre favorable à l'éducation de nos enfants.

PREMIÈRE PARTIE UNE RÉFORME MANQUÉE DU POINT DE VUE DE LA MÉTHODE

I. UNE RÉFORME FONDÉE SUR UN CONSENSUS POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE

A. LA RÉFORME « DARCOS » DE 2008 : SUPPRESSION D'UNE MATINÉE DE CLASSE ET CONCENTRATION DES ENSEIGNEMENTS

1. La rentrée 2008 a vu la généralisation de la semaine de quatre jours à l'école primaire

Conduite à la suite des conclusions des études internationales PIRLS et PISA et de divers travaux portant sur l'école primaire¹, la réforme de la semaine scolaire menée par Xavier Darcos en 2008 visait à **recentrer l'enseignement sur les apprentissages fondamentaux et à dégager deux heures par semaine pour le suivi individualisé des élèves en difficulté**.

Ces heures ont été obtenues par la réduction du temps d'enseignement de vingt-six à vingt-quatre heures hebdomadaires, en supprimant l'enseignement le samedi matin, qui était jusqu'alors la règle dans la majorité des écoles, publiques comme privées².

La semaine de quatre jours avant 2008

Le décret du 6 septembre 1990 modifié par le décret du 21 avril 1991 a permis la mise en place de la semaine de quatre jours, obtenue par le regroupement des enseignements sur les quatre journées de classe ainsi que par la réduction des vacances scolaires³. Elle est autorisée par l'inspecteur d'académie sur demande du conseil d'école et après avis de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et de la commune.

En 2000, un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) évaluait à 25,8 % la proportion des écoles ayant adopté la semaine de quatre jours, avec de fortes disparités selon les départements ; pour les écoles de l'enseignement privé sous contrat, cette proportion s'élevait à 40,1 %⁴.

¹ Voir notamment le rapport du Haut Conseil de l'éducation, *Bilan de l'école – L'école primaire*, décembre 2007.

² Décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 modifiant le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires et article D. 411-2 du code de l'éducation.

³ Décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires et décret n° 91-383 du 22 avril 1991 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

⁴ Inspection générale de l'éducation nationale, *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire*, janvier 2000.

En prévoyant que « *l'enseignement scolaire hebdomadaire peut se répartir sur quatre jours ou sur 9 demi-journées du lundi au vendredi* », la circulaire du 5 juin 2008 n'imposait pas *stricto sensu* une semaine de quatre jours, s'en remettant à la décision des conseils d'école¹. En pratique, la semaine de quatre jours a été mise en œuvre dès la rentrée 2008 dans les écoles publiques et privées, à quelques rares exceptions près.

Parmi les exceptions notables figure la ville de Toulouse, qui a conservé une organisation préfigurant largement celle qui sera imposée par la réforme de 2013. Comme l'a rappelé Marion Lalane de Laubadère, adjointe au maire de Toulouse, le conseil municipal avait généralisé, à partir de 2001 et à l'échéance de la rentrée 2007, l'animation périscolaire à l'ensemble des écoles toulousaines publiques et privées, sur le fondement d'une semaine scolaire de quatre jours et demi². Cette organisation a été conservée en 2008 dans le cadre d'une organisation du temps scolaire dérogatoire : les presque 200 écoles de la ville ouvraient ainsi quatre jours et demi dont le mercredi matin, un mercredi par mois étant libéré.

Il convient de souligner que la réforme de 2008, qualifiée par Jean-Paul Delahaye, ancien directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), de « *folie faite pour des considérations d'adultes* », n'a fait l'objet à l'époque que de très peu de contestation³.

2. Une réforme qui s'est traduite par une concentration inédite des enseignements

La comparaison avec les autres pays développés montre que, **du fait de la réforme de 2008, les écoliers français subissaient une extrême concentration du temps d'enseignement**. Pour un volume horaire annuel d'enseignement de 864 heures, comparable à celui de la moyenne des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), **les écoliers français étaient ceux ayant le moins de jours de classe : 144 jours répartis sur 36 semaines**, bien en-deçà de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'élevait à 187.

Peu de temps après sa mise en œuvre, la semaine de quatre jours a été dénoncée comme préjudiciable aux apprentissages, la concentration du travail des élèves étant source de fatigue et tendant à aggraver les difficultés scolaires.

Dès l'été 2009, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) constatait que le resserrement de la semaine scolaire sur quatre jours avait des conséquences néfastes de plusieurs ordres : **une plus grande fatigue des**

¹ Circulaire n° 2008-082 du 5 juin 2008 relative à l'organisation du temps d'enseignement scolaire et de l'aide personnalisée dans le premier degré.

² Audition du 26 janvier 2017.

³ Audition du 25 janvier 2017.

élèves et des enseignants, « *la réduction du temps de dialogue avec les parents* » auquel se prêtait le samedi matin, **la réduction du temps de concertation des enseignants** et, à l'échelle de l'année scolaire, une difficulté accrue à achever les programmes d'enseignement¹.

B. L'ÉMERGENCE D'UN CONSENSUS POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE SUR LA NÉCESSITÉ D'UN RETOUR À UNE SEMAINE SCOLAIRE D'AU MOINS QUATRE JOURS ET DEMI

1. Une remise en cause de la pertinence de l'organisation de la semaine de quatre jours par différents travaux scientifiques

En janvier 2010, l'Académie de médecine concluait au « *rôle néfaste [...] de la semaine dite de quatre jours sur la vigilance et les performances des enfants les deux premiers jours de la semaine liées à une désynchronisation liée au week-end prolongé* », jugeant que **cet aménagement du temps scolaire n'était « pas favorable à l'enfant »**². Elle considérait qu'« *il faudrait une année scolaire de 180 à 200 jours (avec comme corollaire la réduction des grandes vacances), quatre à six heures de travail par jour selon l'âge de l'élève, quatre jours et demi à cinq jours de classe par semaine en fonction des saisons ou des conditions locales* »³.

Recommandations de l'Académie nationale de médecine sur le temps scolaire et la santé de l'enfant

- **Mettre l'enfant au centre de toute réflexion sur le temps scolaire**, en tenant compte des connaissances actuelles sur les rythmes circadiens et les besoins physiologiques des enfants et des adolescents, en introduisant la notion d'hygiène de travail respectant leurs rythmes.

- **Aménager la journée scolaire en fonction des rythmes de performance et enseigner les matières difficiles aux moments d'efficacité scolaire reconnus, en milieu de matinée et en milieu d'après-midi.**

- **Aménager la semaine sur quatre jours et demi ou cinq jours en évitant la désynchronisation liée à un week-end dont le samedi matin est libre.**

- **Respecter le sommeil de l'enfant et le considérer comme un sujet de santé publique au même titre que tabac, alcool et alimentation.**

- **Évoluer vers un calendrier de sept à huit semaines de classe et deux semaines de vacances**, ce qui implique un remaniement des 1^{er} et 3^e trimestres.

¹ IGEN et IGAENR, *Troisième note de synthèse sur la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire*, note n° 2009-72, juillet 2009.

² Yvan Touitou et Pierre Bégué, *Aménagement du temps scolaire et santé de l'enfant*, au nom de l'Académie de médecine, janvier 2010.

³ Yvan Touitou et Pierre Bégué, *op. cit.*

- **Alléger le temps de présence quotidien de l'élève à l'école en fonction de son âge.**

- Créer un observatoire des rythmes de l'enfant pour suivre les aménagements du temps scolaire permettant de faire des propositions.

- Informer sur le rôle fondamental du sommeil pour la bonne santé de l'enfant et veiller à une quantité de sommeil suffisante et à des horaires de lever et de coucher réguliers.

- Restreindre le temps passé par les enfants devant un écran à moins de deux heures par jour (recommandation de l'Association américaine de pédiatrie) et éviter la télévision avant le coucher.

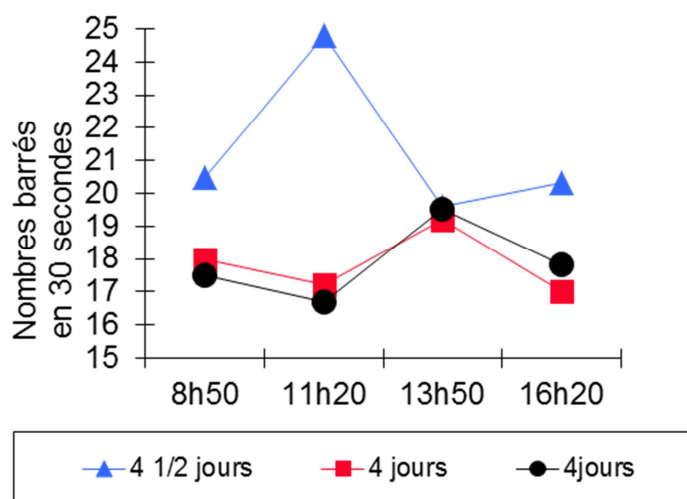
- Supprimer télévision et consoles de jeu de la chambre de l'enfant.

- Aménager le temps périscolaire et favoriser les activités structurées sportives et culturelles.

Source : rapport de l'Académie nationale de médecine, op. cit.

Entendus par vos rapporteurs, François Testu et René Clarisse ont insisté sur **l'affaiblissement des performances des élèves causé par la concentration des temps d'enseignement sur quatre jours** et par la désynchronisation des enfants ; cela mène « à un niveau de vigilance des élèves largement inférieur à celui observé chez les élèves dont la semaine scolaire est de quatre jours et demi et particulièrement faible en début de semaine »¹.

Variations journalières de la vigilance d'enfants âgés de six à sept ans selon les modalités d'organisation de la semaine scolaire



Méthodologie : épreuve de barrage de nombres

Source : François Testu et René Clarisse.

De surcroît, à l'instar de l'Académie de médecine, François Testu et René Clarisse ont souligné que **les élèves issus de milieux défavorisés étaient particulièrement désavantagés par la « libération du temps »** liée à

¹ Audition du 25 janvier 2017.

la suppression d'une demi-journée d'enseignement. Pour ces derniers, qui ont moins accès aux activités périscolaires et extrascolaires que leurs camarades mais dont le temps d'exposition aux écrans est supérieur, « *la libération du temps n'est pas forcément synonyme d'épanouissement* » car « *en l'absence d'encadrement, l'enfant est laissé à lui-même (abus de temps passé devant la télévision, l'ordinateur ou dans la rue)* »¹.

Les conclusions de l'Académie de médecine ont été reprises par divers acteurs. C'est le cas notamment de l'appel de Bobigny, signé par certains syndicats d'enseignants (FSU, UNSA, CFDT), la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), diverses associations d'éducation populaire et mouvements pédagogiques ainsi qu'un grand nombre d'élus locaux. De même, parmi les mesures en vue de « *vaincre l'échec à l'école primaire* », l'Institut Montaigne proposait de « *revenir immédiatement à une semaine de cinq jours de travail, incluant le mercredi* »².

Dans son rapport, publié fin 2010, **la mission sur les rythmes de vie scolaire de l'Assemblée nationale jugeait la semaine de quatre jours « préjudiciable à l'enseignement et aux relations avec les parents » et propose d'« interdire la semaine de quatre jours (...) au profit d'une semaine de quatre jours et demi ou cinq jours »**³.

Les députés ne se prononcent toutefois pas sur les modalités du retour à une semaine de quatre jours et demi : si le samedi matin est sans conteste plus bénéfique pour les enfants, cette hypothèse rencontre peu d'écho auprès des enseignants, des parents d'élèves et des commerçants. Quant au mercredi matin, ce choix « *se heurterait à un écueil " social " : le choix des mères de famille de ne pas travailler le mercredi pour pouvoir s'occuper de leurs enfants* » ; par ailleurs, le mercredi matin était aussi consacré à la catéchèse⁴.

2. La nécessité d'une nouvelle réforme a été mise en avant dès 2011 par la conférence sur les rythmes scolaires

a) La conférence nationale sur les rythmes scolaires : le nécessaire retour à une semaine d'enseignement de quatre jours et demi

L'idée d'un retour nécessaire à une semaine scolaire comptant plus de quatre journées et demie d'enseignement s'impose avec la conférence nationale sur les rythmes scolaires, dont le comité de pilotage est installé au printemps 2010 par Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

¹ Yoan Touitou et Pierre Bégué, *op. cit.*

² Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, avril 2010.

³ Rapport d'information n° 3028 (XIII^e législature) de Xavier Breton et Yves Durand, au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, décembre 2010.

⁴ *Idem.*

Concluant que « la semaine de quatre jours à l'école primaire est inadaptée et fait l'unanimité dans la description de ses inconvénients : fatigue des élèves et resserrement des enseignements »¹, la conférence nationale formule à l'été 2011 plusieurs propositions visant à parvenir à des « rythmes plus équilibrés pour la réussite de tous »².

Les mesures présentées par la conférence nationale sur les rythmes scolaires

- Une amplitude journalière identique pour tous les écoliers et collégiens de sept heures au moins, voire de huit heures et demie pour ceux qui ne rentrent pas déjeuner chez eux.

- La limitation de la durée totale des cours à cinq heures par jour à l'école élémentaire et pour les deux premières années de collège.

- Deux heures par jour d'accompagnement éducatif pour tous à l'école primaire et en classe de 6e et de 5e.

- Une pause méridienne qui ne peut être inférieure à une heure et demie en principe à l'école et au collège, que les élèves rentrent chez eux ou non.

- L'étalement de la semaine sur au moins neuf demi-journées, dont, à l'école élémentaire, une demi-journée supplémentaire de trois heures d'enseignement (le mercredi ou le samedi).

- La limitation de la durée hebdomadaire d'enseignement à 23 heures à l'école élémentaire et pour les deux premières années de collège.

- Une année organisée en 38 semaines d'école et séquencée en cinq périodes d'enseignement d'une durée comprise entre sept et huit semaines :

- huit semaines de petites vacances sur quatre périodes de deux semaines ;
- six semaines de vacances d'été.

- Une organisation concertée et régulière, sur la semaine et sur l'année, pour les travaux et contrôles demandés aux élèves, notamment au lycée.

- Une division de la France en trois zones pour toutes les vacances sauf celles de Noël. Une plage commune est maintenue pour l'ensemble des zones entre le 13 juillet et le 16 août.

- Une gouvernance et un partenariat renouvelés entre l'État et les collectivités territoriales, les enseignants, les familles, les établissements nationaux, les associations.

Source : rapport d'orientation de la Conférence nationale sur les rythmes scolaires

¹ Conférence nationale sur les rythmes scolaires, Résumé du rapport de synthèse des auditions, des débats en académie et des échanges sur internet, janvier 2011.

² Conférence nationale sur les rythmes scolaires, Des rythmes plus équilibrés pour la réussite de tous - Rapport d'orientation sur les rythmes scolaires, juillet 2011.

b) Un consensus qui ne s'était pourtant pas traduit en actes avant la réforme de 2013

Au regard du faible nombre d'écoles ayant fait le choix du retour à la semaine de quatre jours et demi, alors que le décret du 15 mai 2008 précité leur en reconnaissait la faculté, Jean-Paul Delahaye qualifiait ce consensus en faveur d'un allongement de la semaine scolaire d'« *unanimité suspecte* »¹. La mise en œuvre de cette dernière était même encouragée par le ministère : la circulaire de rentrée 2010 rappelait ainsi que « *l'organisation de la semaine en neuf demi-journées (du lundi au vendredi en incluant le mercredi matin) est encouragée chaque fois qu'elle rencontre l'adhésion* »². Malgré cela, avant la réforme de 2013, 98,31 % des écoles publiques mettaient en œuvre la semaine de quatre jours, soit 42 699 écoles publiques sur 43 350³.

Cet exemple illustre le fait que, comme le soulignait Franck Montuelle, inspecteur de l'éducation nationale (IEN) et secrétaire général adjoint du SGEN-CFDT, « *bien souvent, les emplois du temps scolaires ont été établis en fonction des choix des adultes plutôt que des intérêts des enfants* »⁴. Jean-Paul Delahaye en concluait que « *dans le système éducatif, la priorité n'est pas aux enfants* »⁵.

Ces orientations sont largement corroborées par le Haut Conseil de l'éducation, dont l'ultime rapport prône également une réforme des rythmes scolaires dans le cadre d'un recentrage des enseignements de l'école primaire : « *il est patent que [les rythmes scolaires] ne sont pas favorables aux apprentissages et aux élèves ; malgré des intérêts contradictoires et des groupes de pression puissants, il est impératif de faire preuve de courage sur ce point, dans l'intérêt des enfants et de leur avenir* »⁶.

¹ Audition du 25 janvier 2017.

² Circulaire n° 2010-38 du 16 mars 2010 relative à la préparation de la rentrée 2010.

³ Audition du 25 janvier 2017.

⁴ Audition du 1^{er} février 2017.

⁵ Audition du 25 janvier 2017.

⁶ Haut Conseil de l'éducation, Rapport annuel 2012, décembre 2012.

II. UNE MISE EN ŒUVRE CHAOTIQUE QUI A SAPÉ LA LÉGITIMITÉ DE LA REFORME

A. UNE MISE EN ŒUVRE PRÉCIPITÉE

1. Une mesure emblématique de la priorité donnée au premier degré

La réforme des rythmes scolaires dans le premier degré constituait l'un des engagements figurant au programme du Président de la République¹. À ce titre, elle est annoncée dès le printemps 2012 par le ministre de l'éducation nationale, Vincent Peillon, et constitue l'un des sujets de la concertation pour la refondation de l'école de la République.

Les orientations définies par le rapport de la concertation pour la refondation de l'école de la République

- La nécessité d'un cadrage national pour l'organisation du temps scolaire, celle du temps périscolaire devant être dévolue à l'échelon local ;

- la limitation du temps d'enseignement à cinq heures par jour et une pause méridienne d'une heure et demie au moins ;

- l'accueil de l'ensemble des enfants jusqu'à 16h30, voire 17 heures ; de plus, « au-delà des horaires d'enseignement, la journée doit comprendre d'une part, une aide au travail personnel et, d'autre part, des activités culturelles, artistiques et sportives » ;

- l'augmentation du nombre de jours de classe à l'école primaire, « par la mise en place d'une semaine de quatre jours et demi » ; s'agissant du choix de la demi-journée supplémentaire, le rapport fait le choix du mercredi, « avec possibilité de dérogations au niveau des communes ».

Le rapport souligne que l'allongement de la durée de l'année scolaire d'une à deux semaines « peut être également envisagé[e] » et prône le respect de l'alternance entre sept semaines de cours et deux semaines de vacances².

S'agissant de la mise en œuvre de la réforme, le rapport propose d'« inscrire dans la loi les projets éducatifs locaux (PEL) et [d'] impliquer les ministères concernés dans leur mise en œuvre » et de « définir un cahier des charges national sur la base des expérimentations menées par de nombreuses collectivités »³. Afin d'« assurer l'égalité territoriale »⁴, est proposée l'instauration d'un fonds de compensation destiné à accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de la réforme.

À l'occasion de la remise du rapport de la concertation sur la refondation de l'école de la République, le 9 octobre 2012, le Président de la

¹ Programme de François Hollande, candidat à l'élection présidentielle de 2012. Engagement n° 38 : « [...] dans l'intérêt de nos enfants, je reverrai les rythmes scolaires, qui n'ont aucun équivalent en Europe ».

² François Bonneau et alii, op. cit.

³ Idem.

⁴ Idem.

République annonce formellement la réforme des rythmes scolaires, devant être engagée dès la rentrée 2013.

La concertation est menée à l'automne et à l'hiver 2012 avec les syndicats d'enseignants, les associations d'élus et les fédérations de parents d'élèves. Pierre-Yves Duwoye, directeur de cabinet de Vincent Peillon jusqu'en janvier 2013 puis recteur, expliquait la réticence de certains syndicats d'enseignants, pourtant signataires quelques années plus tôt de l'appel de Bobigny, par un sentiment de « *trahison* » lié à la promesse faite pendant la campagne présidentielle d'une réduction à 23 heures du service hebdomadaire des professeurs des écoles¹. Le projet de décret est présenté devant le Conseil supérieur de l'éducation qui émet un avis négatif : le projet ne recueille aucune voix des syndicats d'enseignants ni des fédérations de parents d'élèves. Après sa présentation en conseil technique ministériel, où il fait l'objet d'un nouveau rejet, le projet de décret est approuvé par le comité consultatif d'évaluation des normes (CCEN) le 23 janvier 2013. Le décret du 24 janvier 2013, dit « décret Peillon », est publié au Journal officiel le 26 janvier 2013².

2. Une mise en œuvre dans l'urgence, laissant peu de place à la concertation locale

a) Une entrée en vigueur précipitée, qui témoigne d'une mauvaise anticipation des changements organisationnels occasionnés par la réforme

En ce qu'elle en constitue sans doute la mesure la plus immédiatement perceptible, **la réforme des rythmes scolaires est devenue emblématique de la « priorité au primaire »** qui est au cœur de la refondation de l'école.

L'application rapide de la réforme, dès septembre 2013, a de ce fait constitué une préoccupation essentielle de l'exécutif et est apparue comme la condition *sine qua non* de son succès et de sa pérennité. Alexandre Siné, alors directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale, a souligné la nécessité d'agir sans perdre de temps, afin de **se prémunir contre « le risque d'un enlisement de la réforme et d'essoufflement de la volonté politique » face à l'opposition de certains intérêts constitués**³.

Comme l'a expliqué Pierre-Yves Duwoye, la mise en œuvre de la réforme au pas de charge, avant d'être avalisée par le Président de la République, était défendue par le ministre lui-même, « *alors que le cabinet du Premier ministre souhaitait expérimenter et évaluer plusieurs modalités*

¹ Audition du 31 mai 2017.

² Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

³ Audition du 11 janvier 2017.

d'organisation du temps scolaire, avant une généralisation vers l'année scolaire 2014-2015, sur plusieurs formules possibles »¹.

Vos rapporteurs considèrent que **le choix d'une entrée en vigueur dès la rentrée 2013 était irréaliste, tant il méconnaissait l'ampleur des conséquences de la réforme en matière d'organisation**. De plus, il imposait des délais excessivement contraints pour mener une concertation apaisée au niveau local, régler l'organisation des temps d'accueil périscolaires, etc.

Les élus des quelques communes ayant fait le choix d'appliquer la réforme dès la rentrée 2013, le plus souvent par adhésion, ont témoigné de la « *précipitation* » et de l'« *improvisation* » auxquels ils ont été contraints.

En réponse aux demandes pressantes des élus locaux, le Président de la République a d'ailleurs annoncé dès novembre 2012 **la possibilité, pour les communes qui le souhaitent, de reporter la mise en œuvre de la réforme à la rentrée 2014²** ; la date d'entrée en vigueur de la réforme étant maintenue *de jure* à la rentrée 2013.

Cette faculté a été très largement utilisée, y compris par les élus favorables aux nouveaux rythmes, **puisque seules 17 % des communes comportant une école publique** – scolarisant 22 % des élèves de l'enseignement public – **ont appliqué la réforme dès la rentrée 2013**. Parmi beaucoup d'autres, la commune de Villeneuve-Tolosane (Haute-Garonne) a fait ce choix ; son maire, Dominique Coquart, l'explique par le « *souhait de prendre le temps de la réflexion et des concertations nécessaires pour la bonne application de la réforme, ainsi que d'appréhender ses conséquences sur l'environnement de l'école (agents municipaux, marchés publics, etc.)* »³.

b) Une généralisation de la réforme dans un contexte de renouvellement des équipes municipales

La généralisation de la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2014 a pu coïncider avec le changement d'équipes municipales à la suite des élections de mars 2014.

Cette situation a pu se traduire, dans certaines communes, par **des tensions supplémentaires liées à la nécessité pour les nouveaux élus de prendre des décisions dans des délais très contraints, voire remettre en question certains choix opérés par les précédentes équipes municipales** et qui procédaient d'une concertation effectuée auprès des enseignants et des parents d'élèves.

Ainsi, à Aulnay-sous-Bois, **la nouvelle majorité a fait le choix, du fait de difficultés budgétaires et d'organisation, avec l'accord des services de l'éducation nationale, de placer la cinquième matinée de classe le samedi plutôt que le mercredi, contrairement à ce qui avait pu être**

¹ Audition du 31 mai 2017.

² Discours au congrès des maires de France du 20 novembre 2012.

³ Déplacement du 9 mai 2017.

annoncé par l'équipe municipale sortante. Ce choix a suscité l'incompréhension parmi certains parents d'élèves et enseignants, ainsi qu'il l'a été rappelé à vos rapporteurs lors de la visite du groupe scolaire Jules-Ferry¹.

La publication du décret du 7 mai 2014², dit « Hamon », peu de temps après le renouvellement de nombreuses équipes municipales, est également venu ajouter à la confusion : dans de nombreux cas, alors que la concertation locale avait abouti à un projet d'organisation du temps scolaire en cours de finalisation, les aménagements permis par le décret Hamon ont conduit les municipalités à présenter en toute hâte des projets alternatifs. De l'avis de certains responsables académiques, « *la publication au printemps 2014 [du décret Hamon] a perturbé le processus de concertation au niveau local et nourri l'incompréhension de nombreux enseignants et parents d'élèves* ».

La précipitation et parfois la confusion dans laquelle la réforme a été mise en œuvre sont d'autant plus dommageables que « *l'aménagement du temps scolaire exige localement un climat de confiance ou, tout au moins, un véritable dialogue avec l'ensemble des partenaires (élus, parents, tissu associatif)* »³.

3. La faute originelle de la réforme : l'absence d'évaluation

La réforme des rythmes scolaires ne prévoyait pas sa propre évaluation ni les modalités de cette dernière. Cela constitue ce que Georges Fotinos désignait comme la « *faiblesse originelle* » de la réforme⁴.

Si le principe du retour à une semaine comportant cinq matinées d'enseignement à l'école primaire se fondait effectivement sur un consensus scientifique et politique, il n'en allait pas de même s'agissant des modalités de la réforme et des différentes organisations du temps scolaire qui en découleraient.

Les premiers protocoles d'évaluation visant à mesurer scientifiquement les bénéfices pédagogiques des nouveaux rythmes n'ont été mis en place par le ministère qu'à la rentrée 2015, deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Comme l'a rappelé Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère, l'absence d'évaluation dès 2013, avec la constitution d'un groupe témoin auquel on aurait pu comparer les résultats obtenus par les élèves ayant subi la réforme, rend difficile « *toute évaluation scientifique du passage d'une semaine de quatre jours à une semaine de quatre jours et demi* »⁵.

¹ Déplacement du 25 avril 2017.

² Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

³ IGEN, *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire*, janvier 2000.

⁴ Audition du 26 janvier 2017.

⁵ Audition du 9 février 2017.

L'absence d'évaluation et, partant, la difficulté à démontrer les bienfaits des nouvelles organisations du temps scolaire ainsi qu'à distinguer les plus pertinentes d'entre elles, ont incontestablement sapé la légitimité de la réforme. Elles constituent la véritable « faute originelle » de la réforme.

Cet écueil était d'autant plus prévisible que, par le passé, l'inspection générale de l'éducation nationale avait constaté qu'il était difficile de faire état d'une amélioration des résultats des élèves liée aux aménagements du temps scolaire¹.

L'affirmation répétée de Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, selon laquelle les élèves de cours préparatoire ayant bénéficié des nouveaux rythmes dès 2013 auraient « *deux à trois semaines d'avance sur l'apprentissage de la lecture par rapport à l'année précédente* »², qui ne se fonde sur aucune étude scientifique, a également contribué à discréditer les nouveaux rythmes scolaires.

L'introduction des nouveaux rythmes scolaires montre que l'éducation nationale peine à créer une véritable « *culture de l'évaluation objective et scientifique* », alors même que de nombreux organismes ont mission d'y contribuer : la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère, ses inspections générales ainsi que le Conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESCO), créé par la loi du 8 juillet 2013. De l'aveu de nombreux interlocuteurs, la suppression des évaluations-bilans en CE1 et en CM2 a constitué un « *immense gâchis* », en ce qu'elles permettaient aux équipes pédagogiques comme à l'institution de mesurer les progrès des élèves et les éventuels pans de l'enseignement à améliorer.

Dans son rapport consacré à l'efficacité pédagogique de la réforme, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) soulignait ainsi « ***le paradoxe étonnant d'une réforme visant l'amélioration des résultats des élèves au prix de modifications importantes impliquant tant l'éducation nationale que les communes, avec un coût élevé pour la nation, ne se donnant pas les moyens d'évaluer l'atteinte de ses objectifs*** ».

¹ IGEN, *op. cit.*

² Discours au congrès des maires de France du 26 novembre 2014.

³ Inspection générale de l'éducation nationale, L'efficacité pédagogique de la réforme des rythmes scolaires, rapport n° 2015-042, juin 2015, p. 29.

B. UNE MÉTHODE INEFFICACE ET UNE IMPRÉPARATION COUPABLE

1. L'injonction réglementaire comme méthode

a) Le cadre fixé par le décret initial...

(1) Le contenu du décret Peillon

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires constitue le cadre juridique de la réforme.

Il appartient au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) d'arrêter l'organisation précise de la semaine scolaire, sur proposition du conseil d'école ou du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Le cadre législatif de l'organisation du temps scolaire

La définition du calendrier et des rythmes scolaires relève essentiellement du pouvoir réglementaire, le législateur se bornant à en fixer le cadre. Le livre cinquième de la deuxième partie du code de l'éducation comporte ainsi un chapitre consacré à « l'organisation du temps et de l'espace scolaires » (articles L. 521-1 et suivants).

L'article L. 521-1 du code de l'éducation prévoit que « l'année scolaire comporte trente-six semaines au moins réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacance des classes ». Il charge le ministre de l'éducation nationale de fixer par arrêté le calendrier scolaire pour trois ans, ce dernier pouvant être adapté « pour tenir compte des situations locales ».

L'article L. 521-2 prévoit que les rythmes scolaires « tiennent compte des besoins d'expression physique, d'éducation et de pratique corporelle et sportive des élèves ».

Le décret du 24 janvier 2013 prévoit :

- le maintien d'un temps d'enseignement hebdomadaire de 24 heures, réparti désormais sur **neuf demi-journées incluant le mercredi matin** ou, à titre dérogatoire, le samedi matin ;

- **la limitation de la durée d'enseignement par jour (5h30) et par demi-journée (3h30) ;**

- **une pause méridienne d'une durée minimale d'une heure et demie ;**

- **le remplacement de l'aide personnalisée, dont le volume horaire annuel était de 60 heures, par des activités pédagogiques complémentaires (APC), d'un volume horaire annuel de 36 heures** – les 24 heures ainsi libérées étant consacrées « à l'identification des besoins des élèves, à

l'organisation des activités pédagogiques complémentaires et à leur articulation avec les autres moyens mis en œuvre dans le cadre du projet d'école »¹.

Le décret du 24 janvier 2013 ne traite pas du calendrier annuel, uniquement de la semaine et de la journée scolaires, à rebours des recommandations de la conférence nationale des rythmes scolaires. **Il s'agit aux yeux de vos rapporteurs d'une grave erreur d'appréciation, qui a fortement obéré les marges de manœuvre en matière de répartition du temps scolaire.**

(2) L'organisation d'activités périscolaires : une compétence facultative des communes

L'organisation d'activités périscolaires par les communes en complément de l'enseignement dispensé pendant le temps scolaire **constitue une composante essentielle de la réforme**. Cette dernière vise aussi à favoriser la participation des enfants – et en particulier de ceux issus des milieux les moins favorisés – à des activités culturelles, artistiques et sportives.

Toutefois, la réforme n'impose pas de jure aux communes d'organiser des activités périscolaires en complément des heures d'enseignement et des APC dispensées par les enseignants.

Le Conseil d'État a rappelé que **le décret du 24 janvier 2013 « a pour seul objet de répartir un nombre d'heures d'enseignement inchangé sur neuf demi-journées au lieu des huit demi-journées prévues par la réglementation antérieure, mais ne régit pas l'organisation des activités périscolaires, qui conservent un caractère facultatif pour les communes »²**. Le Conseil d'État a ainsi rejeté l'ensemble des recours présentés à son encontre, tant sur le fondement de la méconnaissance du principe de libre administration des communes, sur l'existence d'un transfert de charges au sens de l'article 72-2 de la Constitution que sur celui de la méconnaissance des principes constitutionnels d'égalité et d'indivisibilité de la République française³.

En revanche, **la réforme tend à créer une obligation de fait**, en ce que l'emploi du temps type issu de l'application du décret du 24 janvier 2013 prévoit une fin des cours à 15h45. **Face à la demande des familles, la mise en place d'activités périscolaires en fin de journée et le mercredi après-midi s'est révélée incontournable pour les élus.**

¹ Circulaire n° 2013-019 du 4 février 2013 relative aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré.

² Conseil d'État, 23 décembre 2014, Commune de Fournels et commune de Janvry, n°s 375639 et 375828.

³ Conseil d'État, 2 juillet 2014, Association autonome des parents d'élèves de l'école Émile Glay et Fédération Sud Éducation, n°s 367179 et 367190 et Conseil d'État, 23 décembre 2014, précitée.

b) ...appliqué de manière relativement rigide et laissant peu de place à l'expérimentation et aux initiatives locales

Le décret du 24 janvier 2013 institue un cadre rigide pour l'organisation du temps scolaire. Aux yeux de Claire Leconte, professeure émérite à l'université de Lille 3, psychologue de l'éducation et chercheuse en chronobiologie, qui prône en particulier l'allongement des matinées d'enseignements au-delà de 3 heures et demie, « *le découpage en neuf demi-journées d'enseignement a verrouillé l'organisation du temps scolaire et inhibé l'innovation ; il eût mieux valu prévoir une semaine de cinq jours en permettant une réflexion de fond sur les temps de l'enfant* »¹.

Le décret du 24 janvier 2013 ne comporte que deux éléments de souplesse : d'une part, le choix de la matinée supplémentaire d'enseignement, qui peut être placée le samedi, et, d'autre part, les amplitudes horaires déterminées par le décret. Cette rigidité est d'autant moins compréhensible que, par le passé, l'inspection générale insistait sur le fait qu'en matière d'organisation du temps scolaire, « *aucune solution nationale ne paraît pouvoir s'imposer à l'ensemble des écoles françaises* » et qu'« *aucune des formes d'aménagements [du temps scolaire] existants ne présente la triple garantie d'une qualité indiscutable, d'une efficience avérée, d'une vraie aptitude à être reproduite à coût raisonnable* »².

Il ressort des travaux et des entretiens menés par nos rapporteurs que, dans certains départements, **ces dérogations ont été accordées avec une grande parcimonie par les DASEN**, soucieux de conserver une uniformité des organisations du temps scolaire afin de faciliter la gestion des enseignants et surtout des remplaçants.

En particulier, **il semble que le choix de placer le samedi matin la neuvième demi-journée**, pourtant permis par le décret « Peillon », **ait en pratique fait l'objet d'une opposition des DASEN et des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN)**, souvent par crainte d'un absentéisme important.

Plusieurs élus rencontrés ont fait part de leur incompréhension : le refus de réintroduire le samedi matin, pourtant réputé le plus favorable pour les apprentissages et qui permet aux enseignants et aux parents d'élèves de se rencontrer, n'est-il pas contradictoire avec l'objet même de la réforme ? Cette attitude a sans aucun doute contribué à la marginalisation des organisations du temps scolaire incluant le samedi matin, ce qui, à son tour, nourri la contestation de certains parents d'élèves et l'absentéisme.

Dans d'autres territoires, à l'instar des communes de montagne, le **retour à une semaine scolaire comportant cinq matinées**, en particulier lorsque la dérogation du samedi a été refusée, **a pu poser des problèmes particuliers**. Il en va ainsi de la pratique du ski par les enfants des communes de montagne, qui avait auparavant lieu le mercredi.

¹ Audition du 12 janvier 2017.

² IGEN, *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire*, janvier 2000.

L'aménagement « Montagne », qui permet la libération des mercredis des mois de février et de mars en contrepartie d'une rentrée anticipée, n'a été permise que par le décret « Hamon » du 7 mai 2014¹ (cf. *infra*).

2. Des aménagements concédés au fur et à mesure de la réforme qui attestent de son impréparation

a) Des modalités d'organisation de la semaine scolaire revues lors de la mise en œuvre de la réforme

En réponse aux difficultés rencontrées par certaines communes, en particulier les communes rurales et de montagne, pour l'organisation des nouveaux temps scolaires, le décret du 7 mai 2014, dit « Hamon »², vise à **permettre la mise en œuvre de « certaines organisations de la semaine scolaire, pourtant fidèles aux principes visant à mieux répartir le temps d'apprentissage » que ne permettait pas le décret initial**³.

Deux modalités d'aménagement sont permises, qui peuvent être cumulées :

- un allègement de la semaine d'enseignement, compensé par un raccourcissement à due concurrence des vacances estivales ;

- le regroupement de l'ensemble des activités périscolaires sur un après-midi.

Ces adaptations sont autorisées par le recteur d'académie dans le cadre d'une expérimentation, d'une durée maximale de trois ans, sur la proposition conjointe d'une commune (ou d'un établissement public de coopération intercommunale) et d'un ou plusieurs conseils d'école ; le décret précise que « *l'expérimentation ne peut conduire à une organisation des enseignements sur moins de huit demi-journées par semaine (comprenant au moins cinq matinées), ni sur plus de vingt-quatre heures hebdomadaires, ni sur plus de six heures par jour et trois heures trente par demi-journée* ». Ces aménagements ont été pérennisés par un décret du 1^{er} août 2016⁴, qui les intègre à l'article D. 521-12 du code de l'éducation. La conclusion d'un projet éducatif territorial (PEDT) devient une condition préalable à la mise en œuvre de ces modalités d'organisation du temps scolaire, qui relèvent désormais du

¹ Déplacement du 16 mai 2017.

² Décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.

³ Circulaire n° 2014-063 du 9 mai 2014 relative aux modalités de mise en œuvre des expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires prévues par le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014.

⁴ Décret n° 2016-1049 du 1^{er} août 2016 autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

DASEN. Un décret du 14 avril 2017 permet de proroger d'un an ces organisations du temps scolaire afin de les évaluer¹.

b) L'accompagnement financier de l'État : hésitations puis pérennisation

L'évolution des modalités de l'accompagnement financier de l'État auprès des communes donne la même impression d'impréparation : d'un simple dispositif d'amorçage, peu réaliste compte tenu de l'ampleur des dépenses engagées, les aides de l'État ont été prolongées puis pérennisées sous la pression des élus locaux et des parlementaires.

Dans sa rédaction initiale, l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013², qui crée un fonds d'amorçage à destination des communes, des EPCI et des organismes de gestion d'école privée sous contrat ayant mis en œuvre la réforme, limite les aides à la première année d'application de la réforme. Ces aides comportent deux parts : une part fixe, d'un montant de 50 euros par enfant scolarisé, versée à l'ensemble des communes ; une part majorée, d'un montant de 40 euros, à destination des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) cible. Pour 2014-2015, la deuxième année d'application de la réforme, seule la part majorée doit être reconduite, son montant augmentant même de 40 à 45 euros par enfant scolarisé.

Cet enchaînement, qualifié par Pierre-Yves Duwoye de « *valse-hésitation* »³, témoigne du fait que **le Gouvernement n'avait pas pris la mesure des difficultés d'ordre organisationnel auxquelles seraient confrontées les communes, mais également du coût que représenterait le recrutement de personnel pour animer les temps d'activité périscolaires, de surcroît dans un contexte de baisse des dotations de l'État.**

Cette erreur d'appréciation est d'autant plus surprenante que les expériences passées enseignaient que « *les sommes engagées pour les opérations d'aménagement du temps scolaire et des rythmes sont toujours importantes et ne sont pas à la portée de toutes les collectivités territoriales ni destinées à tous les élèves*⁴. » Une expérimentation préalable dans des collectivités volontaires et une mesure des sommes engagées aurait peut-être permis d'appréhender un coût moyen que l'État aurait pu compenser.

L'Institut Montaigne accompagnait également sa proposition de « *revenir immédiatement à une semaine de cinq jours de travail* » à l'école d'un accompagnement financier en direction des communes : « *qu'une dotation globale de fonctionnement (DGF) de base soit assurée pour chaque école afin d'éviter*

¹ Décret n° 2017-549 du 14 avril 2017 modifiant le décret n° 2016-1049 du 1er août 2016 autorisant des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

² Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

³ Audition du 31 mai 2017.

⁴ IGEN, *L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire*, janvier 2000.

une distorsion inégalitaire entre écoles des communes riches et écoles de communes modestes » et afin d'« assurer un accès gratuit aux activités périscolaires pour les élèves les moins favorisés »¹.

Il s'ensuit que les aides de l'État ont d'abord été prorogées, dans leur ensemble, pour l'année 2014-2015 dans la loi de finances pour 2014², avant d'être pérennisées, sous la désignation de « fonds de soutien au développement des activités périscolaires », dans la loi de finances pour 2015³. Cette dernière conditionne toutefois le versement des aides à la conclusion d'un projet éducatif territorial (PEDT) (cf. *infra*).

¹ Institut Montaigne, *op. cit.*

² Article 125 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

³ Article 96 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

DEUXIÈME PARTIE DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE ET DE FINANCEMENT QUI PERDURENT, DES CONSÉQUENCES SUR LES APPRENTISSAGES QUI DOIVENT ÊTRE ÉVALUÉES

I. UNE MISE EN ŒUVRE QUI CONTINUE DE POSER DES DIFFICULTÉS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans une enquête réalisée en 2016, l'Association des maires de France rappelle que **70 % des collectivités territoriales font face à des difficultés persistantes** dans la mise en œuvre de la réforme.

Ce taux atteint 83 % s'agissant des communes de plus de 10 000 habitants.

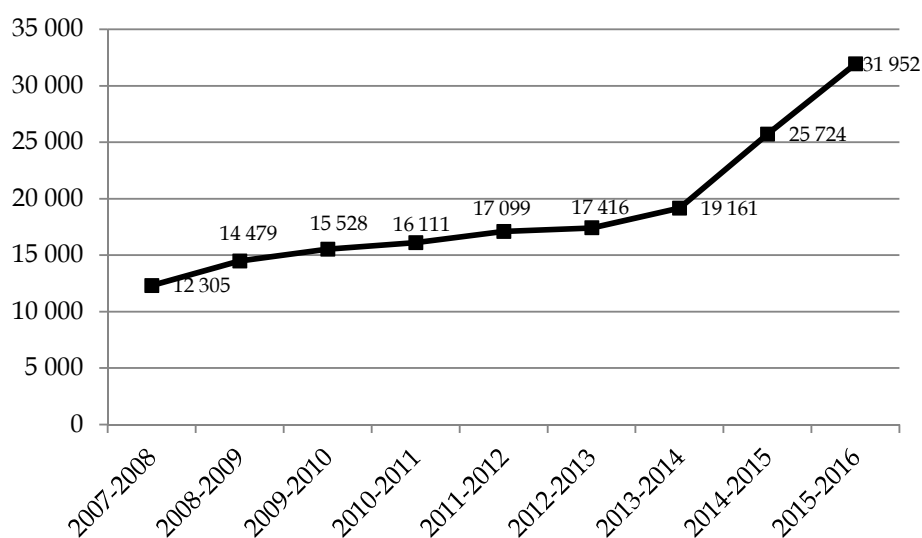
A. LES DIFFICULTÉS EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES LIÉES AU RECRUTEMENT, À LA FIDÉLISATION ET À L'INSUFFISANTE FORMATION DES ANIMATEURS

1. La problématique du recrutement et de la fidélisation des animateurs extérieurs

Outre les questions liées aux taux d'encadrement devant être respectés et aux qualifications requises, les collectivités territoriales ont été confrontées à **des difficultés en matière de recrutement et de fidélisation des animateurs extérieurs auxquels elles ont dû avoir recours pour l'encadrement des nouvelles activités périscolaires.**

D'après les chiffres communiqués par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) à vos rapporteurs, le nombre d'accueils de loisirs périscolaires a crû de manière significative à partir de 2013-2014, passant de 19 161 en 2013-2014 à 31 952 en 2015-2016, soit **une augmentation de plus de deux tiers.**

Évolution du nombre d'accueils de loisirs périscolaires



Source : DJEPVA

Cette progression s'est logiquement accompagnée d'une très forte augmentation du nombre de places ouvertes au sein de ces accueils. Entre 2012-2013 et 2015-2016, ces dernières ont été **multipliées par plus de trois, passant d'un million à trois millions**.

L'augmentation du nombre d'accueils de loisirs périscolaires et du nombre de places ouvertes au sein de ces accueils liée à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a engendré **un important besoin en animateurs**.

Selon les chiffres de l'évaluation nationale des projets éducatifs territoriaux (PEDT), **les communes ont eu massivement recours à leurs ressources internes en sollicitant les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM)**. 78,6 % d'entre elles comptent ainsi des ATSEM parmi leurs intervenants périscolaires.

Certaines collectivités territoriales ont également pu solliciter les services d'enseignants volontaires (qui représentaient près de 19 % des intervenants selon l'enquête de la DJEPVA précitée). **Une telle modalité apparaît particulièrement pertinente et pourrait être davantage encouragée par les directions académiques des services de l'éducation nationale dès lors qu'elle concerne des enseignants titulaires** (les enseignants stagiaires ayant vocation à se concentrer sur leur formation), **exerçant leur activité à temps plein et prioritairement en début de carrière, c'est-à-dire au moment où les rémunérations sont les plus faibles**.

Face à l'importance des besoins, les collectivités ont cependant également dû recourir à des intervenants extérieurs (animateurs titulaires, salariés d'association, bénévoles, animateurs vacataires, auto-entrepreneurs, emplois d'avenir, etc.).

Profil des intervenants périscolaires

Parmi les intervenants périscolaires, quels statuts sont représentés ?

Taux de réponse : **78,5%**

	Nb	% obs.	
ATSEM	2375	78,6%	78,6%
Animateurs titulaires (adjoint d'animation, animateur territorial)	1831	60,6%	60,6%
Salariés d'association	1695	56,1%	56,1%
Bénévoles	1407	46,5%	46,5%
Animateurs vacataires	1399	46,3%	46,3%
Auto-entrepreneurs	1083	35,8%	35,8%
Emplois d'avenir	869	28,7%	28,7%
Enseignants volontaires	572	18,9%	18,9%
ETAPS	475	15,7%	15,7%
Volontaires de service civique accueillis par une association partenaire	145	4,8%	4,8%
Volontaires de service civique accueillis par la collectivité	115	3,8%	3,8%
Total	3023		

Source : DJEPVA, synthèse de l'évaluation nationale des projets éducatifs territoriaux

Compte tenu du caractère limité du vivier d'animateurs disponibles, **les collectivités territoriales ou les organismes à qui l'organisation des activités périscolaires avait été déléguée (mouvements d'éducation populaire en particulier) ont été confrontées à d'importantes difficultés de recrutement.** Selon l'enquête de l'AMF précitée, **60 % des communes ont indiqué avoir des difficultés en matière de recrutement des personnels.**

Outre la question du recrutement, s'est également posée la question de la **fidélisation** des personnels recrutés. Comme le note l'AMF dans son enquête de 2016 précitée, « *nombre d'élus ont fait part des problèmes de fidélisation du personnel recruté en raison parfois du niveau d'absence voire de démission en cours d'année constaté* ».

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ces phénomènes, telles que **l'insuffisance du vivier de recrutement, la faible attractivité des horaires proposés, l'inadaptation du profil des intervenants aux postes proposés, des activités encadrées par des bénévoles ne renouvelant pas leur engagement**, etc. Au total, il apparaît indispensable de mieux sécuriser les parcours des intervenants extérieurs.

À cet égard, **la prise en charge des activités périscolaires par une intercommunalité a pu favoriser une meilleure mobilisation des ressources locales en permettant l'organisation des activités périscolaires sur des plages horaires différentes selon les écoles.**

Ce constat est partagé par notre collègue Françoise Cartron qui relève, dans son rapport au Premier ministre, que « *la mutualisation ou la recherche d'organisations hebdomadaires dans une même commune permettant aux équipes d'encadrer des activités réparties sur plusieurs endroits contribuent à*

augmenter leur temps de travail. À ce propos, l'échelon de l'intercommunalité apparaît opportun. Les élus ayant réussi à s'accorder dans le cadre d'une communauté de communes pour mutualiser les ressources et les compétences confirment n'avoir plus aucun problème pour diversifier les offres et les animateurs rencontrés nous confirment qu'ils ont ainsi pu gagner des heures. Dans les départements de la Drôme, des Landes, de la Gironde, du Loir-et-Cher, nous avons pu constater la réussite de ce type de dispositifs »¹.

Une autre piste pourrait être étudiée consistant dans la **polyactivité des intervenants extérieurs**. Ils pourraient être recrutés par les collectivités territoriales pour la réalisation d'autres missions en plus de l'animation périscolaire, telles que la livraison de repas chez les personnes âgées ou dépendantes. Ainsi que l'a suggéré Mathias Lamarque, sous-directeur à l'éducation populaire à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative lors de son audition par votre groupe de travail².

2. Des personnels insuffisamment formés

La question de l'insuffisance de la formation des animateurs a été fréquemment mise en avant au cours des auditions et des déplacements réalisés par le groupe de travail. Selon l'enquête de l'Association des maires de France précitée, **la moitié des communes estime que la question de qualification et de la compétence des personnels constitue une difficulté.**

Différents exemples illustrant le manque de formation des animateurs extérieurs ont été cités à vos rapporteurs tels que des comportements ou des réactions inadéquats, l'organisation d'activités inadaptées, etc.

Lors de la table-ronde du 8 février 2016 réunissant des organisations syndicales représentatives des animateurs, l'EPA-FSU a ainsi indiqué que *« la question de la professionnalisation s'est heurtée à l'impératif de gestion »*.

Ce constat est corroboré par les résultats de l'enquête sur la mise en place des projets éducatifs territoriaux : les collectivités territoriales ont dû faire preuve de pragmatisme afin d'assurer la mise en œuvre de la réforme dans les délais qui leur étaient impartis.

Si une forte progression des intervenants disposant d'un brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou d'un brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) a pu être constatée, dans le même temps le recours à des intervenants non diplômés a également crû.

¹ Françoise Cartron, Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la mise en place de projets éducatifs de territoires – Une réforme dans le rythme : vers une nouvelle étape qualitative, 20 mai 2016.

² Audition du 15 février 2017.

**Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA)
et brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD)**

Le **brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA)** est une qualification non professionnelle qui permet d'encadrer des enfants et des adolescents en accueils collectifs de mineurs.

Le cursus de formation se compose de trois étapes, deux sessions théoriques organisées par des organismes de formation habilités par le ministre chargé de la jeunesse et un stage pratique :

- une session de formation générale d'une durée d'au moins 8 jours ; le candidat doit avoir 17 ans révolus au premier jour de la session de formation générale (il n'existe aucune dérogation à cette condition d'âge minimal).
- un stage pratique d'une durée d'au moins 14 jours effectifs qui se déroule obligatoirement en séjour de vacances, en accueil de loisirs, en accueil de jeunes ou en accueil de scoutisme régulièrement déclarés ;
- une session d'approfondissement ou de qualification (pour cette dernière il s'agit d'acquisition de compétences dans un domaine spécialisé : voile, canoë-kayak, activités de loisirs motocyclistes, surveillance de baignade).

La formation au BAFA se déroule sur une période maximale de 30 jours.

Le **brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD)** est une qualification non professionnelle qui permet de diriger un accueil collectif de mineurs. Comme pour le BAFA, le cursus de formation se compose de plusieurs étapes alternant des sessions théoriques organisées par des organismes de formation habilités par le ministre chargé de la jeunesse et des stages pratiques.

Pour s'inscrire au BAFD, le candidat doit avoir 21 ans révolus au premier jour de la session de formation générale, être titulaire du BAFA ou d'un diplôme, titre ou certificat de qualification mentionné dans l'arrêté du 9 février 2007 et pouvoir se prévaloir d'au moins deux expériences d'animation.

Pour obtenir le BAFD, le candidat doit suivre deux sessions de formation théorique et deux stages pratiques qui se déroulent obligatoirement dans l'ordre suivant : une session de formation générale, un premier stage pratique dans les fonctions de directeur ou de directeur adjoint, une session de perfectionnement et un second stage pratique dans les fonctions de directeur.

La formation au BAFD doit se dérouler sur une période maximale de quatre ans.

Sa durée de validité est de 5 ans renouvelable.

Source : Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, Caisse nationale des allocations familiales, Guide pratique pour des activités périscolaires de qualité, édition 2014-2015

Selon l'étude précitée, **un mouvement de professionnalisation semble en cours, 60 % des collectivités territoriales affirmant avoir mis en place des formations à destination des intervenants.** Elle relève pourtant que *« certains agents se sentent parfois démunis lorsqu'il s'agit d'animer des activités dont le contenu leur est imposé dans le cadre d'un cycle d'activités ».*

B. UN ACCOMPAGNEMENT INITIAL PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT GÉNÉRALEMENT JUGÉ INSUFFISANT

Les représentants des collectivités territoriales rencontrés par vos rapporteurs ont quasi unanimement indiqué que **l'accompagnement par les services de l'État, notamment au début de la mise en œuvre de la réforme, s'était révélé très insuffisant.**

Certaines personnes entendues par le groupe de travail ont estimé que **cette situation résultait d'une « improvisation » de départ liée à l'urgence de la mise en œuvre de la réforme.** Ce constat rejoint d'ailleurs celui de Françoise Cartron qui rappelait, dans son rapport précité, que *« les élus, lors de nos visites et en réponse aux questions ouvertes du questionnaire, font part d'un manque de visibilité due à une évolution des règles au fil de l'eau - taux d'encadrement, fonds de soutien, modalités de financement par la CAF, dispositions réglementaires - et à la difficulté d'identifier les bons interlocuteurs. Ces failles dans la gouvernance ont pu installer dans certains esprits une idée de fragilité et une possible remise en cause de la pérennité du projet. Un exemple fréquemment cité concerne les communes ayant adopté le projet en 2013 en respectant scrupuleusement les préconisations d'allégement de ¾ d'heures, qui se voient opposer au départ le refus du financement de la CAF dont l'unité de mesure était d'une heure ».*

Les DASEN et les IEN entendus par le groupe de travail ont indiqué avoir consacré une part importante de leur temps à la mise en œuvre de la réforme. Pour autant, **l'intensité de l'accompagnement semble avoir été variable selon les territoires. Surtout les services de l'éducation nationale eux-mêmes ont dû faire face à l'urgence.**

La création de **groupes d'appui départementaux (GAD)** par la circulaire du 20 mars 2013¹ s'est avérée insuffisante pour répondre aux besoins et aux attentes des collectivités territoriales.

Pilotés conjointement par le préfet du département (représenté par la direction départementale de la cohésion sociale) **et par la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN)**, les GAD peuvent également associer **d'autres services de l'État, des caisses d'allocations familiales et caisses de la mutualité sociale agricole et des collectivités territoriales** ainsi que des associations *« dont l'expertise est reconnue dans la mise en œuvre de projets éducatifs ».*

¹ Circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013, NOR : MENE1306458C.

La circulaire du 20 mars 2013 précitée fixait un rôle important aux GAD dans la phase d'élaboration du projet éducatif territorial. Elle prévoyait ainsi que l'accompagnement par le groupe d'appui *« pourra se poursuivre pendant toute la phase d'élaboration, jusqu'à la signature du projet afin de faciliter la mise en place d'activités périscolaires ou d'adapter l'existant au futur projet éducatif territorial »*. Dans le cadre du renouvellement des projets éducatifs territoriaux conclus pour une durée de trois ans et dont les premiers arrivent à échéance, le GAD est chargé d'examiner les demandes de renouvellement, de formuler un avis sur ces demandes, en appréciant, notamment, la mise en œuvre effective des obligations qui incombent aux collectivités territoriales.

Comme le rappelle Françoise Cartron dans son rapport précité, **jusqu'en 2014, les GAD se sont dans une large mesure concentrés sur l'atteinte d'objectifs quantitatifs** : *« les GAD ont été très mobilisés sur le recensement et l'avancée de la signature des PEDT »*.

La circulaire du 19 décembre 2014¹ portant instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire a entamé un renforcement du rôle du GAD. Ce dernier est désormais chargé de proposer au préfet du département des modalités d'information des communes des ressources qu'il met à leur disposition, des outils qu'il produit et des bonnes pratiques qu'il diffuse. Il doit en outre assurer la diffusion des documents produits ou validés au plan national.

Par ailleurs, dans le prolongement des recommandations formulées par Françoise Cartron, les missions des GAD ont été redéfinies. La circulaire du 8 novembre 2016² leur a assigné **trois autres missions** :

- une mission d'appui à *« la réalisation, dans chaque département, d'un bilan qualitatif et quantitatif des nouveaux rythmes, en termes d'organisation du temps scolaire et de choix d'horaires, de qualité des activités périscolaires proposées et de cohérence entre les temps scolaire et périscolaire »* ;

- une mission d'accompagnement des collectivités territoriales dans la démarche d'évaluation de leur projet éducatif territorial ;

- une mission de diffusion et de partage des bonnes pratiques dans le département.

Ces évolutions semblent aller dans le bon sens et il convient désormais que les GAD se saisissent pleinement de leurs prérogatives en apportant un appui juridique, technique et opérationnel aux collectivités territoriales qui en expriment le besoin.

Des efforts ont également été consentis pour améliorer l'offre de services en ligne à destination des collectivités territoriales. Le ministère

¹ Circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014, NOR : MENE1430176C.

² Circulaire n° 2016-165 du 8 novembre 2016, NOR : MENE1630321C.

de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports ont ainsi élaboré **une « banque de ressources » en ligne accessible à partir d'un site internet (pedt.education.gouv.fr)**. Ce site propose des informations pratiques, des ressources pour l'élaboration des projets éducatifs territoriaux ainsi que des guides pratiques (accessibilité des activités périscolaires pour les enfants en situation de handicap, intégration des activités physiques et sportives dans les activités périscolaires, par exemple).

Lors de son audition par le groupe de travail, **notre collègue Françoise Cartron a cependant indiqué que les municipalités souffraient encore d'un déficit d'information sur les ressources pédagogiques proposées notamment sur le réseau Canopé¹**.

C. UNE GRANDE DIVERSITÉ DES ORGANISATIONS DONNANT ENCORE LIEU À DES AJUSTEMENTS

1. Une hétérogénéité des organisations du temps scolaire sur le territoire

La réforme des rythmes scolaires a été appliquée de manière très diversifiées selon les communes.

Cette **hétérogénéité des organisations du temps scolaire** sur le territoire **résulte de deux phénomènes** : d'une part, **l'entrée en vigueur échelonnée sur deux ans** des dispositions du décret du 24 janvier 2013 et, d'autre part, **les dérogations** prévues par le décret du 24 janvier 2013 (maxima horaires et samedi matin), le décret dit « Hamon » du 7 mai 2014 ayant ouvert la possibilité d'organisations expérimentales qui ont renforcé le caractère hétérogène de la mise en œuvre de la réforme.

Pierre-Yves Duwoye, ancien directeur du cabinet de Vincent Peillon rappelle ainsi qu'« *au total, seulement 17 % des communes la mettront en œuvre en 2013 et de façon totalement hétérogène sur le territoire, souvent dans l'improvisation du fait des délais. Quand son esprit n'en a pas été dévoyé tant il a fallu lâcher de lest en l'habillant adroitement d'aménagement et d'expérimentation, comme le fit Benoît Hamon pour que la réforme continue à s'appliquer les années suivantes* »².

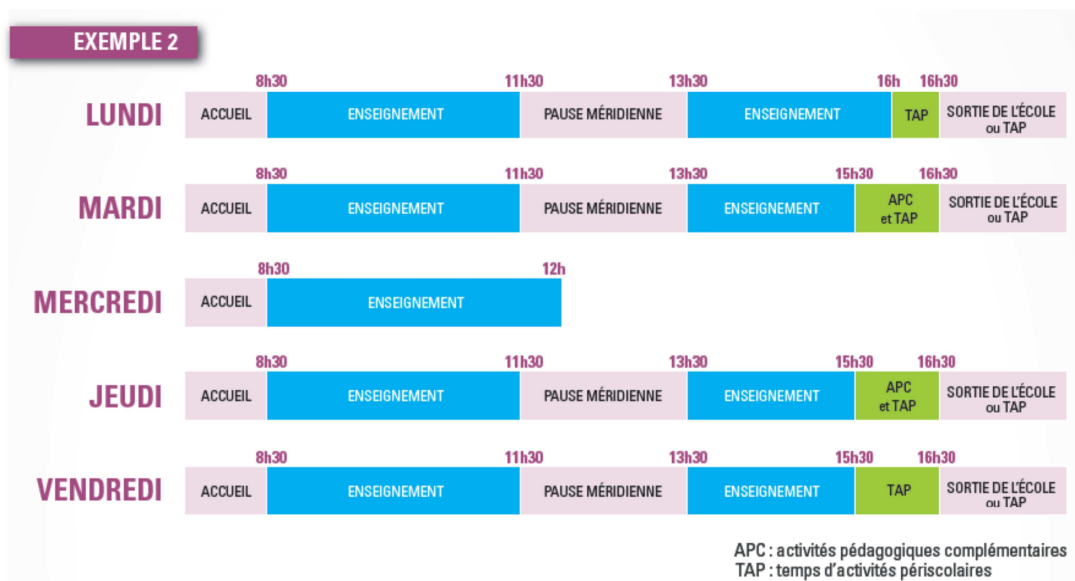
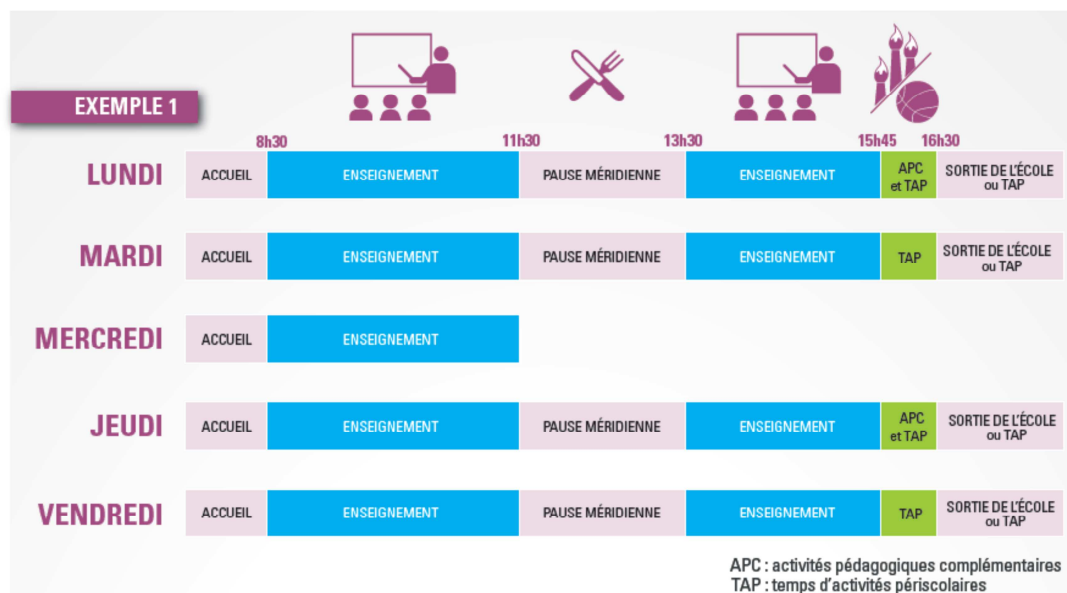
À titre d'exemple, le site du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche propose quatre modalités différentes d'organisation du temps scolaire. Ces possibilités ne sont cependant pas exhaustives dans la mesure où les communes ont, par exemple, la possibilité de placer la cinquième matinée de classe le samedi ou

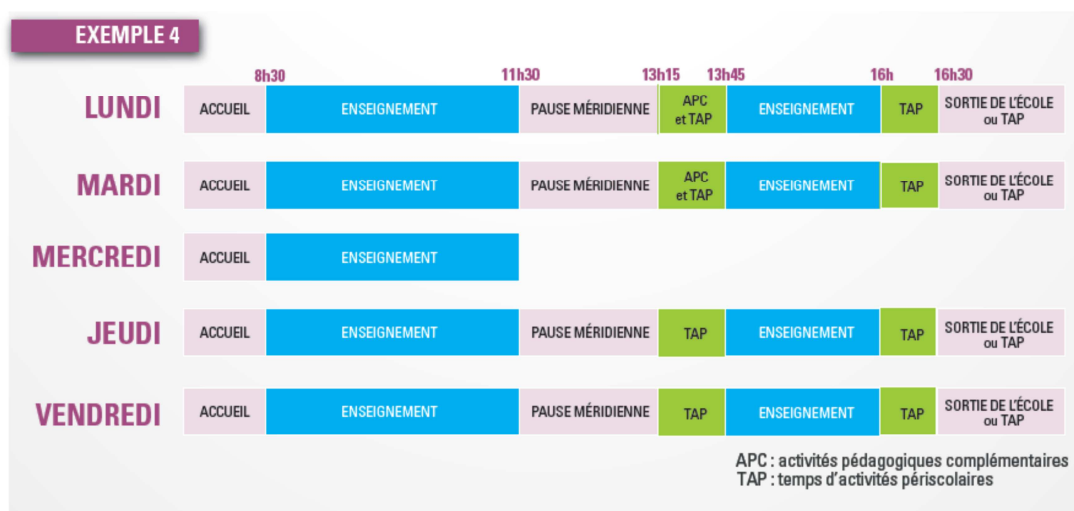
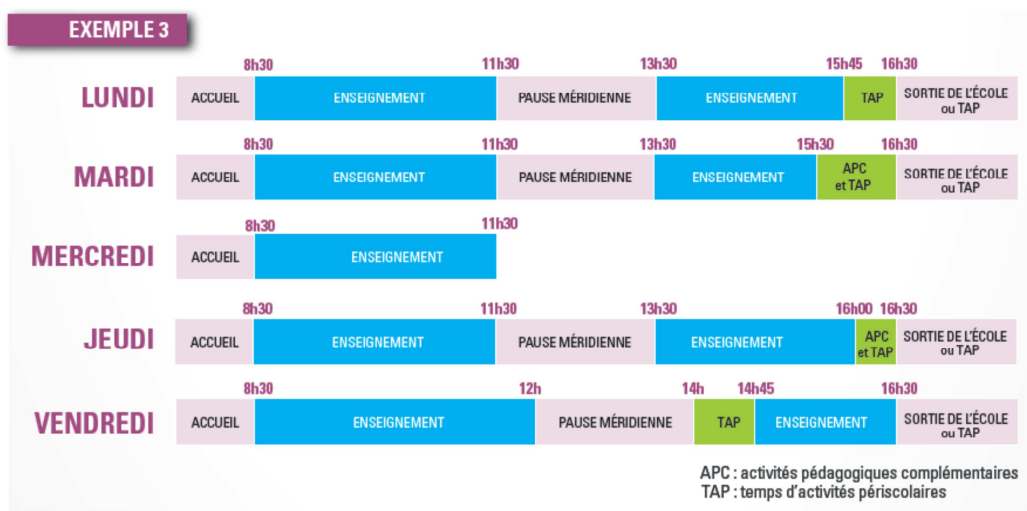
¹ Le Réseau Canopé exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition de ressources et de services éducatifs à destination des enseignants et des communautés éducatives et universitaires.

² http://pyduwoye.blogspot.fr/2017/04/changer-la-donne-il-y-unparcours-rituel_23.html.

de regrouper l'ensemble des temps d'activités périscolaires sur un après-midi.

Exemples d'organisations du temps scolaire





Source : site internet du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

À la rentrée 2016, sur les 60 400 organisations du temps scolaire recensées par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- 65 % comptent neuf demi-journées de classe, sans dérogation au droit commun (3h30 maximum par demi-journée, 5h30 maximum par jour, cours le mercredi matin) contre 66 % à la rentrée 2015 ;

- 19,5 % des organisations du temps scolaire sont organisées sur 9 demi-journées mais ont procédé à des adaptations (dépassement des maxima horaires ou cours le samedi matin) accordées dans le cadre d'un projet éducatif territorial, contre 20 % à la rentrée 2015 ;

- 15,5 % comptent huit demi-journées dont cinq matinées (conformément aux dispositions du décret du 7 mai 2014 dit « Hamon » pérennisées par le décret du 1^{er} août 2016), contre 14 % à la rentrée 2015.

Au total, 84,5 % des organisations du temps scolaire sont organisées sur 9 demi-journées, contre 86 % à la rentrée précédente. Parmi les 19,5 % de communes ayant mis en place une organisation du temps scolaire

dérrogatoire accordée dans le cadre du décret du 24 janvier 2013 précité près de 91 % d'entre elles ne dérogent qu'aux maxima horaires pour au moins une journée ou une demi-journée, 6,7 % ont placé la matinée de cours supplémentaire le samedi (soit 1,8 % du total des organisations du temps scolaire) et 2,5 % combinent ces deux possibilités.

Par ailleurs, à la rentrée 2016, parmi les communes ayant choisi une organisation du temps scolaire libérant un après-midi :

- 50 % libèrent le vendredi après-midi ;
- 30 % libèrent le jeudi après-midi ;
- 16 % libèrent le mardi après-midi ;
- 4 % libèrent le lundi après-midi.

Vos rapporteurs ont pu constater que **le choix de regrouper les activités périscolaires sur deux après-midi à raison de deux fois 1h30 se traduisait par des ruptures de rythme pour les élèves qui pouvaient être dommageables**. Ainsi, selon les enseignants de l'école André Fertré de La Flèche, qui avait opté pour cette modalité d'organisation au cours de l'année scolaire 2014-2015, les après-midi de 2h30 apparaissaient trop longs et, à l'inverse, les après-midi d'une heure trop courts.

Ce type d'organisation du temps scolaire, s'il peut répondre à un besoin des collectivités territoriales qui ont ainsi la possibilité de proposer aux animateurs des temps de travail plus conséquents, doit donc faire l'objet d'une vigilance de la part des directions départementales des services de l'éducation nationale.

Par ailleurs, à la suite des auditions et des déplacements qu'ils ont effectués, vos rapporteurs ont acquis la conviction que **le choix de placer la cinquième matinée de classe le mercredi plutôt que le samedi, s'il répond à une demande légitime des parents, notamment séparés, et des enseignants, ne constitue pas la modalité d'organisation du temps scolaire la plus propice aux apprentissages**. Lors de la visite du groupe scolaire Jules Ferry d'Aulnay-sous-Bois, l'équipe enseignante a indiqué à vos rapporteurs regretter la décision de la municipalité, à la demande des parents d'élèves, de revenir sur le choix du samedi matin au profit du mercredi matin, considérant que les élèves étaient beaucoup plus sereins et attentifs le samedi matin.

Certains élus, à l'instar de Florence Thibaudeau-Rainot, adjointe en charge de l'éducation à la ville du Havre, ont également fait état de **réticences de la part des services de l'éducation nationale** quant au choix du samedi matin : ainsi « *le souhait par les écoles ou les communes de placer la cinquième matinée d'enseignement le samedi matin a été parfois contrarié par l'éducation nationale* »¹.

¹ Audition du 26 janvier 2017.

Cette réticence tient principalement à **la crainte d'un absentéisme accru** le samedi matin : comme l'expliquait Franck Montuelle, secrétaire général adjoint du SI.EN-UNSA, « *les évolutions sociétales rendent très difficile voire impossible le rétablissement du samedi matin, pourtant préférable sur le plan scientifique et font craindre de graves problèmes d'assiduité* »¹. Les contraintes liées à l'organisation des transports scolaires, l'opposition d'une partie des familles, en particulier les parents séparés, ainsi que de certains enseignants, ont également contribué à réduire la part des communes faisant le choix du samedi matin.

Il conviendrait par conséquent que cette possibilité soit considérée comme une modalité de droit commun et non comme une dérogation. Une telle modalité d'organisation **doit cependant faire l'objet d'un accord large afin d'éviter des phénomènes d'absentéisme massif.** Selon Annie Nguyen, inspectrice de l'éducation nationale de la circonscription d'Aulnay 22, le taux d'absentéisme est ainsi trois fois supérieur le samedi matin que les autres jours. Cette situation s'explique notamment par le rejet par les parents d'élèves de cette organisation du temps scolaire.

Pour autant, dès lors qu'un consensus pour placer la cinquième matinée de classe le samedi matin, les communes devraient pouvoir appliquer cette mesure sans que les services de l'éducation nationale ne puissent s'y opposer.

2. La possibilité de regrouper les activités périscolaires le vendredi après-midi doit faire l'objet d'une très grande vigilance de la part des services de l'éducation nationale

Le décret « Hamon » permet aux communes de regrouper l'intégralité des activités périscolaires sur une demi-journée ; le regroupement le vendredi après-midi est le plus fréquemment, puisque la moitié des communes ayant mis en œuvre cet aménagement ont fait ce choix.

« Dévoiement », « non-sens », « problématique », « catastrophe » : la quasi-totalité des personnes entendues par vos rapporteurs ont vivement critiqué cette modalité d'organisation du temps scolaire.

Elle apparaît en effet **en contradiction avec l'objet de la réforme, en ce qu'elle aboutit à une semaine d'enseignement plus dense et qu'elle accroît la coupure entre les semaines d'enseignement, portée désormais à deux jours et demi.** Selon les représentants du SGEN-CFDT, « *ce temps de rupture plus important [...] entraîne une fatigue accrue des enfants au retour en classe le lundi matin* »³.

¹ Audition du 1^{er} février 2017.

² Déplacement du 25 avril 2017.

³ Audition du 1^{er} février 2017.

De surcroît, **la fréquentation des activités périscolaires est dans ce cas beaucoup plus faible** : de nombreux élèves sont livrés à eux-mêmes dès le vendredi midi. Il peut en résulter un effet d'aubaine pour certaines communes, les financements de l'État n'étant pas liés à la fréquentation réelle des activités.

Décrit par un inspecteur de l'éducation nationale comme un « *accommodement nécessaire* » consenti envers des communes rurales ayant du mal à employer des animateurs pour quatre créneaux de 45 minutes, cet aménagement a pourtant été mis en œuvre par des communes urbaines, à l'instar de Lyon, Perpignan ou Marseille (qui y a renoncé à la rentrée 2015).

Or certaines personnes entendues par le groupe de travail ont interrogé **la réalité du contrôle exercé par le recteur d'académie ou le DASEN, qui n'auraient pas toujours été en position de refuser les expérimentations présentées, sous la pression des communes et des enseignants.**

Vos rapporteurs ne prônent pas l'interdiction pure et simple du **regroupement des activités périscolaires le vendredi après-midi**, qui pourrait, comme le relevait Françoise Cartron, « *priver certaines communes ayant un projet éducatif particulier d'une solution adaptée* »¹. Le choix de la communauté de communes du pays fléchois de consacrer un après-midi par semaine aux activités périscolaires selon un système de rotation par école, parce qu'il répond à un véritable projet pédagogique porté par l'ensemble des acteurs de la communauté éducative, ne devrait ainsi pas être remis en cause.

En revanche, ils recommandent **la plus grande rigueur de la part des services de l'éducation nationale à l'occasion de l'examen des projets d'organisation du temps scolaire : l'État doit pleinement jouer son rôle de garant de l'intérêt général et de l'intérêt des enfants.**

3. Des écoles privées sous contrat qui sont majoritairement restées en retrait de la réforme et dont certaines font le choix d'un retour en arrière

Si les écoles privées sous contrat sont tenues de respecter un cadre réglementaire en matière de temps scolaire (année scolaire comportant 36 semaines au moins réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacances), **les dispositions du décret du 24 janvier 2013 précité ne leur sont pas applicables de droit.**

Il leur est cependant possible d'organiser leur semaine scolaire sur **neuf demi-journées dans les mêmes conditions que les écoles publiques. Les élèves qui y sont scolarisés ouvrent alors droit aux aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.**

¹ Audition du 22 février 2017.

274 écoles privées sous contrat ont appliqué la réforme dès la rentrée 2013 et 800 à partir de la rentrée 2014, représentant 122 000 élèves (13,5 % du total des élèves scolarisés dans l'enseignement privé sous contrat).

Le nombre d'écoles privées ayant fait le choix d'appliquer la réforme des rythmes scolaires apparaît par conséquent limité. Lors de son audition, le secrétariat général à l'enseignement catholique (SGEC)¹ a ainsi rappelé que *« de nombreuses écoles catholiques n'ont pu s'engager dans la réforme malgré le travail en amont qui avait été mené pour les y inciter »*.

Les raisons invoquées sont de plusieurs ordres : refus des parents d'élèves, demande des élus locaux de ne pas appliquer la réforme pour éviter d'alourdir les coûts, élus ne souhaitant pas associer les écoles privées à l'organisation, prise en charge des seuls enfants de la commune pour les temps d'activités périscolaires, absence de concertation....

Par ailleurs, **certaines écoles qui avaient fait le choix d'appliquer la réforme ont décidé de revenir à une semaine de quatre jours.** Selon le SGEC, plusieurs causes peuvent expliquer ce phénomène : animateurs *« peu fiables »*, activités périscolaires devenues payantes, non-renouvellement ou inadaptation des activités proposées, fatigue...

D. DES DIFFICULTÉS QUI ONT PU ÊTRE SURMONTÉES LOCALEMENT GRÂCE À UN DIALOGUE ASSOCIANT L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA COMMUNAUTÉ ÉDUCATIVE

Les communes où les difficultés de mise en œuvre avaient pu être surmontées et où des expérimentations innovantes avaient pu être mises en place, comme cela a été le cas à Arâches-la-Frasse et dans le pays fléchois, se sont toutes appuyées sur un dialogue nourri rassemblant l'ensemble des acteurs de la communauté éducative : élus locaux, enseignants, services de l'éducation nationale et parents d'élèves.

À Arâches-la-Frasse, une expérimentation dite « montagne » a ainsi été mise en place se traduisant par la libération de huit mercredis en période hivernale (dix mercredis depuis la rentrée 2016) pour permettre la pratique du ski par l'ensemble des élèves. En contrepartie, les vacances d'été sont écourtées et la rentrée scolaire est avancée au mois d'août. Prévue dans le cadre d'un projet éducatif territorial à la rédaction duquel l'ensemble des acteurs ont été parties prenantes, cette expérimentation repose sur un véritable projet pédagogique qui satisfait l'ensemble d'entre eux.

Les communes du pays fléchois ont, quant à elles, mis en place des expérimentations à partir de la rentrée 2013 dans quelques écoles volontaires.

¹ Audition du 9 février 2017.

Dans un premier temps, les écoles ont eu la possibilité d'opter pour le regroupement des temps d'activités périscolaires sur deux après-midi seulement, à raison d'une heure trente par après-midi, contre 45 minutes sur quatre après-midi auparavant.

Les écoles volontaires ont ensuite pu opter pour le regroupement des activités scolaires sur un seul après-midi permis par le décret « Hamon ».

Cette dernière organisation ayant semblé mieux adaptée aux rythmes des enfants et convenant aux enseignants et aux parents, elle a été généralisée à l'ensemble des écoles de la communauté de communes à la rentrée 2016. Une rotation est organisée entre les différentes communes permettant une mutualisation des intervenants.

Afin de simplifier l'organisation des temps d'activités périscolaires (qualifiés par la communauté de communes de temps éducatifs périscolaires), cette compétence a en outre été communautarisée.

Même lorsque les demandes de dérogations ont été refusées par le DASEN, comme cela a pu être le cas en Haute-Savoie, compte tenu des contraintes liées à la multiplicité des organisations du temps scolaire dans un département caractérisé par un ratio mesurant le nombre de postes d'enseignants pour cent élèves (ratio P/E) très faible (5,06 professeurs pour cent élèves, plaçant le département en avant-dernière position) et une proportion importante d'enseignants à temps partiel (21,4 %, soit le troisième taux le plus élevé de France) ne permettant pas une mobilisation satisfaisante des remplaçants, **un dialogue nourri entre les services de l'éducation nationale et les élus locaux a permis de réduire les éventuelles tensions.**

Au total, **la concertation constitue donc la clef de succès de la mise en œuvre de la réforme en ce qu'elle a permis d'aligner les rythmes scolaires sur les rythmes sociaux, économiques voire climatiques.**

Ces expérimentations ont pu avoir lieu lorsque l'ensemble des acteurs ont été conviés à participer à la rédaction du **projet éducatif territorial (PEDT), qui s'est alors imposé comme l'outil permettant l'élaboration d'un diagnostic commun et de solutions partagées.**

Le projet éducatif territorial (PEDT)

Créé concomitamment à la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires en 2013, le projet éducatif territorial (PEDT) constitue **le document permettant de formaliser les décisions en matière d'organisation des temps d'activités périscolaires voire extrascolaires.**

Aux termes de l'article L. 551-1 du code de l'éducation, le PEDT « *vise notamment à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les établissements scolaires veillent, dans l'organisation des activités périscolaires à caractère facultatif, à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves* ».

Outre la collectivité territoriale à l'initiative du projet, peuvent être associés à la rédaction du PEDT : le ministère de l'éducation nationale, le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, les autres administrations de l'État concernées (ministère de la culture et de la communication, ministère délégué à la ville, ministère délégué à la famille, etc.), les caisses d'allocations familiales, la mutualité sociale agricole, les autres collectivités territoriales impliquées, les associations (de jeunesse et d'éducation populaire, sportives, culturelles, artistique ou scientifiques etc.) et des représentants de parents d'élèves.

Si l'établissement du projet éducatif territorial doit donc reposer sur une logique partenariale, dans les faits, certaines collectivités territoriales ont eu peu de marges de manœuvre, la décision finale ayant été prise par les services de l'éducation nationale de manière unilatérale, et d'autres ne se sont pas pleinement saisies de cet outil, se contentant d'un document *a minima* afin de percevoir les aides de l'État et des caisses d'allocations familiales.

II. UN COÛT ESTIMÉ À PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, IMPARFAITEMENT COMPENSÉ ET DONT IL CONVIENDRAIT DE FIABILISER LES CONTOURS

La réforme des rythmes scolaires s'est notamment traduite par la mise en place de temps d'activités périscolaires (TAP), aussi appelées nouvelles activités périscolaires (NAP).

Le financement de ces nouveaux temps a été mis à la charge des communes, celles-ci pouvant en mutualiser l'organisation à l'échelon intercommunal.

A. UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER ÉTATIQUE ET VIA LES CAISSES D'ALLOCATION FAMILIALE

Si cette réforme ne constitue pas, juridiquement, un transfert de compétence obligatoire, elle se traduit néanmoins par des dépenses supplémentaires importantes pour les collectivités territoriales, qui ne sont pas intégralement compensées par les aides de l'État ni celles versées par les caisses d'allocations familiales (CAF).

1. Les aides de l'État

Les aides de l'État au titre de l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs se sont élevées à **181 millions d'euros en 2014, 367 millions d'euros en 2015 et 373 millions d'euros en 2016. 373 millions d'euros ont en outre été inscrits dans la loi de finances pour 2017.**

Montants versés aux communes par l'État au titre de l'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires

(En millions d'euros)

2013	2014	2015	2016	TOTAL 2013-2016
28	181	367	373	947

Source : direction du budget

a) Le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires : un engagement temporaire

Instauré par l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013¹, le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS) avait pour vocation d'inciter les communes à mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée 2013 notamment en les aidant à redéployer les activités périscolaires existantes – celles du mercredi matin entre autres – et à en proposer de nouvelles, ainsi qu'à garantir la prise en charge de tous les enfants jusqu'à 16h30 au moins. Il était envisagé comme un dispositif temporaire, ayant pour seule fonction de faciliter l'introduction des nouveaux dispositifs.

Toutes les communes sans distinction ayant décidé de mettre en œuvre les nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2013 se sont ainsi vu allouer une dotation forfaitaire de **50 euros par élève**.

Afin de prendre en compte les inégalités sociales et territoriales, les communes urbaines ou rurales les plus en difficulté ont quant à elles bénéficié de **40 euros supplémentaires par élève**. Cette majoration a été accordée aux **communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) dite « DSU cible » ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) dite « DSR cible »**.

Au total, c'est donc une aide de 90 euros par élève qui a été versée à ces communes pour l'année scolaire 2013-2014.

b) La pérennisation de l'accompagnement financier étatique : le fonds de soutien au développement des activités périscolaires

Ce fonds a finalement été prorogé par la loi de finances pour 2014 puis pérennisé par la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un fonds de

¹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République.

soutien au développement des activités périscolaires, à la demande des élus locaux et de nombreux parlementaires.

Les crédits correspondants sont inscrits sur le programme 230 « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire ». Ils sont versés sous la forme d'une subvention à l'Agence de services et de paiement (ASP) qui en assure la gestion.

Les communes sont destinataires des aides. Il leur revient de les reverser à l'établissement public de coopération intercommunale lorsque celui-ci a été doté de la compétence scolaire. Les communes sont également, en principe, destinataires des aides calculées au titre des élèves scolarisés dans les écoles privées sous contrat présentes sur leur territoire, à charge pour elles de les reverser aux organismes de gestion de ces écoles. Les communes peuvent toutefois demander à ce que l'Agence de services et de paiement (ASP) procède à un versement direct aux organismes de gestion.

Les aides du fonds de soutien font l'objet de deux versements :

- un premier avant le 31 décembre, calculé sur la base des effectifs d'élèves scolarisés dans les écoles concernées l'année scolaire précédente, correspond à un tiers du montant de l'aide calculée sur cette base ;

- un second avant le 30 juin correspondant au solde du montant de l'aide, calculé sur la base des effectifs d'élèves constatés pour l'année scolaire en cours (à la date du 15 octobre).

À partir des données transmises par le ministère, l'ASP calcule le montant des aides destinées aux communes, en distinguant, d'une part, le montant devant être perçu au titre des élèves de ses écoles publiques et, d'autre part, les montants correspondant aux élèves de chacune des écoles privées sous contrat éligibles. Les montants ainsi calculés sont notifiés aux communes et aux organismes de gestion des écoles privées sous contrat.

Depuis la rentrée 2015, les aides du fonds de soutien de l'État sont versées à toutes les communes au titre des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat présentes sur leur territoire ayant mis en œuvre la réforme et pour lesquelles les activités périscolaires sont organisées dans le cadre d'un PEDT¹.

La mise en place de cette condition explique que le montant exécuté au titre du fonds de soutien ait diminué entre 2015 et 2016, passant de 387 millions d'euros à 350 millions d'euros.

Selon la direction des affaires financières, début 2017, **près de 96 % des communes disposant d'une école étaient couvertes par un projet éducatif territorial et étaient donc éligibles aux aides du fonds de soutien.**

¹ Décret n° 2015-996 du 17 août 2015.

D'après les indications de la direction du budget, **six millions d'élèves sont aujourd'hui couverts par la part forfaitaire et deux millions par la dotation majorée.**

2. Les aides des caisses d'allocations familiales

Parallèlement aux aides de l'État, les caisses d'allocations familiales (CAF) participent financièrement à la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs en soutenant le développement des accueils collectifs de mineurs déclarés. En 2015, la branche famille a ainsi consacré plus de **435 millions d'euros à l'accueil périscolaire**, soit une augmentation de 45 % par rapport au montant versé en 2013 qui s'élevait à 300 millions d'euros.

Plusieurs dispositifs financiers ont ainsi été ouverts aux temps d'activités périscolaires ou spécifiquement mis en place : la prestation de service accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), l'aide spécifique rythmes scolaires (ASRE) et le contrat enfance jeunesse (CEJ).

Évolution des dépenses pour l'accueil périscolaire versées par les caisses d'allocations familiales

(En millions d'euros)

	2013	2014	2015
Prestation de service accueil de loisirs sans hébergement (ALSH)	133,7	150,2	186,9
Aide spécifique rythmes scolaires (ASRE)	17,4	52,1	96,9
Contrat enfance jeunesse (CEJ)	149,1	165,8	151,8
Contribution au fonds d'amorçage		62	
Total	300,2	430,1	435,6

Source : Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), réponse au questionnaire du groupe de travail du Sénat

a) La prestation de service accueil de loisirs sans hébergement (ALSH)

Tous les accueils de loisirs périscolaires déclarés auprès des services départementaux en charge de la jeunesse sont éligibles à la prestation de service accueil de loisirs sans hébergement (ALSH).

La prestation est **versée aux gestionnaires de l'accueil de loisirs** après examen de la demande par la CAF.

Pour bénéficier de la prestation de service ALSH, le service doit en premier lieu respecter la réglementation relative aux accueils collectifs de mineurs¹.

¹ Articles R. 227-1 à R. 227-30 du code de l'action sociale et des familles.

Dès 2013, le Gouvernement a autorisé, pour une durée de trois ans, **un système dérogatoire concernant l'encadrement des accueils de loisirs périscolaires organisés dans le cadre d'un projet éducatif territorial**¹.

Un taux d'encadrement d'un animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans, au lieu d'un pour 10, et d'un animateur pour 18 enfants de 6 ans et plus, au lieu d'un pour 14, a ainsi été autorisé².

Par ailleurs, ce mécanisme dérogatoire a permis d'inclure des intervenants ponctuels dans le calcul des taux d'encadrement³ et de réduire la durée minimale journalière de fonctionnement d'un accueil à une heure au lieu de deux⁴. Ce dispositif dérogatoire a été pérennisé en 2016⁵.

Taux d'encadrement

Âge	Encadrement de droit commun	Encadrement dérogatoire
Moins de 6 ans	Un animateur pour 10 enfants	Un animateur pour 14 enfants
6 ans et plus	Un animateur pour 14 enfants	Un animateur pour 18 enfants

Source : Groupe de travail du Sénat

Par ailleurs, pour bénéficier de l'aide de la CAF, **le service ALSH doit respecter les critères définis par la CNAF dans le cadre de son soutien aux ALSH**⁶, à savoir :

- l'ouverture et l'accès à tous visant à favoriser la mixité sociale ;
- l'accessibilité financière pour toutes les familles au moyen de tarifications modulées en fonction des ressources ;
- une implantation territoriale des structures en adéquation avec les besoins locaux ;

¹ Décret du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial.

² Article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit « I.- Pour l'encadrement des enfants en accueils de loisirs périscolaires, lorsqu'il relève des dispositions de l'article L. 227-4, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation est fixé comme suit : 1° Un animateur pour dix mineurs âgés de moins de six ans ; 2° Un animateur pour quatorze mineurs âgés de six ans ou plus. II.- L'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation peut être réduit pour les accueils de loisirs périscolaires organisés dans le cadre d'un projet éducatif territorial conclu en application de l'article L. 551-1 du code de l'éducation, sans pouvoir être inférieur 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 ».

³ Article R. 227-20 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Décret 2016-1051 du 1^{er} août 2016 relatif au projet éducatif territorial et à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre modifiant les articles.

⁶ Lettre circulaire CNAF n° 2008-196.

- la production d'un projet éducatif ;
- la mise en place d'activités diversifiées excluant les cours et les apprentissages particuliers.

D'après la CAF, « la prestation de service ALSH est calculée sur la base d'un pourcentage du prix de revient unitaire du service, soit 30 %, dans la limite d'un prix plafond fixé annuellement par la CNAF, multiplié par le nombre d'actes ouvrant droit à la prestation et par le taux du régime général. Des acomptes peuvent être versés sur la base de 70 % du droit de l'exercice précédent ».

**Barème 2016 de la prestation de service
« accueil de loisirs sans hébergement »**

(en euros)

	Prix plafond	Taux (en pourcentage)	Prestation
Accueil périscolaire			
Par heure	1,77	30 %	0,53
Par jour	14,11	30 %	4,23
Accueil extrascolaire			
Par heure	1,77	30 %	0,53
Par jour	14,11	30 %	4,3

Source : CNAF, réponse au questionnaire du groupe de travail du Sénat

Correspondant initialement à un montant total de 133 millions d'euros en 2013, celui-ci a atteint près de 187 millions d'euros en 2015.

b) L'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE)

Pour accompagner les communes dans la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs, l'État et la CNAF sont convenus, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017 (COG), que la branche famille soutiendrait financièrement la réforme des rythmes scolaires **via la création d'une aide spécifique pour les trois nouvelles heures d'accueil périscolaire libérées par la réforme, l'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE)**. En 2015, le montant de l'ASRE était de 0,52 euro par heure. En 2016, l'aide a été portée à 0,53 euro. Elle est versée aux gestionnaires de l'accueil de loisirs après examen de la demande par la CAF.

Pour bénéficier de cette aide, le service doit respecter la réglementation relative aux accueils collectifs de mineurs qui se traduit

par une déclaration auprès des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)¹.

Seules les heures d'accueil portant effectivement sur du temps libéré par la réforme des rythmes éducatifs ouvrent droit au versement de l'ASRE, à l'exclusion dont des temps de surveillance (garderie) et des activités pédagogiques complémentaires relevant de l'éducation nationale. Par ailleurs, son montant est plafonné à hauteur de trois heures par semaine et pour 36 semaines par an et par enfant.

Seuls les enfants ayant participé effectivement aux activités périscolaires ouvrent droit à cette aide. Les communes sont donc tenues de transmettre des justificatifs de présence aux CAF.

L'aide spécifique peut être versée à des accueils de loisirs déclarés qui pratiquent la gratuité les trois nouvelles heures. Son versement est exclusif de celui de la prestation de service accueil de loisirs sans hébergement.

En 2013, 17 millions d'euros ont été versés par les CAF au titre de l'ASRE. En 2015, ce montant s'élevait à près de 97 millions d'euros.

c) Le contrat enfance et jeunesse (CEJ)

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) s'adresse aux collectivités territoriales qui proposent une offre de jeunesse sur l'ensemble des temps libres de l'enfant dans le cadre des orientations définies par la CNAF. Ce dispositif prend notamment en compte les accueils bénéficiant de la prestation de service accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et vise à accompagner les territoires retenus comme prioritaires par la CAF.

Depuis 2013, les CAF ne peuvent pas prendre d'engagement au titre de l'activité périscolaire dans le cadre du « flux » du volet jeunesse du contrat enfance et jeunesse.

Le total des prestations versées au titre du contrat enfance jeunesse est passé de 149 millions d'euros en 2013 à près de 152 millions d'euros en 2015.

d) Des procédures d'obtention des aides des CAF jugées excessivement complexes

Les représentants d'élus locaux entendus par vos rapporteurs ont mis en avant la « rigidité » des procédures des CAF pour l'obtention des aides². Ce constat est partagé par l'association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV), dont les représentants ont dénoncé la « lourdeur administrative » liée à ces procédures³.

¹ Articles R. 227-1 à R. 227-30 du code de l'action sociale et des familles.

² Table ronde du 26 janvier 2017.

³ Audition du 15 février 2017.

Dans son rapport remis le 20 mai 2016 au Premier ministre, Françoise Cartron note d'ailleurs que *« certains élus renoncent à solliciter ce financement dans la mesure où, pour l'obtenir, ils doivent justifier de l'adaptation des locaux scolaires à l'accueil collectif de mineurs alors que ces locaux sont déjà assujettis à la réglementation liée aux établissements recevant du public et qu'ils font l'objet à ce titre des contrôles prévus par les textes »*¹.

Elle rappelle en outre que, **si certains assouplissements ont eu lieu** (fin de l'exigence d'un créneau initial d'une heure minimum alors que la réforme préconisait des activités sur 45 minutes, taux d'encadrement, taille maximum d'un centre de loisirs, etc.), *« les élus témoignent assez largement de difficultés à identifier les interlocuteurs locaux de la CAF et déplorent des demandes restées sans réponse. Le circuit entre la validation du statut de " centre de loisirs déclarés auprès de la DDCSPP " et le financement complémentaire que la commune peut toucher par la CAF n'est pas fluide. Ces crispations aboutissent à ce que la moitié des élus interrogés déclarent avoir renoncé à cette demande de financement. Les communes plus isolées qui n'ont pas de service compétent (mutualisé ou non) se retrouvent de fait " exclues " face à cette complexité. Les communes plus importantes mobilisent un temps de travail très lourd du coordonnateur pour pouvoir fournir l'ensemble des pièces demandées »*.

Lors des déplacements effectués par vos rapporteurs, les élus rencontrés ont unanimement souligné la complexité des procédures nécessaires à l'obtention des aides des CAF.

Certaines municipalités ont indiqué avoir renoncé à solliciter ces subventions faute de disposer d'une ingénierie suffisante pour la constitution et le suivi des dossiers.

B. UN COÛT ESTIMÉ À PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, N'AYANT FAIT L'OBJET D'AUCUNE ÉVALUATION NI EN AMONT NI EN AVANT DE LA RÉFORME PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT

En l'absence d'une évaluation par les services de l'État, l'Association des maires de France (AMF) en partenariat avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ont mené plusieurs enquêtes destinées à mesurer le coût de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires pour les collectivités territoriales.

Au total, selon les résultats des différentes enquêtes menées par ces organismes, le besoin global de financement de la réforme s'élèverait à plus d'un milliard d'euros.

¹ Françoise Cartron, *ibid.*

1. L'impact financier pour les collectivités territoriales

L'enquête menée par l'AMF en 2016 a évalué, pour les collectivités territoriales, un coût moyen résultant de l'application de la réforme tout en rappelant également que **deux tiers des communes et trois quarts des intercommunalités interrogées ont décidé la gratuité des activités périscolaires.**

a) Un coût brut estimé à un montant compris entre 231 euros et 243 euros par enfant

L'enquête précitée s'intéresse en premier lieu aux charges que représente la réforme des rythmes scolaires en matière de dépenses supplémentaires de fonctionnement et son impact financier pour les communes et les intercommunalité.

Elle précise que **les collectivités ont dû faire face à une augmentation des dépenses liée 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.**

Aux termes de cette enquête, **le coût annuel brut moyen par enfant inscrit aux nouvelles activités périscolaires (NAP) est estimé à une moyenne de 231 euros pour les communes et 243 euros pour les intercommunalités.**

Cette évaluation est cohérente avec les coûts présentés par les élus rencontrés par le groupe de travail, qui s'élèvent par exemple à 206 euros bruts par enfant dans le pays Fléchois, à 290 euros par enfant à Thônes et à 360 euros par enfant à Arâches-la-Frasse.

b) Un coût net évalué à 161 euros par enfant

Une estimation du coût annuel moyen net par enfant inscrit aux activités, c'est-à-dire prenant en compte les aides du fonds de soutien et des CAF, a également été établi. Il s'élève à 161 euros, tant pour les communes que pour les intercommunalités.

Au total, le reste à charge pour les communes serait par conséquent de 70 % du coût annuel moyen brut par enfant et de 66 % pour les intercommunalités, les aides du fonds de soutien et de la CAF, couvrant en moyenne environ 30 % du coût annuel par enfant inscrit aux nouvelles activités périscolaires pour les communes et pour les intercommunalités. **Ces chiffres sont cohérents avec ceux présentés à vos rapporteurs par les élus rencontrés.**

S'agissant des intercommunalités, le reste à charge, légèrement inférieur à celui des communes pourrait s'expliquer par une organisation plus fréquente des nouvelles activités périscolaires 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 %).**

Les collectivités territoriales ont mis en avant les difficultés de mise en œuvre de la réforme en lien avec la baisse des dotations de l'État, d'autant plus lorsqu'elles ont fait le choix de la gratuité.

Un certain nombre d'élus ont fait part de leur sentiment de désengagement de l'éducation nationale devant la mise en place nécessaire d'une méthodologie de calcul des coûts induits par la réforme des rythmes éducatifs.

Si les recettes allouées aux collectivités sont bien identifiées puisqu'elles résultent de dispositifs nationaux, les charges induites demeurent quant à elles difficiles à chiffrer puisqu'il revient à chaque collectivité territoriale d'établir l'offre d'activités périscolaires comme elle l'entend.

2. Un coût qui doit désormais faire l'objet d'une évaluation par les services de l'État

a) Une absence d'évaluation en amont des dépenses supplémentaires pour collectivités territoriales induites par la réforme des rythmes scolaires

Dans sa réponse au questionnaire du groupe de travail, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a indiqué que les évaluations de l'impact financier de la réforme des rythmes scolaires pour les collectivités réalisées *a priori* auraient dû porter sur l'impact des mesures sur leurs dépenses obligatoires en matière d'éducation et sur leurs compétences à caractère facultatif.

S'agissant des compétences obligatoires, le ministère a indiqué avoir considéré que, dans la mesure où la semaine scolaire demeurerait organisée sur 24 heures d'enseignement, le retour à une semaine scolaire organisée sur quatre jours et demi au lieu de quatre jours **« ne devait pas se traduire par un surcoût en matière de fonctionnement des écoles pour les communes puisque le volume horaire global d'enseignement dû aux élèves n'était modifié ni sur la semaine, ni sur l'année »**. Un tel raisonnement semble injustifié dans la mesure où, d'une part, la réduction du nombre d'heures de classe par jour ne s'est pas nécessairement traduite par une diminution à due concurrence des heures d'ouverture des établissements et, d'autre part, l'ouverture des écoles une demie journée de plus par semaine s'est nécessairement accompagnée de dépenses de fonctionnement supplémentaires (entretien, fluides, etc.).

De même, en matière de transport, le ministère a indiqué avoir fait les hypothèses suivantes :

- les « véhicules dédiés au transport étaient déjà financés » ;

- « le transport scolaire était déjà organisé le mercredi matin pour les collégiens et les lycéens ».

Or certaines collectivités ont dû densifier leur offre de transports scolaires, modifier de manière substantielle les horaires voire créer de nouvelles dessertes, décisions qui se sont logiquement traduites par des dépenses supplémentaires.

Au total, le ministère reconnaît qu'il n'a pas été « *prévu d'impact financier direct sur les compétences obligatoires des collectivités* ».

Le ministère n'a pas non plus réalisé de chiffrage des dépenses supplémentaires liées à l'exercice par les collectivités territoriales le **compétences à caractère facultatif en matière d'éducation** (restauration scolaire et activités périscolaires) considérant que celles-ci étaient indirectes et ne découlaient pas de la rédaction du décret, que le volume total des dépenses dépendrait de la volonté de chaque commune et du choix des familles et qu'il ne s'agissait pas d'un transfert de compétence vers les communes qui auraient impliqué, en vertu de l'article 72-2 de la Constitution, une compensation financière.

Si, juridiquement, le raisonnement du ministère a été validé par le Conseil d'État dans des arrêts du 23 décembre 2014 précités, **les communes se sont néanmoins retrouvées dans l'obligation matérielle de faire face aux conséquences liées, même de manière indirecte, aux dispositions du décret de 2013 et d'en assumer le coût.**

b) Une situation actuelle marquée par l'absence d'évaluation de la part des services de l'État

Il convient de noter que **les données financières récoltées par l'AMF et la CNAF n'ont qu'une valeur déclarative**. Le rapport de l'AMF appelle d'ailleurs lui-même à une évaluation publique des effets globaux de la réforme.

La plupart des personnes entendues par vos rapporteurs n'ont pas contesté les chiffres avancés par l'AMF tout en soulignant l'incapacité à évaluer précisément le coût réel global.

La direction du budget également entendue par vos rapporteurs¹, indique que **le coût total est difficile à estimer du fait de modalités d'organisation différentes et de situations disparates entre les communes, notamment de surcoûts particuliers pour les communes rurales**. De même, elle estime que **les coûts nets sont difficiles à évaluer eu égard notamment à la prise en compte des coûts d'installation initiaux (équipements, matériel, etc.) qui s'amortissent par la suite**.

La direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale a également souligné l'impossibilité d'évaluer précisément le coût

¹ Audition du 18 janvier 2017.

réel, ne disposant d'aucune donnée comptable permettant de déterminer les dépenses aujourd'hui exposées et les dépenses préexistantes avant mise en place de la réforme¹. Si les coûts déclarés par l'AMF lui apparaissent globalement cohérents, ils lui semblent plus élevés que la réalité et manqueraient de pertinence au regard du taux d'encadrement indiqué.

Au total, ni le ministère de l'éducation nationale, ni le ministère du budget ne sont aujourd'hui en mesure de proposer une estimation de l'effort demandé aux communes.

c) La nécessité de prendre en compte des dépenses antérieures et les éventuels « effets d'aubaine »

Plus que la question du coût pour les communes de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, il conviendrait de s'attacher à calculer les surcoûts engendrés.

En effet, pour les communes ayant choisi de maintenir ou de revenir à une semaine de quatre jours et demi et qui avaient développé une offre d'activités périscolaires dès avant 2012, comme cela est le cas de la ville de Toulouse, raisonner en termes de coût ne permettrait pas d'appréhender la réalité de l'effort supplémentaire qu'elles ont dû fournir à la suite de la réforme des rythmes.

Néanmoins, faute d'anticipation d'une telle évaluation par les services de l'État, celle-ci semble difficile à envisager.

Par ailleurs, **une évaluation nationale réalisée par les services de l'État permettrait d'apprécier les pratiques mises en place par les collectivités territoriales et d'identifier d'éventuels « effets d'aubaine ».**

Ainsi, la direction du budget a-t-elle indiqué à vos rapporteurs que certaines communes pouvaient percevoir un montant d'aides supérieur au coût réellement supporté au titre de la mise en place des temps d'activité périscolaire. Si une telle situation n'est pas inenvisageable, elle ne constitue cependant pas la norme, vos rapporteurs ayant pu constater, sur le terrain, le souci des collectivités territoriales de proposer des activités périscolaires de qualité.

3. Axes de réflexion pour l'élaboration d'une méthodologie de calcul

La mise en place d'une méthodologie commune à l'ensemble des communes apparaît dès lors indispensable pour disposer d'un chiffrage réaliste des coûts liés à la réforme.

Certes, dans la mesure où la réforme n'a pas été adossée dès l'origine à un système d'évaluation et de chiffrage, la méthodologie qui sera mise en place sera nécessairement imparfaite.

¹ Audition du 22 février 2017.

Toutefois, à partir d'un référentiel national qui définirait poste de dépenses par poste de dépenses (personnel, fonctionnement, etc.) les coûts engendrés par l'application de la réforme pour une année donnée, il serait possible de se prévaloir d'une évaluation réaliste.

Cette évaluation permettrait de déterminer un coût global lié à la mise en place de la réforme des rythmes éducatifs. Dans cette démarche, il pourrait être envisagé d'associer les comptables publics qui assurent déjà un accompagnement des collectivités territoriales au titre de leur mission de conseil.

Cette méthodologie devra être établie en concertation avec les collectivités territoriales, la direction du budget, la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, la direction de l'évaluation, de la prospective et des études (DEPP), la direction générale des finances publiques (DGFIP) et, le cas échéant, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) du ministère de l'intérieur.

III. DES INCIDENCES SUR LES APPRENTISSAGES ENCORE À ÉTABLIR

A. UN IMPACT SUR LES APPRENTISSAGES QUI SEMBLE POSITIF MAIS QUI DOIT ÊTRE MESURÉ

1. Une évaluation des effets pédagogiques encore impossible à ce stade

a) L'absence d'évaluation permettant d'asseoir une amélioration des résultats des élèves

S'ils n'ignorent par la difficulté d'isoler les effets de la réforme, vos rapporteurs regrettent l'absence d'une évaluation globale conduite par le ministère de la réforme des rythmes scolaires et de ses conséquences (cf. *supra*), situation déplorée par l'ensemble des personnes rencontrées, des cadres de l'éducation nationale aux parents d'élèves.

Mener une telle évaluation relève désormais de l'urgence. Comme le soulignait le comité de suivi de la réforme, « *toute réforme a besoin de temps mais nécessite au bout du compte une évaluation qui soit la plus objective et scientifique possible* »¹.

Sans moyen de produire un constat scientifiquement étayé, vos rapporteurs, comme l'inspection générale et la plupart des autres tentatives d'évaluation de la réforme, ont dû s'en remettre aux observations recueillies auprès d'un large échantillon de professionnels, de parents d'élèves et d'élus.

¹ Rapport du comité de suivi de la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs, novembre 2015.

b) Un ressenti partagé mais majoritairement positif du point de vue des apprentissages en élémentaire

(1) Un ressenti positif en élémentaire

Il ressort des nombreux entretiens avec les enseignants menés par le groupe de travail que ces derniers n'observent pas, ou que très rarement, des progrès mesurables sur les apprentissages des élèves.

Toutefois, parmi les enseignants rencontrés, **une majorité fait part d'un ressenti positif, en ce que la cinquième matinée permet de placer les apprentissages fondamentaux aux moments où la capacité d'attention des élèves est la plus grande** et donne le sentiment de disposer de davantage de temps pour les enseigner.

Par ailleurs, **la matinée supplémentaire semble permettre une plus grande continuité et une plus grande régularité des apprentissages**. Une enseignante de cours préparatoire relevait ainsi que *« l'apprentissage de la lecture est plus facile avec le mercredi matin travaillé, même si la fatigue se fait ressentir à partir du jeudi après-midi »*¹. La DSDEN de Haute-Savoie a également rapporté le fait que *« de nombreux enseignants de CP témoignent d'élèves plus précocement lecteurs »*², sans être en mesure de quantifier ces gains. **La régularité des apprentissages est particulièrement mise en avant par les enseignants exerçant en éducation prioritaire ou auprès de publics défavorisés ou d'origine étrangère.**

En outre, **le raccourcissement des temps d'enseignement l'après-midi est perçu comme positif**, contribuant à réduire la fatigue des enfants et des enseignants et permettant de travailler autrement.

Dans certaines communes, **l'introduction des nouveaux rythmes s'est accompagnée d'un allongement des matinées, sur lequel beaucoup d'enseignants portent un regard positif**. Un directeur d'école faisait état du fait que *« les matinées plus longues permettent d'avoir plus de temps pour travailler avec des enfants plus disponibles ; cela permet également d'intégrer d'autres matières le matin et de ne pas le limiter au français et aux mathématiques »*³.

Cela corrobore le constat par l'inspection générale d'une *« approbation très large chez les enseignants du passage à cinq matinées »*⁴, du moins du seul point de vue pédagogique ; comme le relevait son rapporteur, Marie Mégard, la *« réorganisation de la semaine scolaire n'est pas remise en question s'agissant de ses aspects pédagogiques »*⁵.

¹ Déplacement du 9 mai 2017.

² Déplacement du 17 mai 2017.

³ Déplacement du 15 mai 2017.

⁴ Inspection générale de l'éducation nationale, L'efficacité pédagogique de la réforme des rythmes scolaires, rapport n° 2015-042, juin 2015.

⁵ Audition du 22 février 2017.

Il convient de souligner que ce constat n'est pas unanime : **certains enseignants considèrent que le bénéfice de la matinée supplémentaire n'est pas avéré, d'autres qu'il est annulé par une fatigue accrue des élèves en fin de semaine.** Les enseignants ayant connu la semaine de quatre jours et demi avant 2008 portent un regard bien plus positif sur la réforme que ceux n'ayant connu que la semaine de quatre jours.

(2) Des bénéfices peu perceptibles en maternelle

Les avis recueillis sont beaucoup moins favorables s'agissant de l'application de la réforme aux classes maternelles, notamment pour les petites et moyennes sections.

Une grande majorité des enseignants et des parents d'élèves interrogés la jugent « mal adaptée » aux maternelles et ne tenant pas compte des spécificités des enfants de cet âge comme la sieste.

Par exemple, des enseignants ont rapporté que, dans les premiers temps de la réforme, des organisations du temps scolaire impliquaient que l'on réveille des élèves de maternelle pour leur faire participer à des activités périscolaires. Si ces pratiques semblent avoir disparu, elles ont marqué les esprits. Malgré les recommandations du ministère à ce sujet, les premières années de la réforme ont, semble-t-il, souvent vu un emploi du temps unique appliqué aux élèves des classes élémentaires et maternelles.

Encore aujourd'hui, comme l'ont souligné de nombreux IEN et DASEN, on observe davantage une différenciation des activités proposées - les élèves de maternelle se voyant proposer des activités plus calmes - qu'une différenciation des emplois du temps entre école maternelle et élémentaire, qui demeure encore trop rare.

Comme l'ont mis en avant plusieurs responsables académiques, **une organisation optimale du temps scolaire pour les classes maternelles consisterait en l'allongement de la pause méridienne** : celle-ci, augmentée des 45 minutes dévolues aux TAP, inclurait une grande partie du temps de sieste. Un IEN soulignait qu'une telle solution « *aurait le double avantage de conserver le temps de classe de l'après-midi et de ne pas nécessiter la mise en œuvre de TAP* ». Il s'agit peu ou prou de la solution préconisée par notre collègue Françoise Cartron dans son rapport au Premier ministre¹. Cette organisation emporte toutefois une augmentation implicite du temps de travail des enseignants de maternelle, ce qui explique sans doute la parcimonie avec laquelle elle est mise en œuvre.

D'autres réserves portent davantage sur le principe de la réforme que sur ses modalités de mise en œuvre : **la pertinence même de la cinquième matinée est interrogée, l'absentéisme y étant très élevé, comme celle des activités périscolaires** ; une enseignante de maternelle disait ainsi « *douter des*

¹ Françoise Cartron, *Une réforme dans le rythmes : vers une nouvelle étape qualitative, rapport à M. le Premier ministre sur la mise en œuvre des projets éducatifs de territoire, mai 2016.*

bénéfices des TAP pour des enfants aussi jeunes »¹. En outre, la multiplication des intervenants désorienterait les élèves, certains intervenants apparaissant peu à l'aise avec les enfants les plus jeunes (cf. *supra*).

Les rares témoignages positifs recueillis par vos rapporteurs soulignent les effets bénéfiques pour les élèves en éducation prioritaire et d'origine étrangère d'une exposition plus fréquente à la langue française.

- (3) Des bénéfices limités en raison d'une réflexion inaboutie sur l'évolution des emplois du temps et des pratiques pédagogiques

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires ne s'est pas accompagnée d'un travail suffisant sur l'élaboration des emplois du temps et l'évolution des pratiques enseignantes.

Peu d'enseignants ont fait état d'une vraie réflexion sur l'aménagement de la semaine et la journée scolaires. Un IEN regrettait ainsi que « *l'élaboration des nouveaux emplois du temps [se soit] trop souvent bornée à placer les mathématiques et le français le matin, sans réelle réflexion sur le fait de travailler autrement* »². Il en résulte notamment le surinvestissement des apprentissages dits fondamentaux au détriment des arts, des sciences et du sport pointé par l'inspection générale³.

*A contrario, quelques équipes pédagogiques ont témoigné d'un réel travail, le plus souvent mené collectivement, sur l'agencement des séquences d'apprentissage sur la journée, leur durée et leurs modalités. Lorsqu'elle a été menée, cette réflexion procède de l'initiative des enseignants et du directeur d'école ; ces derniers ont fait état de l'accompagnement insuffisant, à leurs yeux, de l'institution, trop centrée sur des problématiques organisationnelles. Ces constats font écho à celui du comité de suivi de la réforme, qui faisait état du « besoin d'un pilotage pédagogique renforcé »*⁴.

2. L'accroissement de la fatigue des élèves : un constat récurrent qui doit être pris avec précaution

a) Un discours sur la fatigue des enfants omniprésent

« *S'il fallait caractériser cette réforme en un mot, il s'agirait de la fatigue, celle des élèves comme des enseignants* » témoignait une directrice d'école⁵. « **Fatigue** » est incontestablement le mot qui revient le plus souvent dans la bouche des enseignants et de certains représentants de parents d'élèves. Ces derniers pointent des journées « *surchargées* », certains enfants étant

¹ Déplacement du 15 mai 2017.

² Déplacement du 11 mai 2017.

³ IGEN, *L'efficacité pédagogique de la réforme des rythmes scolaires*, op. cit.

⁴ Comité de suivi de la réforme des rythmes éducatifs, *rapport annuel*, novembre 2015.

⁵ Déplacement du 25 avril 2017.

présents à l'école de 7h30 à 18h30, ainsi qu'un accroissement du temps passé en collectivité.

Les témoignages recueillis par vos rapporteurs corroborent largement le constat effectué par l'inspection générale : *« Questionnés, les maîtres signalent : moindre attention, énervement, agitation, moindre participation y compris des éléments " moteurs " de la classe, moindre appétit pour les apprentissages, augmentation des incidents dans la cour, augmentation du nombre de retards le matin car les enfants ne se sont pas réveillés, apparition de cas d'absentéisme liés spécifiquement à la fatigue... On ne peut réfuter cette fatigue, tant elle est souvent rapportée »*¹.

Lorsque la demi-journée supplémentaire est fixée le mercredi, nombreux sont les professeurs des écoles à rendre compte du fait que les élèves sont plus difficilement mobilisables le jeudi et le vendredi ce qui, à leurs yeux, interroge le bénéfice de la demi-journée supplémentaire. *A contrario*, le besoin d'une « coupure » en milieu de semaine est très souvent mis en avant. Comme le note l'inspection générale, *« le constat de cette fatigue est vécu sur le terrain comme un signe d'échec – provisoire, on peut l'espérer – de l'ambition de mieux penser le temps global de l'enfant »*².

Un DASEN convenait que l'allègement de la journée de l'élève n'était *« pas réel ni à la hauteur des efforts déployés »*³. **Il apparaît en effet que, dans certaines organisations du temps scolaire issues de la réforme, l'allègement des journées des élèves soit très relatif voire inexistant.**

De plus, **un grand nombre d'enseignants pointent un mauvais dosage des activités périscolaires, dû à un cloisonnement relativement étanche des temps scolaire et périscolaire ainsi que d'une perte de vue des objectifs premiers de la réforme.** Corollaire d'une « perte de sens de la réforme », un IEN voyait dans l'« *activisme périscolaire* » une des causes principales d'un accroissement de la fatigue des élèves⁴. **Ces derniers se voient en effet proposer des activités mobilisatrices et parfois sophistiquées, conçues davantage en réponse aux exigences des parents d'élèves qu'aux besoins des enfants, alors que « bien souvent des activités calmes seraient préférables, en particulier après le déjeuner ou en fin de journée »**⁵.

Une enseignante soulignait que **beaucoup d'emplois du temps semblaient obéir à l'impératif de mobiliser en permanence les élèves**, alors que ceux-ci devaient parfois pouvoir ne rien faire, ce qu'elle nommait le « *droit à l'ennui* »⁶. Cela rejoint une observation formulée par François Testu et René Clarisse, à savoir que les activités périscolaires ne devraient pas

¹ IGEN, *Ibid.*

² *Idem.*

³ Déplacement des 9 et 10 mai 2017.

⁴ Déplacement des 9 et 10 mai 2017.

⁵ *Idem.*

⁶ Déplacement du 16 avril 2017.

avoir pour objet « *de refaire des apprentissages poussés mais au contraire de proposer des activités de détente et de loisirs* », voire même « *permettre aux élèves de ne rien faire, tout en étant encadrés* »¹.

b) *Un phénomène subjectif qui ne doit pas uniquement s'analyser au regard de la réforme des rythmes scolaires*

(1) Une fatigue qui demeure de l'ordre du ressenti

Ressenti par une majorité de parents et d'enseignants, l'accroissement de la fatigue n'est pourtant pas corroboré par des indicateurs objectifs.

En particulier, l'enquête menée en 2015-2016 à Arras par l'Observatoire des rythmes et des temps de vie des enfants et des jeunes (ORTEJ) **ne trouve** parmi les élèves de cours préparatoire (CP) et moyen (CM2) « *aucune rupture de rythmicité journalière ou hebdomadaire source possible de fatigue physiologique ou psychologique* » ; **elle conclut au contraire que « l'aménagement du temps scolaire et périscolaire a des effets positifs sur les niveaux et les variations journalières de la vigilance »**². L'étude met en évidence une divergence importante entre la fatigue perçue par les adultes et l'étude des variations journalières et hebdomadaire de la vigilance des enfants, que **ses auteurs expliquent par le caractère « subjectif » et parfois auto-réalisateur du ressenti**³.

Les tests de vigilance mettent également en évidence un effet positif de la participation aux activités périscolaires pour les élèves de CP en éducation prioritaire ainsi que pour les élèves de CM2, y compris hors éducation prioritaire.

En l'absence d'autres éléments objectifs, vos rapporteurs ont recherché d'autres indices d'une fatigue accrue des élèves. Christophe Dasseux, IEN adjoint au DASEN de Haute-Savoie pointait ainsi que **l'étude du nombre des accidents remontés à la DSDEN ne faisait apparaître aucune variation due à la réforme**⁴.

(2) Une fatigue liée à la réforme ?

Un lien de causalité direct entre la fatigue des enfants observée et la seule réforme des rythmes scolaires est cependant difficile à établir.

La généralisation de la semaine de quatre jours s'était également accompagnée de la perception d'une fatigue accrue des enfants (cf. *supra*). Un grand nombre d'interlocuteurs soulignent en revanche l'importance du temps de l'enfant passé en dehors de l'école.

¹ Audition du 25 janvier 2017.

² Georges Fotinos et François Testu, *Les impacts de l'aménagement du temps scolaire sur le climat des écoles et les rythmes de vie des enfants d'Arras*, ORTEJ, juin 2016.

³ Audition du 25 janvier 2017.

⁴ Déplacement des 16 et 17 mai 2017.

Claire Leconte convenait que, si la réforme amène les enfants à passer beaucoup plus de temps en collectivité, celle-ci ne s'est « *pas suffisamment intéressée au temps global de l'enfant et en particulier du temps passé en dehors de l'école et en famille* »¹. Si le mauvais calibrage des activités périscolaires et les transitions difficiles entre les différents temps scolaire, périscolaire voire extrascolaire peuvent être à l'origine d'une fatigue des élèves, cette dernière est également liée aux comportements des familles et notamment au sommeil.

Le déficit de sommeil des enfants constitue selon François Testu et René Clarisse un « véritable phénomène de société », le temps de sommeil nécessaire aux enfants étant sous-estimé de manière chronique par leurs parents². L'irrégularité dans les heures de coucher constitue une des causes de la désynchronisation et de la moindre vigilance observée au retour du week-end ou des vacances de fin d'année, et, dans le cadre de la semaine de quatre jours, en fin de semaine.

C'est précisément la « *coupure du mercredi* », qui n'a d'ailleurs aucun équivalent en Europe, et la faculté de pouvoir coucher leur enfant plus tardivement le mardi soir qui sont mises en avant par certains parents d'élèves, lorsque ces derniers expliquent leur préférence pour la semaine de quatre jours. Cela témoigne, à tout le moins, d'une mauvaise compréhension de l'enjeu du sommeil de l'enfant, voire d'une confusion entre les intérêts des parents et de ceux de leur enfant.

Enfin, vos rapporteurs ont pu constater que la demi-journée de classe supplémentaire et les activités périscolaires ne s'étaient pas substituées aux activités extrascolaires pratiquées par certains élèves, en particulier ceux issus des milieux les plus favorisés ; on assiste ainsi à un phénomène d'empilement des activités peu propice au repos de l'enfant.

D'une manière générale, **Georges Fotinos**, ancien inspecteur d'académie et membre de l'ORTEJ, **soulignait la nécessité de « penser le temps de l'enfant dans sa globalité » et de « sensibiliser les parents d'élèves aux enjeux des rythmes de vie et du sommeil des enfants »**³.

3. Des inégalités importantes dans l'offre périscolaire

Le renforcement du rôle éducatif des communes et, le cas échéant, des EPCI, dénoncé par certains syndicats d'enseignants comme participant d'une « *territorialisation* » du service public de l'éducation, **s'est traduit, aux yeux de certains intervenants, par un renforcement des inégalités dans le service**

¹ Audition du 12 janvier 2017.

² Audition du 25 janvier 2017.

³ Audition du 26 janvier 2017.

rendu. Les représentants du SNUIPP-FSU font ainsi le constat d'un « *creusement des inégalités, tant en matière de tarification que de contenu et de qualité* »¹.

Vos rapporteurs ont pu constater que la grande diversité des offres périscolaires, qui est une réalité, constitue un motif d'inquiétude pour de nombreuses personnes interrogées, en particulier les élus locaux, nombreux à dénoncer une forme de mise en concurrence des communes.

L'organisation d'activités périscolaires, leur contenu et leur tarification demeurent en effet à la discrétion des communes. Si la grande majorité d'entre elles propose des activités périscolaires, elles sont, selon l'Association des maires de France, un tiers à exiger une participation financière². **Il semble toutefois qu'un nombre croissant de communes envisagent de rendre payant l'accès aux activités périscolaires.** C'est notamment le cas de la commune de Thônes (Haute-Savoie), qui a mis fin à la gratuité des activités périscolaires à compter de la rentrée 2016 : il s'agissait pour son maire adjoint délégué aux affaires scolaires, Jacques Douchet, de la « *seule solution pour conserver une offre de qualité dans un contexte budgétaire difficile* »³.

Vos rapporteurs ont pu constater que la contrainte financière est incontestablement le premier motif invoqué pour l'introduction d'une tarification, davantage que celui de la « *responsabilisation* » des parents d'élèves. Si Françoise Moulin-Civil, recteur de l'académie de Lyon et présidente du comité de suivi de la réforme, affirmait ne pas avoir connu « *d'exemple choquant comme l'absence d'une tarification sociale* »⁴, **vos rapporteurs observent toutefois qu'une tarification, même dégressive, semble entraîner une baisse de la fréquentation des temps d'activités périscolaires, de l'ordre d'une dizaine de points.** Il s'agit là d'un point de vigilance, dans la mesure où réduire l'accès des plus modestes aux activités périscolaires va à l'encontre des objectifs de la réforme.

Le contenu des activités périscolaires varie également de manière importante d'une commune à l'autre : certaines ne peuvent proposer que de la garderie quand d'autres offrent une large gamme d'activités.

Les communes rurales, en particulier, connaissent des contraintes importantes. Le recours au bénévolat, relativement important les premières années de mise en œuvre, tend à s'essouffler ; ces communes sont donc confrontées, comme le relève Françoise Cartron, au « *défi de tenir sur la durée et de renouveler les activités* »⁵. Elle souligne que les communes rurales tendent également à souffrir d'un certain « *complexe d'infériorité* »⁶. Au contraire, vos

¹ Audition du 1^{er} février 2017.

² AMF, Enquête 2016 sur la réforme des rythmes scolaires, mai 2016.

³ Déplacement des 16 et 17 mai 2017.

⁴ Audition du 11 janvier 2017.

⁵ Audition du 22 février 2017.

⁶ Idem.

rapporteurs ont pu y observer des activités de qualité, non par leur sophistication mais par leur bonne articulation avec le projet d'école.

Si ces inégalités sont une réalité, il semble toutefois excessif de les attribuer à la réforme des rythmes scolaires : comme le soulignait Marie Mégard, **ces inégalités « préexistaient à la réforme » qui a agi « davantage comme un révélateur »**¹. Avant 2013, existaient déjà des différences considérables, selon les communes, dans l'offre périscolaire ; la réforme a permis d'accroître considérablement cette offre périscolaire (cf. *supra*).

Outre la juste compensation des surcoûts occasionnés par la mise en œuvre de la réforme, il apparaît aux yeux de vos rapporteurs que la solution réside dans la mutualisation à l'échelle intercommunale des compétences scolaire et périscolaire. En sus des gains d'efficacité en matière organisationnelle, cette mutualisation permettrait une égalisation de l'offre des communes concernées. À terme, il pourrait même être envisagé, comme l'a suggéré Hélène Bernard, recteur de l'académie de Toulouse, de confier dans les départements ruraux les compétences scolaire et périscolaire au conseil départemental².

B. LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DU POINT DE VUE DE L'INSTITUTION SCOLAIRE

1. Un impact jugé négatif sur la concertation et la formation continue des enseignants

Aux termes du décret du 30 juillet 2008³, les enseignants du premier degré sont tenus d'assurer deux types de missions sur l'ensemble de l'année scolaire : un service d'enseignement de 24 heures hebdomadaires et 108 heures d'activités et missions autres. Ces dernières se répartissent de la manière suivante :

- 36 heures consacrées à des activités pédagogiques complémentaires organisées par groupes restreints d'élèves ;
- 48 heures consacrées aux travaux en équipes pédagogiques, aux relations avec les parents, à l'élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation pour les élèves handicapés ;
- **18 heures consacrées à des actions de formation continue, pour au moins la moitié d'entre elles, et à de l'animation pédagogique ;**
- 6 heures de participation aux conseils d'école obligatoires.

¹ Audition du 22 février 2017.

² Déplacement du 9 et 10 mai 2017.

³ Décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du premier degré.

La formation continue, qui constituait déjà le parent pauvre de l'éducation nationale, le quota de 18 heures annuelles au maximum et de 9 heures au minimum étant d'évidence insuffisant, a été mise à mal par la réforme des rythmes scolaires.

En effet, avant la réforme, les heures de formation continue avaient lieu, la plupart du temps, le mercredi matin. L'ajout d'une matinée de classe, généralement placée le mercredi, a contraint les enseignants à reporter ces heures le mercredi après-midi ou le soir après la classe. Or, comme le note la direction départementale de l'éducation nationale de la Haute-Savoie « *la tendance à masser les sessions de formation des enseignants le soir, après la classe, sur des temps de moindre disponibilité intellectuelle, tend à réduire l'efficacité de ces moments formatifs* »¹.

Les difficultés liées à la mise en œuvre de la réforme en matière de formation continue se posent dans les mêmes termes en matière de concertation entre professeurs. Les enseignants du groupe scolaire Guilhermy de Toulouse ont ainsi indiqué que la réforme des rythmes scolaires s'était traduite par la suppression des temps de concertation du mercredi matin.

Un facteur de souplesse consisterait à décorrélérer temps de présence devant élève, formation continue et concertation en envisageant une véritable annualisation du temps de travail des enseignants.

Il pourrait également être envisagé de consacrer une demi-journée par mois, le mercredi matin ou le samedi matin pour les communes ayant fait ce choix, à la concertation entre enseignants, ces matinées ayant vocation à être rattrapées *via* une rentrée scolaire anticipée.

2. Un lien enseignants-familles qui demeure distendu

La réforme de 2008, qui s'était traduite par la suppression de la matinée du samedi, s'est accompagnée d'une distension du lien enseignants-familles.

Cette matinée permettait aux parents, plus disponibles qu'en semaine, de rencontrer de manière informelle les enseignants à la sortie de la classe. La suppression du samedi matin s'est traduite par la disparition de ces temps de rencontre.

¹ Déplacement des 16 et 17 mai 2017.

Pour les communes n'ayant pas choisi de placer la cinquième matinée de classe le samedi, la réforme des rythmes scolaires a pu aggraver cette situation. En effet, lorsque les temps d'activités périscolaires sont placés en fin de journée, les parents d'élèves n'ont plus de contact avec les enseignants mais uniquement avec les personnels municipaux (agents municipaux, animateurs, etc.). De nombreuses personnes entendues par le groupe de travail, enseignants comme parents d'élèves, ont indiqué regretter cette situation.

Par ailleurs, du fait de la réforme des rythmes scolaires, **certains enfants – notamment ceux accueillis en garderie, participant aux activités périscolaires, déjeunant à la cantine et inscrits au centre de loisirs – sont amenés à passer plus de temps avec les personnels municipaux qu'avec des personnels de l'éducation nationale.** Une telle situation pose la question de l'évolution de la gouvernance de l'école et de la place que les collectivités territoriales doivent occuper au sein de celle-ci.

LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

AXE 1 : PASSER DE LA CULTURE DE LA CIRCULAIRE À LA CULTURE DU CONTRAT

La réforme des rythmes scolaires constitue un cas d'école d'un échec du point de vue de la méthode. Il s'agit en effet d'une réforme précipitée, mal préparée, qui ne s'est pas donnée les moyens d'anticiper les difficultés de mise en œuvre et qui visait à imposer une organisation du temps scolaire uniforme, laissant peu de place aux initiatives et aux adaptations locales.

Vos rapporteurs ont pu constater **le caractère néfaste du pilotage par à-coups. La succession des réformes, rarement évaluées et parfois contradictoires, se révèle en effet épuisante et démoralisante pour les enseignants, les élus locaux et les parents d'élèves. Au besoin de stabilité exprimé par l'ensemble des intervenants s'ajoute la nécessité de fonder les politiques publiques en matière d'éducation sur des constats scientifiquement validés, non sur des ressentis, si partagés soient-ils.**

Vos rapporteurs recommandent dès lors de **fonder toute nouvelle réforme sur trois piliers : l'expérimentation, l'évaluation et la contractualisation.**

Recommandation n° 1 : Fonder toute nouvelle réforme sur l'expérimentation, l'évaluation et la contractualisation.
--

AXE 2 : CONSERVER LE PRINCIPE DE LA RÉFORME ET L'INSCRIRE DANS UN CADRE PLUS LARGE

A. PRENDRE LE TEMPS DE MENER UNE ÉVALUATION SCIENTIFIQUE DE LA RÉFORME ET DES ORGANISATIONS DU TEMPS SCOLAIRE QUI EN SONT ISSUES

Quatre ans après sa mise en œuvre, **il n'existe encore aucune évaluation scientifique permettant de mesurer les conséquences de la réforme des rythmes scolaires.**

N'avoir pas prévu, dès sa mise en œuvre, les modalités de son évaluation constitue la faute originelle de la réforme ; l'incapacité de démontrer les éventuels bienfaits de la semaine de quatre jours et demi par rapport à la situation antérieure en a sapé la légitimité. Menée à partir de 2015, l'évaluation publiée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) en juin 2017 ne permet pas d'évaluer les

conséquences de la réforme sur les acquis des élèves ni sur les pratiques de leurs enseignants.

Recommandation n° 2 : Mener une évaluation scientifique du retour à une semaine scolaire de quatre jours et demi.

B. CONSERVER LA SEMAINE DE QUATRE JOURS ET DEMI, EN DONNANT D'AVANTAGE DE SOUPLESSE AUX ACTEURS LOCAUX

S'il n'existe pas d'éléments de comparaison scientifiques démontrant le bien-fondé de la réforme, **les inconvénients de la semaine de quatre jours ont été amplement démontrés**. En 2011, la conférence nationale sur les rythmes scolaires, décidée par Luc Chatel, alors ministre chargé de l'éducation nationale, s'était clairement prononcée en faveur de la semaine de quatre jours et demi. C'est encore en-deçà de la grande majorité des pays européens, où la semaine scolaire est de cinq jours pleins.

Vos rapporteurs préconisent en conséquence le maintien du principe de la réforme, à savoir l'organisation de la semaine scolaire sur au moins quatre jours et demi à l'école primaire.

Recommandation n° 3 : Conserver le principe d'une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi à l'école élémentaire.

Ne pas revenir à la semaine « Darcos »

Vos rapporteurs considèrent que le retour de la semaine de quatre jours dans ses modalités de 2008 aboutirait, de nouveau, à une concentration du temps de classe préjudiciable aux apprentissages et reviendrait à faire prévaloir, une nouvelle fois, le monde des adultes sur celui des enfants.

Il est à craindre que le décret du 27 juin 2017 ne mène, d'ici quelques années, à un retour massif à la semaine de quatre jours¹, principalement pour des raisons financières, organisationnelles et de confort des enseignants ; **ce retour serait quasi unanime si les aides de l'État devaient être remises en cause (cf. *infra*)**.

Vos rapporteurs jugent nécessaire d'encadrer strictement la faculté ouverte par le décret du 27 juin 2017, par :

- **la définition d'un maximum horaire de 5h30 d'enseignement par jour**, impliquant une réduction à due concurrence des vacances scolaires ;

¹ Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

- la **garantie d'une prise en charge possible de l'ensemble des enfants le mercredi**, en particulier les moins favorisés ;
- le **maintien de l'accompagnement financier de l'État et des caisses d'allocations familiales pour les communes conservant la semaine de quatre jours et demi** ainsi qu'une liberté accrue dans l'élaboration des emplois du temps (cf. *infra*).

Le maintien du principe de la réforme doit cependant s'accompagner d'une souplesse accrue dans l'élaboration des emplois du temps scolaire afin de favoriser les initiatives et les adaptations locales.

Vos rapporteurs recommandent en conséquence :

- de faire du samedi matin une modalité de mise en œuvre de droit commun de la réforme ;
- de permettre la libération d'un mercredi ou d'un samedi matin par mois, compensée par une réduction de la durée des vacances scolaires, pour permettre la concertation et la formation des équipes pédagogiques ;
- de permettre des organisations du temps scolaire spécifiques aux classes maternelles, pouvant déroger au principe des quatre jours et demi ;
- d'encadrer la possibilité de regrouper l'ensemble des temps d'activités périscolaires le vendredi après-midi.

Recommandation n° 4 : Donner davantage de liberté aux acteurs locaux pour élaborer les emplois du temps scolaire.

C. ÉLARGIR LA RÉFLEXION À L'ANNÉE SCOLAIRE

Alors que la conférence nationale sur les rythmes scolaires préconisait une année scolaire de 38 semaines d'école, contre 36 semaines aujourd'hui, par la réduction de deux semaines des vacances d'été, **la réforme de 2013 a abordé exclusivement la question des volumes horaires quotidiens et hebdomadaires**, sans se pencher sur celle du calendrier scolaire. Cela a fortement limité les marges de manœuvre en matière de répartition du temps scolaire.

Comme le rappelait Éric Charbonnier, « *par son année scolaire excessivement brève, la France fait figure d'exception parmi les pays d'Europe* » ; en moyenne, l'année scolaire dure 38 semaines dans les pays de l'OCDE, durée qui s'élève même à 40 semaines aux Pays-Bas et 42 au Danemark.

Or la durée de ces vacances, en particulier les huit semaines de congé d'été, est préjudiciable à la continuité des apprentissages, en particulier pour les élèves les plus fragiles. Conscients de ce problème, de nombreux enseignants et parents d'élèves se sont dits favorables à ce que l'on écourte les vacances scolaires en contrepartie d'un allègement de la semaine et de la journée scolaires.

Vos rapporteurs considèrent qu'il est impossible de faire l'économie d'une réflexion sur l'allongement de l'année scolaire, à l'école primaire comme dans le secondaire. Cette évolution, qui heurterait de nombreux intérêts constitués, doit être menée dans une démarche d'expérimentation et d'évaluation, tout en tenant compte des spécificités locales. À ce titre, ils recommandent de confier, à titre expérimental, au recteur de région académique la définition du calendrier scolaire, avec une durée minimale de 38 semaines de classe.

Recommandation n° 5 : Revoir le calendrier scolaire en en confiant la définition aux recteurs de région académique, avec une durée minimale de 38 semaines de classe.

AXE 3 : AIDER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À AMÉLIORER L'OFFRE ÉDUCATIVE

D. CONSERVER LES AIDES DE L'ÉTAT POUR LES COMMUNES MAINTENANT LA SEMAINE DE QUATRE JOURS ET DEMI ET FACILITER LEURS DÉMARCHES

Vos rapporteurs regrettent que la mise en place de la réforme des rythmes scolaires à partir de la rentrée 2013 n'ait pas été précédée d'une évaluation du coût de celle-ci pour les collectivités territoriales. **Il leur apparaît indispensable qu'une méthodologie nationale de calcul soit définie par les services de l'État** afin de pouvoir mesurer, selon un référentiel commun, la charge qu'elle représente pour les communes.

Par ailleurs, afin de ne pas dissuader les communes souhaitant conserver la semaine de quatre jours et demi, **il convient de pérenniser les aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires ainsi que celles versées par les caisses d'allocations familiales.**

Il pourrait en outre être envisagé de moduler le montant d'une partie des aides versées par l'État - correspondant, le cas échéant au surcroît d'aide lié à l'augmentation de la dotation du fonds de soutien (cf. *infra*) - en fonction de critères qualitatifs et quantitatifs c'est-à-dire basée sur le taux de participation réel aux nouvelles activités périscolaires. Une telle solution permettrait de limiter d'éventuels « effets d'aubaine »,

c'est-à-dire des situations où des communes percevraient des aides sans proposer d'activité périscolaire de qualité.

Enfin, afin de simplifier les démarches des communes, il conviendrait de mettre en place **un guichet unique commun aux services de l'éducation nationale, de la jeunesse, de la vie associative et des sports et des caisses d'allocations familiales centralisant l'instruction des projets éducatifs territoriaux ainsi que les demandes d'aides**. L'élargissement du champ de compétences du ministre de l'éducation nationale à la jeunesse et à la vie associative devrait permettre une telle évolution.

Recommandation n° 6 : Déterminer une méthodologie nationale de calcul des coûts voire des surcoûts liés à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires pour les collectivités territoriales.

Recommandation n° 7 : Conserver les aides de l'État et des caisses d'allocations familiales pour les communes maintenant la semaine de quatre jours. Mieux compenser les charges pour ces dernières et moduler ces aides supplémentaires en fonction de critères qualitatifs et quantitatifs.

Recommandation n° 8 : Mettre en place un guichet unique commun aux services de l'État et des caisses d'allocations familiales pour l'instruction des PEDT et des aides financières.

E. RECONNAÎTRE PLEINEMENT LE RÔLE ÉDUCATIF DES COLLECTIVITÉS ET FAIRE DU PROJET ÉDUCATIF TERRITORIAL LE DOCUMENT D'ORIENTATION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES

Le groupe de travail estime que **l'un des apports les plus importants de la réforme des rythmes scolaires réside dans le dialogue qui a pu naître entre les différents acteurs de la communauté éducative**. Cet acquis doit par conséquent être maintenu et consolidé.

À cet égard, vos rapporteurs considèrent que **le projet éducatif territorial (PEDT) doit constituer l'instrument permettant de réunir l'ensemble des acteurs de la communauté éducative dans une logique partenariale et non se limiter à un simple document *pro forma* permettant de bénéficier des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires et des caisses d'allocations familiales**.

Recommandation n° 9 : Faire du PEDT le document d'orientation des politiques éducatives locales.

F. ENCOURAGER LES MUTUALISATIONS, EN PARTICULIER PAR LE RECOURS À L'INTERCOMMUNALITÉ

Les difficultés organisationnelles rencontrées par certaines communes, en particulier rurales, ont pu être surmontées grâce à des initiatives locales innovantes, souvent mises en œuvre dans un cadre intercommunal. Cela a notamment été le cas dans le pays Fléchois. Il convient par conséquent d'encourager un tel mouvement.

Des évolutions de procédures pourraient ainsi être envisagées au profit des établissements publics de coopération intercommunale. En effet, seuls les EPCI ayant la compétence scolaire peuvent, à l'heure actuelle, percevoir directement les aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires. **Les EPCI chargés de la seule gestion des temps d'activités périscolaires, comme cela est le cas du pays fléchois, sont contraints d'avoir recours à des schémas complexes pour percevoir ces aides :** rétrocession des aides du fonds de soutien *via* une diminution des dotations de compensation. Aussi, **il conviendrait de prévoir la possibilité pour les EPCI de percevoir directement les aides du fonds de soutien dès lors qu'ils sont chargés de l'organisation des TAP.**

Recommandation n° 10 : Encourager les mutualisations en matière scolaire, en particulier par le développement de la compétence scolaire des intercommunalités.

Des mutualisations pourraient également avoir lieu entre les collectivités territoriales et l'éducation nationale dans le champ de la formation des personnels.

En effet, il n'est pas opportun de proposer une qualification à l'ensemble des animateurs, ces derniers n'ayant pas tous vocation à exercer cette activité sur le long terme, **il apparaît indispensable qu'une formation soit systématiquement proposée à ces personnels afin de permettre d'adapter leur profil à leurs activités.**

Il pourrait en particulier être envisagé de mettre en place des formations communes destinées aux enseignants et aux animateurs qui pourraient être dispensées sur site, ainsi que l'ont suggéré plusieurs personnes entendues par le groupe de travail.

Recommandation n° 11 : Mettre en place des formations communes destinées aux animateurs et aux enseignants

EXAMEN EN COMMISSION

Réunies le 7 juillet 2017, sous la présidence commune de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances, les deux commissions ont conjointement entendu une communication de MM. Jean-Claude Carle, Thierry Foucaud, Mme Mireille Jouve et M. Gérard Longuet, co-rapporteurs du groupe de travail commun à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et à la commission des finances, sur la réforme des rythmes scolaires.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. - Nous sommes heureux d'accueillir nos collègues de la commission des finances.

Avant de donner la parole à la présidente de la commission des finances, Michèle André, puis à nos rapporteurs, que je remercie chaleureusement pour leur travail important, non seulement d'auditions, mais aussi de visites sur le terrain, je souhaite vous rappeler en quelques mots les raisons ayant conduit à la mise en place de ce groupe de travail. Elle répond tout d'abord à l'exigence de suivi de l'application, non pas d'une loi, mais du décret dont est issue la réforme des rythmes scolaires. Elle découle également de l'engagement pris par le président du Sénat à la rentrée 2015 lors d'une visite dans mon département, la Seine-Maritime. À l'occasion de sa conférence de presse de rentrée, le président du Sénat avait d'ailleurs rappelé qu'en tant que représentant constitutionnel des collectivités territoriales, notre assemblée se devait d'engager une évaluation approfondie de cette réforme.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication est compétente sur les questions relevant du service public de l'éducation, mais ce sujet revêt aussi une dimension organisationnelle et financière pour laquelle l'éclairage de la commission des finances était indispensable.

À l'heure où le ministre de l'éducation nationale annonce la publication d'un décret et de possibles adaptations, je crois que nos travaux seront utiles à la réflexion. Depuis la suppression du samedi matin en 2008, je regrette que nous n'ayons pas pu prendre le temps du débat et de la concertation sur ce sujet. C'est pourquoi je crois qu'il serait sans doute utile que ce dernier fasse l'objet d'un débat en séance, et ce dès la reprise de nos travaux.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. -

Les commissaires des finances, que je remercie de leur présence aujourd'hui, sont toujours très heureux de travailler avec leurs collègues de la commission de la culture. Nous poursuivons nos habitudes de travail en commun entre nos deux commissions.

La question des rythmes scolaires a déjà fait l'objet de nombreux travaux, en particulier le rapport de notre collègue Françoise Cartron, mais il suscite un débat récurrent. En tant que représentant des collectivités territoriales, le Sénat se doit d'être particulièrement attentif à leur partenariat avec l'éducation nationale.

Cette réforme a fait couler beaucoup d'encre, et je ne doute pas qu'elle alimente encore de nombreux échanges. Peut-être s'agit-il au fond d'un sujet inépuisable. Quand j'étais élue à Clermont-Ferrand, chargée de la jeunesse, j'ai pu mesurer combien la mise en œuvre des activités périscolaires pouvait être délicate.

Mme Mireille Jouve, rapporteure. - Nous sommes heureux de vous présenter nos conclusions, au terme de six mois de travaux, d'auditions - nous avons entendu environ 70 personnes - et de déplacements en Seine-Saint-Denis, en Haute-Garonne, dans le Tarn, dans la Sarthe, en Seine-Maritime et en Haute-Savoie.

Un rappel du contexte de la réforme et de l'histoire dans laquelle elle s'est inscrite permettra de mieux comprendre le sens des conclusions et des recommandations que nous vous présentons. Après trois années de mise en œuvre de la réforme, on tend en effet à oublier qu'en 2012, il existait un consensus scientifique et politique sur la nécessité de réformer les rythmes scolaires à l'école primaire.

En supprimant - sans concertation ni fondement éducatif, mais pour « permettre aux familles de se retrouver » - l'enseignement le samedi matin à l'école primaire, la réforme « Darcos » de 2008 a conduit à la généralisation de la semaine de quatre jours. Cette organisation du temps scolaire était déjà mise en œuvre auparavant par environ un quart des écoles, qui compensaient la matinée du samedi supprimée par une réduction à due concurrence des vacances scolaires ; à partir de 2008, cela n'avait plus lieu d'être. Pour être précise, il convient de rappeler que la réforme « Darcos » n'imposait pas *stricto sensu* la semaine de quatre jours : les conseils d'école pouvaient également choisir de travailler quatre jours et demi, le mercredi matin inclus. Lorsque Luc Chatel était ministre de l'éducation nationale, la mise en œuvre de cette dernière option était même encouragée par le ministère.

Malgré cela, en 2012, la semaine de quatre jours et demi demeurait marginale : plus de 98 % des écoles publiques mettaient en œuvre la semaine de quatre jours, certaines prévoyant tout de même une aide personnalisée le mercredi matin. En 2010, devant nos collègues députés,

Jean-Michel Blanquer, alors directeur général de l'enseignement scolaire, le résumait ainsi : « *le monde des adultes s'est entendu sur le monde des enfants* ».

La généralisation de la semaine de quatre jours - sans réduction des vacances scolaires - a ainsi mené à une concentration inédite des enseignements. La comparaison avec les autres pays développés montre qu'après 2008, les écoliers français, dont le volume horaire annuel d'enseignement est de 864 heures, soit l'un des plus élevés d'Europe, étaient ceux ayant le moins de jours de classe : 144 jours répartis sur 36 semaines. Cela était bien en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'élevait à 187 jours de classe par an répartis sur 38 à 40 semaines. La semaine de quatre jours était incontestablement une exception : ailleurs, la semaine scolaire de cinq jours pleins est la règle, parfois même de cinq jours et demi.

De nombreux travaux scientifiques, rapports parlementaires et d'inspection ont mis en évidence le caractère préjudiciable de la semaine de quatre jours. Alors que le Gouvernement envisage aujourd'hui de permettre d'y revenir, il me paraît important de rappeler ces constats.

En premier lieu, on observait auprès des élèves soumis à la semaine de quatre jours une baisse de vigilance et de performance liée à la désynchronisation et une fatigue accrue. La semaine de quatre jours était particulièrement défavorable aux élèves fragiles et issus de milieux défavorisés, pour lesquels le temps « libéré » se traduisait par du temps livré à eux-mêmes ou passé devant la télévision ou l'ordinateur.

De plus, la semaine de quatre jours se traduisait également par un resserrement des temps et des contenus d'enseignement : certaines matières n'étaient pas enseignées à la hauteur de leur horaire réglementaire et, dans certains cas, l'aide personnalisée, créée par la réforme de 2008, n'était même pas dispensée. En ont également souffert le temps de dialogue avec les familles et le temps de concertation des enseignants.

En conséquence, à partir de 2010, le retour à une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi est proposé à de multiples reprises par l'Académie nationale de médecine, l'Institut Montaigne, un rapport d'information de nos collègues députés Xavier Breton et Yves Durand, puis, en 2011, par la conférence nationale sur les rythmes scolaires lancée par le ministre de l'éducation nationale Luc Chatel, et dont étaient membres nos collègues Jacques Gasparrin et Catherine Morin-Desailly.

Rappelons que la conférence nationale sur les rythmes scolaires proposait de revenir à une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi sans trancher entre le mercredi et le samedi, de limiter la durée totale des cours à 23 heures hebdomadaires et à quatre heures par jour à l'école élémentaire et d'y proposer deux heures par jour d'accompagnement éducatif. Enfin, la conférence nationale proposait de porter la durée de l'année scolaire à 38 semaines, contre 36 aujourd'hui, en réduisant les vacances d'été de deux semaines et en instaurant un zonage, une plage

commune étant maintenue pour l'ensemble des zones entre le 13 juillet et le 16 août.

La réforme des rythmes scolaires à l'école primaire est ainsi apparue comme l'un des leviers permettant d'améliorer la réussite des élèves et l'efficacité du système éducatif ; ce n'était sûrement pas le seul, ni même le plus important, mais il importait néanmoins de s'en saisir.

Si Luc Chatel était ouvertement favorable au retour à une semaine de quatre jours et demi, cela ne fut pas fait avant 2012, car le Gouvernement d'alors n'y était « pas prêt » à la veille des élections présidentielle et législatives.

On le voit, la réforme, tout du moins dans son principe - revenir à une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi à l'école primaire - faisait l'objet, en 2012, d'un certain consensus. On ne peut malheureusement pas en dire autant s'agissant de la méthode et des modalités de mise en œuvre de la réforme.

M. Gérard Longuet, rapporteur. - Mireille Jouve a eu raison de rappeler les errements et l'instabilité qui ont caractérisé la période 2008-2017.

Le retour à la semaine de quatre jours et demi après 2012 n'était pas une surprise, puisque cette proposition figurait dans le programme du candidat à la présidence de la République François Hollande, même si les modalités n'en étaient pas précisées. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale, a annoncé, dès sa prise de fonction, le retour à la semaine de quatre jours et demi dès la rentrée de 2013. Il s'agissait d'un acte de foi, fondé sur une conception de la conduite du changement qui, hélas, ne correspond plus à la complexité des situations.

Dans le bureau du ministre de l'éducation nationale, un formidable tableau représente une classe de jeunes élèves du primaire sous la III^e République. Les ministres avaient l'habitude de dire qu'ils pouvaient deviner l'heure et le jour de cette séance, parce que les horaires étaient alors définis au niveau national pour l'ensemble des classes.

Sans doute Vincent Peillon a-t-il pensé de bonne foi qu'en affichant une conviction forte et en donnant un calendrier rapide, il épargnait aux élèves une période dilatoire qui aurait, par la stratégie dite « de l'édredon », rendu cette réforme ineffective.

Le ministre a toutefois été contredit rapidement par le Président de la République, qui, à l'occasion du congrès annuel de l'Association des maires de France en novembre 2012, a annoncé aux élus qu'il accordait un an de sursis à ceux qui ne pourraient mettre en œuvre la réforme dès la rentrée de 2013 ou qui voudraient une année de réflexion supplémentaire. Seulement 17 % des communes ont ainsi choisi de mettre en œuvre la réforme à la rentrée de 2013. En effet, revenir à quatre jours et demi posait à la fois le problème de la coordination entre le ramassage scolaire et les heures scolaires effectives et celui des 45 minutes libérées pendant lesquelles

les collectivités locales doivent assurer la garde des enfants. Les 83 % de communes concernées qui ont reporté à 2014 la mise en œuvre des nouveaux rythmes ne faisaient donc pas preuve de mauvaise volonté mais prenaient le temps de la réflexion.

Le décret du 24 janvier 2013 constitue le cadre juridique de la réforme. En se concentrant exclusivement sur les horaires quotidiens et hebdomadaires, il évacue toute réflexion sur le calendrier scolaire manuel.

La matinée supplémentaire est obtenue grâce à la réduction de 45 minutes par jour du temps d'enseignement sur les quatre autres jours. Il fixe le volume hebdomadaire d'enseignement de 24 heures avec un maximum quotidien de cinq heures et demie et une pause méridienne d'au moins une heure et demie. Par ailleurs, nos auditions nous ont permis d'établir que les services déconcentrés de l'éducation nationale ont été assez réticents à accorder les quelques dérogations prévues par le décret, en particulier s'agissant du placement de la cinquième matinée le samedi.

Les élus ont donc été confrontés à un vrai problème, d'autant que, si l'école est communale et souvent intercommunale en milieu rural, les transports scolaires étaient alors de la compétence des conseils départementaux lorsque le décret a été pris : les choix de ces derniers ont limité les marges de manœuvre des communes.

Par ailleurs, la mise en place des fameux temps d'activité périscolaire (TAP) suscite de nombreuses interrogations. Les TAP sont de qualité très inégale et leur coût ainsi que la part à la charge des familles sont très variables. On peut qualifier ce climat de « désordre créatif » si l'on est optimiste ou, si l'on est réaliste, de « contrainte mal vécue ».

Les aides financières de l'État ont fait l'objet d'atermoiements avant leur pérennisation - Thierry Foucaud y reviendra. La question des expérimentations rendues possibles par le décret « Hamon » du 7 mai 2014 sera également abordée. Le fait que le ministère de l'éducation nationale n'ait pas prévu de modalités d'évaluation des nouveaux horaires est pour beaucoup dans les frustrations qu'il a suscitées. L'éducation nationale aurait dû mettre en place immédiatement un système d'évaluation avec des groupes témoins afin de déterminer les bénéfices pédagogiques des nouveaux horaires et le système le plus adapté selon les âges. Une évaluation n'a été lancée qu'à la rentrée de 2015, soit deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme : en l'absence de groupe témoin, elle ne pourra que comparer les différentes organisations du temps scolaire issues de la réforme, sans évaluer l'impact du passage de la semaine de quatre jours à quatre jours et demi.

En l'absence de cette évaluation, nous manquons de recul sur le bilan de cette réforme, ce qui aurait permis de trancher le débat.

Pour conclure, je citerai l'inspection générale de l'éducation nationale, qui soulignait dans un rapport de juin 2015 « *le paradoxe étonnant*

d'une réforme visant l'amélioration des résultats des élèves au prix de modifications importantes impliquant tant l'éducation nationale que les communes, avec un coût élevé pour la nation, ne se donnant pas les moyens d'évaluer l'atteinte de ses objectifs ».

La méthode volontariste employée pour l'application de cette réforme a suscité des réactions qui ont sans doute escamoté son importance, en focalisant l'attention sur ses modalités qui n'étaient pas forcément pertinentes alors que ses principes le sont.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - La méthode suivie par le Gouvernement consistant à imposer la réforme par le haut s'est logiquement traduite, sur le terrain, par d'importantes difficultés de mise en œuvre. Si la France est une et indivisible, elle n'est pas uniforme ; le fait de ne pas tenir compte de la diversité des territoires pose un certain nombre de difficultés.

Dans une enquête réalisée en 2016, l'Association des maires de France rappelait que 70 % des communes faisaient face à des difficultés persistantes. Celles-ci sont de trois ordres : difficultés en matière de ressources humaines, d'organisation du temps scolaire et financières. Je m'intéresserai aux deux premiers points et laisserai à Thierry Foucaud le soin de vous présenter les conséquences financières de la réforme.

S'agissant des difficultés en matière de ressources humaines, les communes ont dû trouver dans l'urgence, notamment celles qui se sont lancées dès la rentrée de 2013, des intervenants pour assurer la prise en charge des temps d'activités périscolaires. L'éducation nationale et les directeurs académiques de l'éducation nationale (DASEN) ont été confrontés aux mêmes difficultés humaines. Dans un département, comme le mien, en croissance démographique et où près de 25 % des enseignants exercent à temps partiel, des dérogations qui étaient souhaitables et souhaitées par les partenaires n'ont pas pu être mises en place, parce que le DASEN n'avait pas les moyens humains pour le faire.

Les collectivités territoriales ont dû recourir massivement à leurs ressources internes en sollicitant les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ainsi que des enseignants volontaires.

Face à l'importance des besoins, les communes ont également dû recourir à des intervenants extérieurs. Or, dans de nombreux cas, l'offre s'est avérée significativement inférieure à la demande.

Lorsqu'elles sont parvenues à constituer un vivier suffisant d'animateurs, les communes ont été confrontées à un problème de fidélisation lié aux conditions d'emploi de ces derniers - contrats pour des durées très courtes, activités éparpillées sur la semaine - ou à la nature des activités proposées. Nos interlocuteurs nous ont ainsi fait part d'un taux de rotation plus élevé en maternelle qu'en élémentaire, traduisant le fait que les intervenants n'étaient ni préparés ni formés à travailler avec de très jeunes

enfants, ce qui a contribué à déstabiliser ces derniers, notamment dans les petites classes de maternelle.

Cela m'amène à évoquer la question de la formation des animateurs. D'après une étude du ministère chargé de la jeunesse et des sports, la réforme s'est traduite par un mouvement de formation des intervenants leur permettant notamment d'accéder au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA).

Pour autant, la question de la formation a été systématiquement soulevée lors des auditions et des déplacements que nous avons effectués. Certaines personnes nous ont ainsi fait part de contenus ou de comportements inadaptés de la part des intervenants. Une enseignante de maternelle citait l'exemple d'un animateur ayant proposé une activité de découpage à des élèves de petite section de maternelle, alors que ces derniers n'en sont pas encore capables, sans parler des risques que cela comportait.

Un effort en matière de formation nous semble par conséquent nécessaire. Nos interlocuteurs ont notamment appelé à la mise en place de formations communes entre animateurs et enseignants. Cela nous semble être un axe de réflexion intéressant.

S'agissant des organisations du temps scolaire, la réforme a donné lieu à des tâtonnements et à des ajustements liés à son caractère précipité.

Je souhaiterais à ce stade évoquer la question des dérogations prévues par le décret « Hamon » de 2014, pérennisé en 2016, qui permet de regrouper l'ensemble des temps d'activités périscolaires sur un après-midi, en particulier le vendredi.

Nous ne discutons pas de l'intérêt pour certaines communes ou intercommunalités d'une telle possibilité - je pense, par exemple, à la communauté de communes du pays fléchois, qui a opté pour le regroupement des temps d'activités périscolaires selon un système de rotation par communes -, mais celle-ci revient à augmenter la durée de la coupure de fin de semaine, ce qui, de l'avis de tous, est mauvais pour les rythmes des enfants, qui ont besoin de régularité.

Aussi nous appelons à la plus grande vigilance de la part des services de l'éducation nationale : ils ne devraient accorder une telle dérogation que lorsque celle-ci est la contrepartie d'un véritable projet pédagogique.

S'agissant de la maternelle, nous estimons que les bénéfices de la réforme, notamment pour les petites et les moyennes sections, sont très faibles. En effet, les organisations du temps scolaire ont souvent été calées sur celles des élèves de l'école élémentaire et ne sont donc pas nécessairement adaptées. Pour autant, les cas où l'on réveillait les enfants pendant leur sieste pour les faire participer à des activités périscolaires semblent avoir presque complètement disparu.

Par ailleurs, du fait de la réforme, les enfants se sont retrouvés en contact avec un nombre plus élevé d'adultes : parents, enseignants, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, animateurs, etc. Cela est déstabilisant pour les plus petits.

C'est pourquoi il nous semble absolument nécessaire de prévoir des organisations spécifiques pour les maternelles, notamment pour les plus petites sections.

Les difficultés que je viens de vous présenter, qui concernaient d'ailleurs davantage la question du périscolaire que du scolaire, ont pu être surmontées lorsqu'un dialogue a été mené entre les différents acteurs de la communauté éducative. Cette concertation a pu donner lieu à des expériences intéressantes tant d'un point de vue pédagogique qu'« organisationnel ».

Je citais précédemment l'exemple de la communauté de communes du pays fléchois, qui, à la suite d'expérimentations successives, a trouvé une modalité d'organisation du temps scolaire qui semble satisfaire l'ensemble des parties et reposer sur un projet pédagogique solide.

En Haute-Savoie, l'expérimentation dite « montagne », notamment été mise en place à Arâches-la-Frasse et dans les communes du pays du Mont-Blanc, se traduit par la libération de dix mercredis durant les mois d'hiver pour permettre à l'ensemble des enfants de pratiquer le ski en contrepartie d'une réduction de la durée des vacances d'été. Cette solution est le fruit d'une concertation entre les parents d'élèves, les enseignants et les élus.

Je ne saurais trop insister sur ce point : le dialogue entre tous les acteurs de la communauté éducative constitue la clé de la réussite de cette réforme, et sans doute aussi des réformes à venir. Lorsqu'il a eu lieu, ce dialogue a permis d'aligner les rythmes scolaires sur les rythmes économiques, sociaux, voire climatiques pour la satisfaction de tous : enfants, parents, élus locaux et enseignants. Il s'agit donc d'un apport majeur de la réforme qui doit être conservé.

M. Thierry Foucaud, rapporteur. - J'en viens aux conséquences financières de la réforme pour les collectivités territoriales. Si, selon le Conseil d'État, celle-ci n'a pas constitué, juridiquement, un transfert de compétence obligatoire, elle s'est néanmoins traduite par un surcroît de dépenses pour les collectivités territoriales, qui n'a pas été intégralement compensé - tant s'en faut - par les aides de l'État et des caisses d'allocations familiales (CAF).

S'agissant des aides de l'État, l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 a créé un fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (FARRS), qui avait pour vocation d'inciter les communes à mettre en œuvre la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée de 2013 en les aidant à redéployer les activités périscolaires existantes et à en proposer de nouvelles, ainsi qu'à

garantir la prise en charge de tous les enfants jusqu'à 16 h 30 au moins. Cet instrument était donc envisagé, au départ, comme un dispositif temporaire, ayant pour seule fonction de faciliter l'introduction des nouveaux rythmes. Ce fonds a cependant été prorogé par la loi de finances pour 2014, puis pérennisé par la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un fonds de soutien au développement des activités périscolaires, sous la pression des élus locaux et des parlementaires.

Au regard du coût de la réforme pour les collectivités territoriales, il est permis de s'étonner que le gouvernement ait même envisagé la réduction et la suppression des aides de l'État en 2014.

Toutes les communes se sont ainsi vu allouer une dotation forfaitaire de 50 euros par élève. En outre, les communes urbaines ou rurales les plus en difficulté, dites « DSU cible » et « DSR cible », ont bénéficié d'une majoration d'un montant de 40 euros par élève. D'après les données transmises par la direction du budget, 6 millions d'élèves sont aujourd'hui couverts par la part forfaitaire et 2 millions par la dotation majorée. Depuis la rentrée de 2015, le versement de ces aides a cependant été conditionné à l'établissement d'un projet éducatif territorial (PEDT).

La direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, que nous avons entendue en audition, nous a indiqué que, début 2017, près de 96 % des communes disposant d'une école étaient couvertes par un PEDT et étaient donc éligibles aux aides du fonds de soutien. Ainsi, 28 millions d'euros ont été versés aux communes en 2013, 181 millions d'euros en 2014, 367 millions d'euros en 2015 et 373 millions d'euros en 2016. En outre, 373 millions d'euros ont été inscrits dans la loi de finances pour 2017.

Par ailleurs, afin d'accompagner la mise en œuvre de la réforme, l'État et la Caisse nationale des allocations familiales sont convenus, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, que la branche famille contribuerait financièrement *via* la création d'une aide spécifique aux trois nouvelles heures d'accueil périscolaire libérées par la réforme.

En 2015, le montant de l'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) s'élevait à 52 centimes d'euro par heure et par enfant. En 2016, l'aide a été portée à 53 centimes d'euro. Son montant est plafonné à trois heures par semaine et à 36 semaines par an et par enfant.

Pour bénéficier de cette aide, le service doit respecter la réglementation relative aux accueils collectifs de mineurs. En outre, seule la participation effective des enfants aux activités périscolaires ouvre droit à cette aide. Les communes sont donc tenues de transmettre des justificatifs de présence aux caisses d'allocations familiales.

Les élus que nous avons rencontrés nous ont tous indiqué que les obligations administratives auxquelles étaient astreintes les communes pour bénéficier des aides des caisses d'allocations familiales étaient excessives,

voire dissuasives pour certaines d'entre elles. Un effort de simplification mériterait par conséquent d'être mené.

En 2013, 17 millions d'euros ont été versés par les caisses d'allocations familiales au titre de l'aide spécifique rythmes éducatifs. En 2015, ce montant s'élevait à près de 97 millions d'euros. Au total, les aides versées tant par l'État que par les caisses d'allocations familiales ne correspondent, selon les communes, qu'à une part comprise entre un tiers et la moitié du coût total lié à la mise en œuvre de la réforme. Pour l'Association des maires de France, celui-ci s'élevait à 231 euros par an et par enfant pour les communes et à 243 euros pour les intercommunalités. Le coût net, c'est-à-dire déduction faite des aides de l'État et des caisses d'allocations familiales, s'élevait quant à lui à 161 euros.

Ces montants moyens correspondent globalement à ceux qui nous ont été présentés par les élus que nous avons rencontrés. Pour autant, de même qu'aucune évaluation de l'impact pédagogique de la réforme n'avait été anticipée, comme l'a rappelé Gérard Longuet, aucune évaluation du coût n'a été envisagée par les services de l'État, ni en amont ni en aval de la réforme. Le ministère de l'éducation nationale a ainsi reconnu ne pas avoir prévu d'impact financier direct sur les compétences obligatoires et facultatives des collectivités territoriales. C'est pourquoi il nous semble indispensable qu'une méthodologie du calcul des coûts induits par la réforme soit rapidement établie par les services de l'État. En particulier, si le Gouvernement devait laisser aux communes la possibilité de revenir à la semaine de quatre jours, ce qui n'est pas préconisé par notre groupe de travail mais semble néanmoins envisagé, il nous semble indispensable que l'accompagnement financier de l'État soit maintenu et même réévalué pour celles qui choisiront de conserver le principe de la réforme.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - Pour conclure, j'aborderai les conséquences de la réforme avant de présenter nos principales recommandations.

Plusieurs éléments de bilan de la réforme méritent d'être tirés en termes d'apprentissage, de fatigue des élèves, d'accès aux activités périscolaires et du point de vue de l'institution scolaire.

Comme le rappelait Gérard Longuet, l'évaluation des effets pédagogiques de la réforme se heurte à l'absence d'anticipation de la part du ministère de l'éducation nationale, ce que nous regrettons.

Des expédients pourraient être envisagés, par exemple au moyen des évaluations réalisées en CE1 et CM2 jusqu'en 2012 ou encore en analysant les résultats obtenus par les écoles privées ayant mis en œuvre la réforme au regard de celles - comparables - ayant choisi d'en rester à la semaine de quatre jours. Nous laissons aux services statistiques du ministère le soin de déterminer la bonne méthode.

Faute de mieux, nous avons tenté d'établir un bilan à partir du ressenti des enseignants et des acteurs de terrain que nous avons rencontrés.

Une majorité des enseignants d'école élémentaire nous a fait part d'un ressenti positif : d'une part, la cinquième matinée permet de placer les apprentissages fondamentaux aux moments où la capacité d'attention des élèves est la plus grande et de disposer de davantage de temps pour les enseigner ; d'autre part, la matinée supplémentaire permet une plus grande continuité et une plus grande régularité des apprentissages.

Dans certaines communes, l'introduction des nouveaux rythmes s'est accompagnée d'un allongement des matinées sur lequel beaucoup d'enseignants portent un regard positif.

Comme je l'ai rappelé, le ressenti est cependant beaucoup plus nuancé en ce qui concerne la maternelle, notamment les plus petites sections.

Il convient d'aborder la question de l'accroissement de la fatigue des élèves avec la plus grande précaution. En effet, si la plupart des personnes que nous avons entendues ont constaté une plus grande fatigue des élèves, notamment des plus jeunes d'entre eux, ce phénomène doit s'analyser à l'aune de différents facteurs : impact de la réforme, superposition d'activités extrascolaires, rythmes de vie des familles... Si un enfant se couche à minuit, l'impact des temps d'activités périscolaires sur sa fatigue devient difficilement évaluable...

Un inspecteur de l'éducation nationale de Haute-Savoie nous a ainsi fait remarquer que le nombre d'accidents survenant en fin de semaine, qui constitue un indicateur du niveau de fatigue des élèves, n'avait pas évolué depuis la mise en place de la réforme. Par ailleurs, une étude réalisée à Arras par François Testu et René Clarisse tend à montrer l'absence d'effet négatif de la fréquentation des temps d'activités périscolaires sur le sommeil des enfants.

À l'inverse, les élèves de CP d'établissements faisant partie de réseaux d'éducation prioritaire, les REP, participant aux temps d'activités périscolaires obtiennent de meilleurs résultats aux tests de vigilance que ceux qui n'y participent pas. L'impact semble positif pour les cours moyens, qu'ils soient en REP ou non.

Une étude scientifique nationale de ce phénomène, dans une large mesure subjectif, pourrait être utile au débat.

S'agissant de l'accès des élèves aux activités périscolaires, il est indéniable que la réforme a permis d'élargir l'offre pour l'ensemble des élèves, notamment pour ceux issus de milieux défavorisés qui ont ainsi pu découvrir certaines activités auxquelles ils n'auraient pu s'initier autrement.

La question de l'accroissement des inégalités liées notamment à l'hétérogénéité des modalités de tarification et de la qualité des activités

proposées est cependant posée sans qu'une réponse pertinente puisse y être apportée.

Enfin, s'agissant des conséquences de la réforme sur l'institution scolaire, deux constats peuvent être établis.

D'une part, la réforme n'a pas eu d'effet positif sur le lien parents-enseignants, distendu lors de la réforme de 2008. Au contraire, la situation s'est parfois aggravée. En effet, lorsque les temps d'activités périscolaires sont placés en fin de journée, les parents n'ont pour seul « point de contact » que les animateurs et non plus les enseignants.

D'autre part, les heures consacrées à la concertation et à la formation continue des enseignants, généralement placées le mercredi matin, ont souffert de la réforme. Il pourrait être répondu à cette situation en envisageant de consacrer un mercredi ou un samedi par mois à ces activités, les heures ainsi libérées ayant vocation à être compensées par un raccourcissement des vacances scolaires. Il s'agit de l'une de nos préconisations.

Nous avons articulé nos propositions autour de trois axes principaux.

Premièrement, passer de la culture de la circulaire à celle du contrat et du partenariat. Le projet éducatif territorial doit constituer l'instrument du dialogue entre tous les acteurs de la communauté éducative. À chaque fois qu'une telle concertation a eu lieu, les choses ont bien fonctionné ; à chaque fois que le projet éducatif territorial a été imposé de manière *pro forma* pour toucher les subventions de l'État ou des caisses d'allocations familiales, le résultat n'a pas été excellent...

Deuxièmement, conserver le principe de la réforme des rythmes scolaires tout en l'inscrivant dans un cadre plus large.

Troisièmement, aider les collectivités à améliorer l'offre éducative.

Je ne ferai pas une présentation exhaustive de nos préconisations, je vous renvoie pour cela à notre rapport. Je reviendrai sur cinq d'entre elles qui me paraissent particulièrement importantes.

Il nous apparaît tout d'abord indispensable de mener une évaluation scientifique de l'allongement de la semaine scolaire.

D'une manière générale, nous estimons que toutes les politiques publiques en matière d'éducation devraient être fondées sur des constats scientifiquement validés, ce qui nécessite de procéder par l'expérimentation et par l'évaluation et non, comme cela a été le cas pour la réforme des rythmes, par des injonctions répétées, voire contradictoires.

Il nous semble ensuite indispensable d'élargir la réflexion portant sur les rythmes scolaires à l'ensemble de l'année scolaire. Nous estimons que le calendrier scolaire gagnerait à être revu, par exemple en confiant à titre

expérimental au recteur de région académique la prérogative de le déterminer. Nous devons sortir du paradoxe évoqué par Mireille Jouve : la journée la plus longue, la semaine la plus chargée au cours de l'année la plus courte... À cet égard, je tiens à rappeler les déséquilibres existant selon les zones de vacances scolaires : le troisième trimestre de la zone connaissant les vacances de printemps les plus précoces atteindra cette année douze semaines, ce qui est beaucoup trop long. Par ailleurs, au terme de nos travaux, nous considérons que le retour à la situation antérieure à la réforme de 2013 reviendrait une nouvelle fois à faire prévaloir le monde des adultes sur celui des enfants. Il convient en outre de prendre en compte le besoin de stabilité exprimé par les différents intervenants.

Par ailleurs, en matière d'apprentissage, tout laisse à penser que la semaine de quatre jours comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

Si la possibilité d'un retour à la semaine de quatre jours est néanmoins proposée par le Gouvernement, comme cela semble être envisagé, puisqu'un décret en ce sens doit être examiné dès demain par le conseil supérieur de l'éducation, nous formulons plusieurs recommandations :

- premièrement, fixer un cadre pour les communes souhaitant revenir à la semaine de quatre jours passant par la définition d'un maximum horaire de 5 h 30 d'enseignement par jour, ce qui implique de réduire à due concurrence les vacances scolaires :

- deuxièmement, garantir une possibilité de prise en charge de l'ensemble des enfants le mercredi. Un certain nombre de familles se sont en effet organisées en fonction des rythmes actuels ;

- troisièmement, pour les communes souhaitant conserver la semaine de quatre jours et demi, maintenir l'accompagnement financier de l'État et des caisses d'allocations familiales et la mise en place d'une souplesse accrue dans l'élaboration des emplois du temps scolaire afin de favoriser les initiatives et les adaptations locales. Nous recommandons, par exemple, de permettre à toutes les communes qui le souhaitent de placer la cinquième matinée de classe le samedi, et non le mercredi, ou bien de libérer un mercredi ou un samedi matin par mois, ce qui serait compensé par la réduction de la durée des vacances scolaires. Une telle souplesse permettrait aux enseignants de pouvoir travailler en équipe ou de dégager du temps pour leur formation.

Si j'ai pu être très critique à l'égard de la réforme de 2013 - et je le suis toujours - je rappellerai que j'ai déposé, en janvier 2014, une proposition de loi visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré, dispositif assez proche de celui aujourd'hui proposé par le Gouvernement, mes inquiétudes portaient moins sur le fond que sur la méthode. Vous me permettrez de me citer : « nous pouvons nous accorder sur la nécessité d'une réorganisation globale et

concertée du temps scolaire. J'ai critiqué en son temps la semaine de quatre jours et le paradoxe français qui conjugue l'année la plus courte et la journée la plus chargée. Ce constat ne nous oblige en rien à accepter une réforme, aussi bien intentionnée soit-elle. La réforme lancée par le Gouvernement est un cas d'école, qui illustre parfaitement le mode de fonctionnement pyramidal et rigide du ministère de l'éducation nationale. Aucune évaluation préalable des effets potentiels de la réforme n'a été menée. Aucune estimation de son impact sur les performances scolaires n'est disponible. Aucune enquête n'a été menée auprès des maires pour les associer à la conception de la réforme. »

Je ne retire pas un mot de ces déclarations : je reste convaincu que la semaine de quatre jours, conjugée à l'année scolaire la plus courte, est une erreur profonde. Y revenir reviendrait non seulement à commettre une deuxième erreur, mais aussi à envoyer un mauvais signal à l'ensemble de la communauté éducative. Notre système a besoin de stabilité, comme l'ont souligné la plupart des acteurs que nous avons rencontrés.

Depuis trop d'années, les gouvernements successifs se sont attachés à défaire ce qu'avaient fait leurs prédécesseurs. Une telle décision tuerait dans l'oeuf l'un des acquis les plus bénéfiques de la réforme, celui d'avoir réuni autour d'une table l'ensemble de la communauté éducative. Il s'agit, selon moi, du point le plus positif, car nous passons d'un cadre de compétences séparées à un cadre de compétences conjuguées entre l'éducation nationale et les collectivités territoriales. Les élus ne sont plus seulement des payeurs, mais des partenaires à part entière. Rien de plus normal quand on sait qu'un enfant passe aujourd'hui autant de temps, si ce n'est davantage, avec les personnels des collectivités territoriales qu'avec ceux de l'éducation nationale.

Au-delà des questions financières et d'organisation, c'est bien la réussite de nos enfants qui est en jeu.

M. Jacques Gersperrin. - Jean-Claude Carle nous a fait part de son désir de s'appuyer sur des études scientifiques. Or cela fait déjà quelques années qu'un certain nombre d'études ont été produites sur ce sujet. En janvier 2011 déjà, le rapport du comité de pilotage de la conférence nationale sur les rythmes scolaires remis par Christian Forestier à Luc Chatel montrait que tous les chronobiologistes ne s'accordaient pas sur la semaine idéale : certains parlaient de quatre jours et demi, d'autres de cinq...

Si l'on a pu dire que le monde des adultes s'était mis d'accord sur le monde des enfants, c'est parce que la meilleure matinée est celle du samedi matin. Or on connaît l'importance du week-end pour les familles, notamment monoparentales.

J'ai aussi pu lire la différence entre la semaine de quatre jours ou celle de quatre jours et demi était négligeable en termes d'apprentissages. Les avis sont donc très partagés sur ces questions.

Je pense qu'une coupure est nécessaire entre le mardi et le jeudi. Selon certains chronobiologistes, il est important de travailler le mercredi matin pour synchroniser le rythme des enfants, les inciter à se coucher plus tôt. Or les enfants ne se couchent pas plus tôt le mardi soir, alors même qu'ils ont école le mercredi matin.

Le temps scolaire n'est pas le seul problème. Il faut également s'interroger sur les apprentissages et sur les programmes. Tout est lié ! Alors qu'un nombre toujours plus important d'enfants entrent au collège en cumulant de grandes difficultés, nous nous posons encore la question de savoir s'il faut travailler quatre jours, quatre jours et demi ou cinq jours. Nous devrions plutôt nous demander s'il faut que nos enfants réussissent ou non. Mais le Parlement n'a pas le droit d'agir ni d'intervenir dans ce qui relève de la pédagogie, nous en restons à la surface des choses. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école de 2005 nous accordait pourtant un pouvoir de contrôle en la matière.

Il faut redonner de la liberté aux enseignants et aux acteurs de terrain afin de répondre à la singularité de chaque contexte local, dans le souci de l'intérêt de l'enfant.

Je m'interroge également sur les temps d'activités périscolaires. Ces temps, qui ont souvent lieu dans le cadre de l'école, réunissent des intervenants souvent qualifiés, et parfois un peu moins... L'expression, le vocabulaire de ces derniers peuvent être très différents de ceux des professeurs des écoles. Le politiquement correct fait que nous n'osons pas toujours dire les choses.

Il faut pouvoir changer certains paramètres sans tout bouleverser pour autant. Certains établissements privés se sont ainsi efforcés de contourner la dernière réforme.

Le volume horaire annuel d'enseignement des écoliers est de 864 heures en France contre 720 en Finlande. Or, selon PISA et d'autres enquêtes, les résultats n'y sont pas moins bons. Peut-être faudrait-il se recentrer sur un certain type de programmes et mener une réflexion sur les apprentissages pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans notre pays.

Selon Philippe Claus, qui était le doyen du groupe enseignement primaire de l'inspection générale de l'éducation nationale, si les connaissances ne sont pas entretenues pendant les deux mois des vacances d'été, les résultats sont catastrophiques pour les écoliers. C'est une question sur laquelle nous devrions également nous pencher.

Ce que je souhaite, à la suite de ce rapport, c'est que cessent les injonctions de la rue de Grenelle. Ces questions doivent faire l'objet d'un consensus local entre les communes, les intercommunalités, les conseils d'école et les services académiques. Je souhaite aussi que nous disions « stop

à la com ». Je veux bien croire que la loi « Peillon » comportait quelques pistes intéressantes, mais, comme souvent, elle a accouché d'une souris.

Je préfère le petit matin au grand soir. Faisons confiance aux élus, aux parents et aux enseignants qui réclament tous de la stabilité. Soyons simples, faisons confiance aux acteurs de terrain.

Mme Françoise Cartron. - Je tiens à saluer le contenu de ce rapport dans lequel, comme l'a fort aimablement souligné Jean-Claude Carle, je retrouve beaucoup des éléments figurant dans celui que j'avais remis au Premier ministre. Le fait de nous retrouver sur les constats et les préconisations montre que nous avons mené nos investigations en écoutant les acteurs de terrain, en toute objectivité.

Je partage le souci de stabilité exprimé par Jean-Claude Carle. En matière d'éducation, les résultats ne peuvent s'apprécier que sur un temps long. On ne peut évaluer une réforme un an seulement après qu'elle a été mise en place. Donnons un peu de temps au temps.

Stabilité ne veut pas dire *statu quo*. Comme vous, je pense qu'on ne peut pas appliquer la réforme des rythmes scolaires de la même manière en maternelle et en primaire. S'agissant de la maternelle, il faut se montrer à la fois plus pragmatique et moins consommateur d'activités. Les enfants de cet âge ont besoin, comme vous l'avez dit, de repères, de stabilité.

Je me montrais plus sévère que vous sur l'éducation nationale, dont l'implication m'a semblé insuffisante dans la mise en place des rythmes scolaires. Comme l'a souligné Jacques Gasparrin, ces nouveaux rythmes n'avaient d'intérêt que s'ils permettaient une évolution des pratiques pédagogiques et de l'organisation des apprentissages. Ce n'est pas en rajoutant une matinée sans rien changer d'autre que l'on conduira une véritable « révolution ».

Les enseignants n'ont pas été suffisamment accompagnés dans cette réflexion. La mise en place d'une semaine de quatre jours et demi ne devait pas reposer sur le même emploi du temps que celui d'une semaine de quatre jours. C'est une réflexion pédagogique que nous devons absolument mener.

Les communes ont dû, dans un premier temps, trouver des intervenants qualifiés. Elles ont notamment su le faire à travers des plans de formation pour leurs personnels municipaux, ce qui est une très bonne chose. Aujourd'hui, elles ont besoin d'être accompagnées sur les contenus. La crainte d'un certain assèchement des premiers ateliers dont les enfants ont fait le tour se fait jour.

Avec la présidente de la Réunion des musées nationaux (RMN), nous avons conçu une boîte pédagogique permettant aux communes de mettre en place des ateliers tout au long de l'année autour de l'art. La première mallette, sortie voilà un mois, développe dix thématiques autour du portrait, présenté sous toutes ses formes, à partir d'œuvres des grands

musées nationaux - le portrait et le pouvoir, le portrait et le sentiment, le portrait et la caricature, l'autoportrait... Chaque thématique permet de décliner au moins douze ateliers ludiques. Cette boîte pédagogique coûte 150 euros pour une année et comprend un suivi assuré par la RMN. Il s'agit donc d'un outil très abordable, qui peut être mutualisé, et qui permet d'enrichir les contenus pédagogiques des communes les plus éloignées des centres culturels. La deuxième mallette portera sur le paysage et la troisième sur les animaux.

Je souscris totalement à vos propos sur l'évaluation. L'inspection générale de l'éducation nationale doit évaluer les conséquences de cette réforme.

Votre deuxième préconisation, qui consiste à mettre en place une méthodologie commune du calcul du coût pour les collectivités territoriales, sur laquelle tout le monde s'accorde, me paraît extrêmement importante.

Je me suis penchée sur un certain nombre de budgets communaux ; j'ai constaté que personne ne mettait la même chose derrière les chiffres. On annonce un coût pour les activités mises en place dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires qui peut concerner l'ensemble du périscolaire. On m'a ainsi expliqué qu'il n'était pas possible d'identifier le coût d'un animateur également chargé du périscolaire. J'aimerais donc connaître les vrais chiffres pour pouvoir parler des vrais coûts.

Je n'ai pu me livrer qu'à l'analyse budgétaire d'un nombre restreint de communes. Ma remarque ne peut donc valoir pour l'ensemble des communes, mais j'ai tout de même pu constater que les dépenses présentées au titre de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires comprenaient soit des dépenses globales soit des dépenses induites par une offre nouvelle présentée comme un coût supplémentaire.

Nous devons encore faire preuve de vigilance et exiger du Gouvernement qu'il continue d'accompagner les communes, mais au regard du vrai coût. Ainsi, les 50 euros accordés par l'État ne concernent que les enfants inscrits à l'école et non aux temps d'activités périscolaires. Dès lors, si la fréquentation du vendredi après-midi n'est que de 50 %, la commune ne touche pas 50 euros, mais 100 euros par enfant. Elle en touche même 180 en cas de majoration.

C'est la raison pour laquelle nous devons disposer d'une analyse très précise pour savoir ce que la commune perçoit et dépense réellement. Les caisses d'allocations familiales ne délivrent d'aides qu'en fonction de la présence aux ateliers, avec une contrepartie décourageante pour les maires, celle d'un pointage heure par heure. Nous devrions plutôt nous diriger vers le forfaitaire.

Je partage les propos de Jean-Claude Carle : il est indispensable de mettre en place une grille d'évaluation financière pour voir les choses le plus clairement possible.

Je ferai une dernière remarque en lien avec le calendrier scolaire annuel : l'année scolaire d'une de mes petites-filles, en seconde, est déjà terminée. Le conseil de classe a eu lieu samedi dernier et elle n'a plus cours. Comme vous l'avez souligné, il faut mener une réflexion globale intégrant l'organisation des épreuves du baccalauréat. Aujourd'hui, l'année scolaire des élèves de collège et de lycée est terminée. Ce n'est plus acceptable. Pensons aux enfants de certaines banlieues qui sont désormais au pied des immeubles...

Vincent Peillon avait tout à fait conscience de ces difficultés, mais au regard de l'émeute provoquée par l'ajout d'une matinée, le raccourcissement de la durée des vacances scolaires l'a fait reculer. Toujours est-il que je ferai partie de ceux qui soutiendront le ministre qui portera cette réforme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - La conférence nationale sur les rythmes scolaires avait préconisé de réfléchir avant tout au calendrier annuel. Il n'est pas pertinent de toucher au calendrier hebdomadaire sans toucher à celui de l'année scolaire dans son ensemble. Cette préconisation n'a pas été mise en œuvre. Certains s'y sont opposés au nom des intérêts de l'industrie du tourisme, alors même que les représentants de ces lobbies, qui ont participé à la conférence nationale, ont souligné que les départs en vacances sont aujourd'hui très différents de ceux d'il y a quelques années et sont répartis sur l'ensemble de l'année civile.

Il n'est pas normal de voir les jeunes traîner dans les rues à partir, parfois, du mois de mai.

M. Jacques Grosperrin. - Seuls 7 % des enfants partent aux sports d'hiver. On ne peut articuler le calendrier scolaire autour d'une si faible proportion.

Mme Colette Mélot. - Il s'agit d'un sujet dont il est souvent débattu ici même, en milieu scolaire ou par les associations de parents d'élèves, mais auquel nous n'avons pas encore pu trouver de solution miracle.

La fracture territoriale est bien illustrée par la situation de mon département, la Seine-et-Marne. Plus grand département d'Île-de-France, il compte 80 % de communes rurales, alors que 80 % de sa population est concentrée dans les territoires urbains. Les parents travaillent beaucoup, effectuent de longs trajets et doivent trouver des solutions de garde pour leurs enfants.

Il faut trouver une solution pour remédier à cette fracture territoriale. Si les expériences menées dans les villes ont pu donner satisfaction, notamment à travers la mise à disposition du personnel communal, des agents culturels et des agents sportifs, il n'en va pas de même dans les communes rurales qui rencontrent beaucoup de difficultés pour trouver du personnel et mettre en place des activités. Les enfants ne sont pas sur un pied d'égalité selon qu'ils habitent en ville ou dans une petite commune.

Vous demandez davantage de liberté de choix pour les élus, tout en conservant les financements de l'État et des caisses d'allocations familiales.

Toutes les recommandations de ce rapport sont sensées, mais il faut s'efforcer d'assurer encore davantage l'égalité des territoires.

Enfin, je rejoins les propos de Françoise Cartron sur la distinction à opérer entre école maternelle et école élémentaire. Il n'est sans doute pas nécessaire d'ajouter de nouvelles activités périscolaires aux plus jeunes enfants.

M. Pierre Laurent. - Au total, la réforme n'a fait qu'ajouter l'équivalent d'une demi-journée de périscolaire par semaine, sans allonger le temps scolaire. Nous ne sommes pas favorables au retour à la semaine de quatre jours, et je partage en cela la recommandation du rapport de maintenir la semaine de quatre jours et demi. Toutefois, la question du temps scolaire reste posée.

La systématisation du périscolaire n'a-t-elle pas fait sortir du temps scolaire certains apprentissages qui devraient en relever ? Je pense, par exemple, aux activités culturelles et sportives. Il nous semble nécessaire de mener une évaluation sérieuse sur ces questions. La France aura peut-être la chance d'accueillir les Jeux olympiques de 2024, ce pourrait être l'occasion de s'interroger sur la place des activités sportives dans le temps scolaire, qui s'est considérablement dégradée. Nous devrions pouvoir aller plus loin sur ces questions.

Le rapport préconise d'élargir la réflexion sur le temps scolaire à l'année scolaire. Peut-être faudrait-il élargir encore la question ? La conduite des apprentissages, par exemple, est tout aussi importante. Il faudra d'ailleurs se pencher sur cette question si le Gouvernement met en place des classes de douze élèves dans certains établissements.

La réforme nous a semblé biaisée dès le départ dans la mesure où elle ne portait pas réellement sur le réaménagement des rythmes dans le temps scolaire. L'introduction de la seule demi-journée périscolaire, sans les moyens nécessaires pour la mettre en place, n'a pas permis de mener une réflexion approfondie sur cette question.

Jean-Claude Carle a évoqué la question très importante des ressources humaines. En la matière, il faut aller plus loin que les recommandations formulées par le groupe de travail. Il s'agit non seulement de fidéliser les personnels, mais aussi de les sécuriser et de les former. Nous posons donc la question d'un service public déconcentré, avec une filière consacrée à l'animation, qui concerne beaucoup d'intervenants. Nous sommes en effet en situation de sous-formation chronique, qui posera, dans la durée, des problèmes de recrutement, de qualité des apprentissages et de capacité de renouvellement de l'offre éducative. Tous ces aspects sont bien évidemment en lien avec les apprentissages scolaires.

C'est le moins qu'on puisse dire, la formation des enseignants n'a pas été optimale depuis dix ans. On ne peut donc pas se permettre une situation durable de sous-formation de tous les nouveaux intervenants.

Autre remarque : nous soutenons totalement l'idée selon laquelle il est nécessaire d'évaluer sérieusement ce qui s'est fait. En la matière, jugements préconçus et idées à l'emporte-pièce sont nombreux.

Dernière remarque : nous avons besoin d'un état des lieux en matière d'inégalités. Celles-ci sont considérables pour ce qui concerne l'accès à l'apprentissage scolaire, et ce pour différentes raisons. La réforme, telle qu'elle a été conduite, pourrait avoir creusé ces inégalités. Si nous continuons à donner davantage de liberté pour aménager les temps scolaires, sans que les compensations nécessaires soient prévues, nous risquons de les aggraver. Ainsi, une réforme conçue pour améliorer l'accès aux apprentissages pourrait déboucher sur une situation dégradée, avec de plus grandes inégalités territoriales. Si la question des moyens est cruciale, les difficultés liées aux fractures territoriales et aux conditions de travail des parents sont extrêmement importantes. Colette Mélot évoquait tout à l'heure les habitants de la Seine-et-Marne. Bien évidemment, avec deux heures de transport le matin et le soir, la journée d'un parent de la grande couronne parisienne est particulièrement difficile. Aussi, un tableau général des inégalités et des moyens d'y remédier devrait-il être établi au plus vite, surtout si on élargit encore les possibilités d'aménagement.

Mme Maryvonne Blondin. - Les rapporteurs ont souligné les aspects positifs de la réforme. Celle-ci a nécessité, pour la première fois, un travail en commun entre les élus et les différents acteurs qui rayonnent autour des enfants, qui ont ainsi appris à se connaître et à se respecter. Ils ont également mis en avant la nécessité d'une certaine stabilité, alors même que le Gouvernement annonce son souhait d'ouvrir la possibilité de revenir à quatre jours d'école par semaine. Avec trois réformes en neuf ans, il est impossible d'évaluer quoi que ce soit !

Saluons l'implication des élus, qui ont permis une mise en œuvre satisfaisante de la réforme, bien qu'ils ne soient pas familiers de ces questions. À l'heure actuelle, la majeure partie des collectivités renouvellent les projets éducatifs territoriaux. Pour ce faire, ils ont mené au préalable une enquête auprès des parents, lesquels restent très attachés à la nouvelle organisation des rythmes. Pour autant, ces derniers notent qu'une organisation annuelle est absolument nécessaire. Ils évoquent également la coupure du mercredi et la fatigue de leurs enfants.

Le mercredi, si ses parents travaillent, l'enfant se lève à la même heure que les autres jours, pour se rendre au centre de loisirs. Dans de nombreux pays, les élèves vont à l'école cinq jours d'affilée, de 8 heures du matin à 15 h 20 ou 15 h 40. Tel est le cas au Québec, où mes petits-enfants sont scolarisés. Toutefois, la pratique pédagogique y est complètement

différente. Il me semble que nous devrions mettre l'accent sur l'évolution de nos propres pratiques.

Je veux également rappeler le rôle indispensable des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN), censés soutenir les enseignants et les élus. Or, dans certains secteurs, sans doute n'ont-ils pas eu une capacité de conviction suffisante.

La simplification des procédures des caisses d'allocations familiales est une question récurrente, qu'il faut régler.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - Vous avez tous souligné la nécessité d'une évaluation scientifique. Celle-ci doit aussi être financière. Quels sont les vrais coûts ? Les surcoûts ? Aujourd'hui, si le coût moyen tourne autour de 220 euros à 230 euros, les écarts peuvent être très importants !

Mais l'évaluation doit également porter sur les apprentissages et les résultats scolaires. Si on ne met pas en place une méthodologie d'évaluation, nous nous poserons toujours les mêmes questions dans cinq ans.

Jacques Gersperrin a évoqué les limites de la méthode reposant sur des décrets, utilisée par Xavier Darcos, Vincent Peillon et Benoît Hamon. Effectivement, si les mesures en question avaient relevé de la loi, le Sénat aurait très probablement alerté sur les risques d'un cadre unique et rigide, en mettant en avant la diversité des territoires et la nécessité d'une adaptation.

Un deuxième point émerge également de l'ensemble de vos interventions, ainsi que des enseignants et des élus locaux, il s'agit du besoin de stabilité.

Autre question importante : la nécessité d'une concertation, qui a permis d'aider à la mise en place de la réforme.

J'en viens au problème du calendrier scolaire, auquel il faudra bien sûr s'attaquer, mais sans avoir recours à la méthode utilisée pour les rythmes scolaires. Selon moi, il faudra procéder de manière expérimentale, dans une ou deux académies. Ne mettons pas la France à feu et à sang en prenant une décision presque unilatérale !

S'agissant des aides de l'État et des caisses d'allocations familiales, nous proposons l'instauration d'un guichet unique. Se posera bien évidemment un problème de critères, lequel ne devrait pas être insurmontable. Gardons-nous toutefois de mettre en place une usine à gaz !

Pour ce qui concerne les ressources humaines, nous avons pris en compte la nécessité d'une amélioration en termes de recrutement, de fidélisation, de formation et de sécurisation des intervenants.

Il est vrai que les rythmes scolaires constituent une composante importante d'un meilleur apprentissage des enfants. Néanmoins, ces rythmes ne sont pas la cause première des mauvais résultats de notre

système scolaire. Bien d'autres raisons font que celui-ci n'assume plus sa mission républicaine. Il faut désormais faire porter nos efforts en priorité sur le primaire, sans doute dans le cadre de la mise en place de pédagogies différenciées scientifiquement évaluées : la formation des enseignants est essentielle, on sait l'importance de ce que l'on nomme l'« effet-maître ». L'avenir scolaire d'un enfant est pratiquement joué à l'âge de sept ans.

Françoise Cartron a mis en avant l'objectivité de notre rapport. Selon moi, l'école n'est ni de droite ni de gauche. Elle appartient à l'ensemble de la nation, qui doit se serrer les coudes pour améliorer les choses.

Mme Mireille Jouve, rapporteure. - Je souhaite revenir sur la question de la responsabilité de l'éducation nationale. On a fait peser une grande responsabilité sur les maires, tandis que les inspecteurs de l'éducation nationale s'impliquaient parfois, mais pas forcément dans le bon sens. La liberté de la commune était donc toute relative, puisqu'elle était fortement incitée à œuvrer dans un certain sens, même si je comprends les difficultés auxquelles est confrontée l'éducation nationale, notamment en matière de remplacements.

Par ailleurs, si la spécificité de notre école maternelle est réelle, il n'en demeure pas moins que les mêmes enseignants se partagent entre l'école élémentaire et l'école maternelle. Cela pose des problèmes d'emploi du temps, que l'éducation nationale doit régler.

À maintes reprises, j'ai soulevé le problème, pour les enfants, des temps importants passés en collectivité, qu'il s'agisse des temps scolaire ou périscolaire, de l'étude, de la garderie ou de la restauration. Certains d'entre eux sont en collectivité de 7 heures le matin à 18 h 30 le soir. Je vous laisse imaginer le poids d'un tel rythme sur vos propres vies, mes chers collègues !

Mme Françoise Cartron. - C'est un problème de société !

Mme Mireille Jouve, rapporteure. - Absolument ! Les décisions concernant les rythmes scolaires reflètent les problèmes de société. Par exemple, le samedi matin a été supprimé au prétexte que, de nombreux couples se séparant ou vivant au sein de familles recomposées, l'enfant doit pouvoir aller chez l'un ou l'autre de ses parents. De la même manière, on entendait dire, voilà quelques années, qu'une coupure de deux jours n'était pas souhaitable. Pourtant, on a autorisé plus tard une coupure de deux jours et demi, puisque certaines communes libèrent également leurs élèves le vendredi après-midi. Faisons donc preuve de cohérence et de stabilité !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - S'agissant de la fracture territoriale, il est sans doute plus facile, pour les grandes villes, de mettre en place un certain nombre d'activités. Mais tel n'est pas toujours le cas.

Mme Colette Mélot. - On y trouve du personnel.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - Dans certaines petites communes, les choses se sont bien passées.

Mme Colette Mélot. - Pas partout !

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. - Globalement, c'est vrai, il est plus facile de recruter dans les grandes villes. Toutefois, nous avons observé des organisations intéressantes dans certaines petites communes.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. - Il serait ambitieux de vouloir faire une synthèse de nos échanges. Toutefois, au vu du rapport et de vos remarques, je note une forte volonté de stabilité. Toute évolution future doit être menée de façon à être facilement « digérée ». Si nos travaux peuvent éviter de grands effets d'annonce, ils auront été favorables à la tranquillité des familles. Nous qui appartenons à la génération des grands-parents, nous savons que nous avons également un rôle à jouer lorsque les parents ne peuvent faire face.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - Selon moi, après les annonces qui ne manqueront pas d'être faites par le ministre de l'éducation, celui-ci devrait venir évoquer ces questions avec nous, peut-être dans un cadre élargi.

Je me réjouis que vous ayez remis en perspective la réforme des rythmes scolaires, en évoquant notamment la conférence nationale sur les rythmes scolaires, dont je suis, me semble-t-il, le seul représentant du Sénat encore en fonction. Dès le début, un certain nombre de préconisations n'ont pas été prises en compte. On les retrouve aujourd'hui dans vos recommandations. Lorsque nous avons remis nos travaux à Luc Chatel, il avait estimé, à notre grande déception, qu'il était urgent de ne rien faire.

Le débat, la concertation, l'évaluation et l'expérimentation sont les maître-mots qui nous conduisent à adopter une attitude de bon sens.

Alors même que l'éducation nationale ne s'est pas toujours impliquée pour accompagner la mise en place de la réforme, elle a parfois usé d'un autoritarisme de mauvais aloi. Certains directeurs académiques des services de l'éducation nationale imposent aux communes d'ouvrir l'école le mercredi matin, alors qu'il est possible de remplacer cette demi-journée par le samedi matin. Les élus se sont rebellés, à raison. Les rapporteurs préconisent d'ailleurs de faire du samedi matin une modalité de droit commun.

Je suis très sensible à la question de la fracture territoriale. Certes, certaines expérimentations menées en milieu rural se sont révélées tout à fait satisfaisantes, alors qu'on dénombre des échecs en milieu urbain. Toutefois, rappelons-le, les élus du milieu rural sont éloignés d'un certain nombre de pôles ressources. Pour respecter le principe d'égalité, notamment en ce qui concerne les activités sportives et culturelles, les ministères de la culture et de l'éducation devront travailler sur cette question.

Si l'on décide de faire porter l'effort en priorité sur le primaire, les fonds consacrés à l'éducation artistique et culturelle doivent être prioritairement affectés à l'école primaire et aux activités périscolaires. Nous voulons des activités de qualité, organisées de manière équitable. Souvent, d'ailleurs, les acteurs culturels regrettent que la réforme des rythmes scolaires n'ait pas favorisé une plus grande ambition culturelle.

Mme Françoise Cartron. - Le milieu rural a tendance à se dévaloriser, et ce dans de nombreux domaines. Il a tendance à considérer que, parce qu'il est loin de certaines structures, il fait forcément moins bien.

Pourquoi l'ouverture de l'école le samedi matin n'a-t-elle pas rencontré un plus grand succès ? Parce que les parents ont déclaré, dans le questionnaire qui leur a été envoyé, qu'ils préféreraient le mercredi matin. J'ai l'exemple en tête d'un maire, qui, sans rien demander aux parents, a imposé le samedi matin. Il a vu renaître le marché du village. Il a également vu les pères, qui avaient déserté l'école avec la semaine de quatre jours, accompagner de nouveau leurs enfants.

Les rapporteurs proposent de libérer un samedi par mois. C'est une bonne solution.

Permettez-moi de vous raconter une anecdote. J'ai entendu un directeur académique des services de l'éducation nationale dire au maire d'un village qu'il lui compliquait la vie en choisissant le samedi matin. Le maire lui a alors répondu que l'éducation nationale ne s'était pas préoccupée de savoir si la modification des rythmes scolaires lui compliquerait la vie. Pourtant, il avait dû réorganiser le temps de travail du personnel de sa commune. À l'éducation nationale de faire la même chose !

La commission donne acte de leur communication à MM. Jean-Claude Carle et Thierry Foucaud, Mme Mireille Jouve et M. Gérard Longuet, rapporteurs, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Françoise Moulin-Civil, *rectrice de l'académie de Lyon*

Mme Marie Mégard, *inspectrice générale de l'éducation nationale*

Mme Fabienne Rosenwald, *directrice de l'évaluation, de la perspective et de la performance (DEPP)*

MM. Guillaume Gaubert, *directeur des affaires financières*, et Lionel Leycuras, *chef du bureau de la mission enseignement scolaire*

Direction du budget

MM. Arnaud Jullian, *sous-directeur du budget*, et Gautier Geiben, *chef de bureau*

Secrétariat général à l'enseignement catholique (SGEC)

MM. Jérôme Brunet, *adjoint du secrétaire général en charge des questions éducatives et pédagogiques* et Pierre Marsollier, *délégué général*, et Mme Marie-Odile Plançon, *chargée de mission au sein du département éducation*

Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV)

MM. Arnaud Chiomento, *membre du Bureau de l'association*, et Laurent Dauty, *membre de la commission permanente et référent du pôle de compétences « politiques éducatives locales »*

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

MM. Mathias Lamarque, *sous-directeur de l'éducation populaire*, et Marc Engel, *chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques éducatives locales*

Réseau français des villes éducatrices (RFVE)

M. Damien Berthilier, *président du RFVE et adjoint à la ville de Villeurbanne en charge de l'Éducation et des Universités*, Mme Danielle Valero, *trésorière du RFVE et adjointe au maire d'Évry à l'éducation et à la santé*, M. Etienne Prud'homme, *chargé de mission du RFVE*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

M. Éric Charbonnier, *analyste*

Association des maires de France (AMF)

Mme Nelly Deniot, *responsable du département affaires sociales et culturelles de l'AMF* et M. Sébastien Ferriby, *conseiller Éducation et culture, auteurs du rapport sur le suivi de la réforme des rythmes scolaires*, et Mme Charlotte de Fontaines, *chargée des relations avec le Parlement*

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

MM. Jean-Louis Deroussen, *président*, Frédéric Marinacce, *directeur des prestations familiales*, Mme Patricia Chantin, *directrice de cabinet adjointe de Daniel Lenoir, responsable des relations parlementaires et institutionnelles*

*

M. Pierre-Yves Duwoye, *ancien recteur de l'académie de Limoges*

M. Georges Fotinos, *ancien inspecteur de l'éducation nationale, vice-président de l'Observatoire des rythmes et des temps de vie des enfants et des jeunes (Ortej)*

M. Jean-Paul Delahaye, *ancien inspecteur général de l'éducation nationale et ancien directeur général de l'enseignement scolaire*

Mme Claire Leconte, *professeur émérite de psychologie de l'éducation*

MM. François Testu, *professeur émérite*, et **René Clarisse**, *maître de conférences, psychologie*

M. Alexandre Siné, *ancien directeur du cabinet de M. Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale*

Mme Françoise Cartron, *vice-présidente du Sénat, membre du Conseil national d'évaluation du système scolaire*

*

Tables rondes

- Associations représentatives des collectivités locales

Association des maires ruraux de France (AMRF)
France urbaine
Association des petites villes de France (APVF)
Assemblée des Départements de France (ADF)

- Syndicats d'enseignants

SNUIPP-FSU
SE-UNSA
Sgen-CFDT
SNALC
CGT Educ'action

- Syndicats d'inspecteurs de l'éducation nationale

SI. EN UNSA
SNPI FSU
Sgen-CFDT

- Syndicats des représentants d'animateurs

CFDT F3C
CFTC - Enseignement Public et recherche
Snec-CFTC - Enseignement privé sous-contrat
EPA-FSU
SEP UNSA

- Syndicats de parents d'élèves

Fédération PEEP
FCPE
APEL

- Mouvements d'éducation populaire

Fédération Léo Lagrange
Ligue de l'enseignement
Fédération nationale des Francas

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Aulnay-sous-Bois le 25 avril 2017

Haute-Garonne et Tarn les 9 et 10 mai 2017

- à Toulouse :

- visite du groupe scolaire Guilhermy
- entretiens au rectorat de l'académie de Toulouse

- à Villeneuve-Tolosane :

- entretiens avec des DASEN, IENa et IEN
- entretiens avec des enseignants de l'école Fernand-Bécane, des représentants de parents d'élèves et des élus locaux

- à Albi :

- entretien avec l'IA-DASEN du Tarn

- à Couffoulex (Tarn) :

- visite de l'école primaire Jean-Louis-Etienne (rencontre de l'équipe enseignante, des parents d'élèves et des élus locaux)

La Flèche le 11 mai 2017

- Entretien avec l'inspecteur de l'éducation nationale
- Rencontre avec l'équipe enseignante de l'école André-Fertré et avec des parents d'élèves
- Entretien avec les élus locaux

Seine-Maritime le 15 mai 2017

- à Rouen

- Entretien avec les élus locaux à l'Hôtel du département
- Rencontre avec le président de l'Association des maires du département

- à Sotteville-sous-le-Val

- visite de l'école, entretien avec l'IEN et rencontre avec le maire et des associations de parents d'élève (FCPE 76, APEL 76, Confédération syndicale des familles)

Haute-Savoie les 16 et 17 mai

- à Annecy

- Entretien avec le président du conseil départemental, et avec les vice-présidents chargés de l'éducation
- Entretien avec le préfet
- Entretien avec le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN)
- Entretien avec le président de l'AMF 74
- Entretien avec le président de l'AMRF 74
- Visite de l'école des Romains et entretien avec le directeur, des enseignants, des représentants de parents d'élèves ainsi que des représentants de la commune

- à Arâches-la-Frasse

- Visite de l'école du Serveray, rencontre avec le directeur, les enseignants et les représentants de parents d'élèves
- Rencontre avec des représentants de la DSDEN
- Rencontre avec le maire et les élus locaux

- à Thônes

- Visite du groupe scolaire Arthur-Thurin
- Rencontre avec des représentants de la DSDEN
- Rencontre avec le maire et les élus locaux