

RYTHMES SCOLAIRES : FAIRE ET DÉFAIRE, EN FINIR AVEC L'INSTABILITÉ

Conclusions du groupe de travail sur la réforme des rythmes scolaires

MM. Jean-Claude Carle (LR - Haute-Savoie) et Thierry Foucaud (CRC - Seine-Maritime),
Mme Mireille Jouve (R-RDSE - Bouches-du-Rhône) et M. Gérard Longuet (LR - Meuse)

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication et la commission des finances du Sénat ont chargé quatre de leurs membres d'établir **un bilan complet de la réforme des rythmes scolaires, après trois années de mise en œuvre.**

Au terme de six mois de travaux, le groupe de travail présente ses conclusions le 7 juin 2017.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

Constat n° 1 - Une réforme imposée par le haut, n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation préalable, mais dont le principe semblait justifié du point de vue des apprentissages.

Constat n° 2 - Des difficultés en matière de ressources humaines, d'organisation du temps scolaire et de financement qui perdurent.

Constat n° 3 - Le principal acquis de la réforme : la mise en place d'un dialogue entre les différents acteurs de la communauté éducative, une dynamique qu'il convient de préserver.

CINQ PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1° Mener au préalable une évaluation scientifique des conséquences de la réforme sur les apprentissages

■ Ne pas avoir prévu les modalités de son évaluation constitue l'une des erreurs de la réforme de 2013. **Une évaluation de ses conséquences du point de vue des apprentissages doit être menée au plus tôt.**

■ Les politiques publiques en matière d'éducation doivent être fondées sur des constats scientifiquement validés. Cela implique de procéder par l'expérimentation et par l'évaluation, non par des injonctions répétées et contradictoires.

2° Élargir la réflexion à l'année scolaire

■ La réflexion sur le temps de l'enfant ne doit pas se limiter à la semaine scolaire mais doit englober l'année entière. **Il convient de revoir le calendrier scolaire**, par exemple en confiant à titre expérimental au recteur de région académique la prérogative de le déterminer.

3° Ne pas revenir à la situation antérieure à la réforme de 2013

■ Dans l'attente d'une véritable évaluation, **les rapporteurs prennent acte du besoin de stabilité** exprimé par les différents intervenants. **Compte tenu des inconvénients de la semaine de quatre jours**, qui ont été mis en évidence de manière répétée, **ils recommandent de ne pas revenir sur le principe de la réforme**, à savoir mieux répartir le temps scolaire en vue de favoriser les apprentissages.

Si, contrairement à ce que préconise le groupe de travail, la possibilité d'un retour à la semaine de quatre jours est proposée par le Gouvernement

4° Pour les communes souhaitant revenir à la semaine de quatre jours, ouvrir cette possibilité sous réserve :

- d'instituer un maximum horaire de 5h30 d'enseignement par jour, impliquant une réduction à due concurrence des vacances scolaires, sur le modèle de ce qui avait cours avant 2008 ;
- de garantir une prise en charge possible de l'ensemble des enfants le mercredi.

5° Pour les communes souhaitant conserver la semaine de quatre jours et demi, ouvrir de nouvelles possibilités d'aménagement des rythmes scolaires

- Conserver l'accompagnement financier de l'État et de la CAF ;
- Permettre une souplesse accrue dans l'élaboration des emplois du temps scolaire

afin de favoriser les initiatives et les adaptations locales, par exemple en permettant à toutes les communes le souhaitant 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 compensé par la réduction des vacances scolaires.

I. Une réforme ratée du point de vue de la méthode

1. Un consensus scientifique sur le caractère préjudiciable de la semaine de quatre jours

- **La généralisation de la semaine de quatre jours : une concentration du temps de classe défavorable aux apprentissages, en particulier pour les élèves défavorisés**
 - La réforme de 2008 a vu la généralisation de la semaine de quatre jours à l'école primaire, par la suppression de l'école le samedi matin. Instituée pour des considérations autres que pédagogiques, cette organisation du temps scolaire a été vivement critiquée.
 - En résultent fatigue et moindre vigilance des élèves, resserrement du contenu et des temps d'apprentissage, libération du temps peu bénéfique pour les élèves défavorisés, distension du lien avec les parents d'élèves.

Les principes de la réforme

1	Le constat	Une exception française: un nombre de jours de classe inférieur à la moyenne de l'OCDE (144 jours contre 187 jours en moyenne) se traduisant par des journées plus chargées	
2	Les principes de la réforme	Semaine	5 jours répartis en 9 demi-journées, soit une demi-journée supplémentaire placée en principe le mercredi matin
		Maxima horaires	5h30 dont 3h30 par demi-journée et une pause méridienne ne pouvant être inférieure à 1h30
3	Impact	En moyenne, des journées raccourcies de 45 minutes	

■ En conséquence, le retour à une semaine scolaire d'au moins quatre jours et demi a été proposé par l'Académie nationale de médecine (2010), un rapport de 2010 des députés MM. Xavier Breton (UMP) et Yves Durand (Soc), l'Institut Montaigne (2010) puis par la conférence nationale sur les rythmes scolaires (2011).

2. Une mise en œuvre chaotique

- **Une mise en œuvre précipitée et une méthode inefficace**
 - Pour mettre en œuvre sa mesure emblématique de la priorité donnée au premier degré, le Gouvernement a fait le choix d'une méthode contre-productive : l'injonction réglementaire et l'instauration d'un cadre rigide qui limite les adaptations locales.
 - Plutôt que d'expérimenter différentes modalités de retour à une semaine de cinq jours, de les évaluer et de les généraliser, le Gouvernement a choisi de mettre en œuvre la réforme à marche forcée, dès la rentrée 2013. Il a ainsi fait preuve d'un manque criant de réalisme et d'anticipation des conséquences de la réforme en matière organisationnelle et budgétaire.
 - L'absence d'évaluation et l'incapacité 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.

- Une impréparation attestée par les aménagements concédés au fil de la réforme

- En réponse aux difficultés de mise en œuvre pressenties ou rencontrées par les élus locaux, le Gouvernement a dû concéder différents aménagements : la faculté de reporter d'un an la mise en œuvre de la réforme (à laquelle ont eu recours plus de 80 % des communes), la création d'un fonds d'amorçage qui a été prorogé puis pérennisé ou encore, par le décret « Hamon », la possibilité de regrouper les enseignements sur huit demi-journées.

II. Des difficultés de mise en œuvre et de financement qui perdurent, des conséquences sur les apprentissages qui doivent être évaluées

1. Des difficultés de mise en œuvre persistantes

- Selon une enquête réalisée en 2016 par l'Association des maires de France, **70 % des communes et EPCI font face à des difficultés persistantes** dans la mise en œuvre de la réforme.
- Elles ont tout d'abord été confrontées à **des difficultés en matière de ressources humaines** (recrutement, fidélisation, sécurisation et formation des intervenants).
- **L'accompagnement par les services de l'État**, notamment au début de la mise en œuvre de la réforme, a été globalement jugé **très insuffisant**.
- **Ces difficultés ont cependant pu parfois être surmontées localement lorsqu'un dialogue** associant l'ensemble des acteurs de la communauté éducative (services de l'éducation nationale, enseignants, élus locaux, parents d'élèves) a eu lieu. Lorsqu'il a été bien mené, **cet effort de concertation a permis la mise en place d'organisations du temps scolaire originales et appréciées**.

2. Un reste à charge pour les communes compris entre la moitié et les deux tiers du coût

- Le coût de la réforme pour les collectivités est estimé à **plus d'un milliard d'euros** au total.
- **Les aides de l'État** versées *via* le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (qui comprennent un montant socle de 50 euros et, pour les communes dites « DSU cible » ou « DSR cible », un supplément de 40 euros) **et les aides des caisses d'allocations familiales ne représentent qu'une part comprise entre un tiers et la moitié de ce coût**.
- **La pluralité des acteurs rend les procédures d'obtention des aides versées par les CAF particulièrement complexes**.
- **En outre, aucune évaluation du coût de la réforme n'a été réalisée, ni en amont, ni en aval**.

Évaluation du coût brut et net par enfant pour les collectivités territoriales

	Communes	EPCI
Coût brut	231 euros	243 euros
Aides	70 euros	82 euros
Coût net	161 euros	161 euros

Source : Enquête AMF 2016

3. Des incidences sur les apprentissages encore à établir

- Malgré l'absence d'évaluation, il ressort des travaux **un ressenti majoritairement positif du point de vue des apprentissages en élémentaire, plus négatif en maternelle**.
- **L'accroissement de la fatigue des élèves fréquemment mis en avant doit s'analyser avec précaution et au regard de différents facteurs** (multiplication des temps d'activités scolaires, périscolaires et extrascolaires, temps des familles, etc.).
- Un lien enseignants-parents qui demeure distendu, la nécessité de repenser la formation continue et la concertation des enseignants.

- Un accès quasi généralisé aux activités périscolaires qui n'éteint cependant pas la question de l'accroissement des inégalités liées aux modalités de tarification et à la qualité des activités proposées.

LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Axe 1 : Passer de la culture de la circulaire à celle du contrat

- Fonder toute nouvelle réforme sur l'expérimentation, l'évaluation et la contractualisation.

Axe 2 : Conserver le principe de la réforme des rythmes scolaires et l'inscrire dans un cadre plus large

- Mener une **évaluation scientifique** des conséquences de la réforme sur les apprentissages.

- Conserver le principe de la réforme et donner davantage de souplesse aux acteurs locaux, en particulier aux élus, pour élaborer les emplois du temps scolaire.

- Faire du samedi matin une modalité de droit commun de mise en œuvre de la réforme.

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

- Permettre des organisations du temps scolaire spécifiques pour les maternelles.

- Dans l'hypothèse d'une faculté de revenir à la semaine de quatre jours, fixer à 5h30 la durée maximale des cours et compenser par la réduction des vacances scolaires.

- Revoir le calendrier scolaire, en en déconcentrant l'élaboration au plus près des réalités locales.

Axe 3 : Aider les collectivités à améliorer l'offre éducative

- Mettre en place des formations communes destinées aux animateurs et aux enseignants.
- Faire du projet éducatif territorial (PEDT) le document d'orientation des politiques éducatives locales.

- Encourager les mutualisations en matière scolaire, en particulier par le développement de la compétence scolaire des EPCI.

- Déterminer une méthodologie nationale de calcul du surcoût lié à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires pour les collectivités territoriales.

- Conserver les aides de l'État et de la CAF pour les communes maintenant la semaine de quatre jours et demi. Mieux compenser la charge pour ces dernières et moduler ces aides supplémentaires en fonction de critères qualitatifs et quantitatifs.

- Mettre en place un guichet unique commun aux services de l'État et de la CAF pour l'instruction des PEDT et des aides financières.

Commission des finances		Commission de la culture, de l'éducation et de la communication		
 <p>GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES</p>	<p>M. Gérard Longuet Rapporteur Sénateur (Les Républicains) de la Meuse</p> 	<p>M. Jean-Claude Carle Rapporteur Sénateur (Les Républicains) de la Haute-Savoie</p> 		
	<p>M. Thierry Foucaud Rapporteur Sénateur (Communiste républicain et citoyen) de la Seine-Maritime</p> 	<p>Mme Mireille Jouve Rapporteuse Sénatrice (Rassemblement démocratique et social européen) des Bouches-du-Rhône</p> 		
	<p>http://www.senat.fr/commission/fin/index.html Téléphone : 01 42 34 27 07 Télécopie : 01 42 34 26 06</p>	<p>http://www.senat.fr/commission/cult/index.html Téléphone : 01 42 34 24 67 Télécopie : 01 42 34 33 33</p>		

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication est présidée par **Mme Catherine Morin-Desailly** (Union des démocrates et indépendants - UC - Seine-Maritime) et la commission des finances est présidée par **Mme Michèle André** (Socialiste et républicain - Puy-de-Dôme).