

ENQUÊTE 2018

Les temps périscolaires après les réformes successives



Novembre 2018

Enquête 2018 sur les temps périscolaires après les réformes successives

Dans le contexte du retour majoritaire des écoles publiques à la semaine de quatre jours à la rentrée 2018 (soit 87 % des communes ayant une école publique), l'AMF a décidé de mener, en propre, une nouvelle enquête auprès des 21 700 communes disposant d'une école publique. Il s'agit de sa sixième enquête depuis 2013, en lien avec la CNAF en 2014 et 2015.

Cette enquête vise à mieux identifier les modes d'organisation des activités périscolaires, dont le temps du mercredi et les nouvelles difficultés rencontrées par les communes et les intercommunalités, ainsi qu'à estimer le coût de ces temps périscolaires et les besoins de financement.

Elle permet ainsi de dresser un premier panorama des temps périscolaires, et plus particulièrement du Plan mercredi déployé par le ministère de l'Éducation nationale depuis la rentrée.

MÉTHODOLOGIE

L'enquête a comporté un double volet : l'un destiné aux communes dont les écoles sont revenues à la semaine de quatre jours à la rentrée 2017 ou 2018, l'autre aux communes dont les écoles continuent d'appliquer la semaine de 4,5 jours. Elle s'est déroulée du 15 septembre au 5 octobre 2018.

Plus de 3000 réponses de communes ou intercommunalités ont été adressées à l'AMF, soit un taux de retour satisfaisant compte tenu de l'annonce tardive du Plan mercredi.

Les réponses ont été analysées selon les strates de population retenues dans les enquêtes précédentes : moins de 2000 habitants, entre 2000 et 9999 habitants, entre 10000 et 29999 habitants et plus de 30000 habitants.

1. Vers une nouvelle répartition des compétences périscolaire et extrascolaire ?

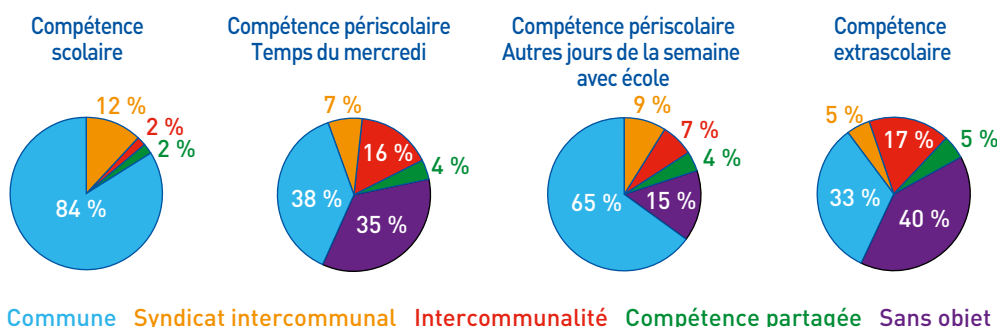
Les communes ayant répondu à l'enquête 2018 restent majoritairement compétentes en matière d'éducation, quelle que soit l'organisation du temps scolaire retenue. Cela est d'autant plus vrai pour le fonctionnement des écoles (plus de 80 %) et pour le temps périscolaire hors mercredi (77 %).

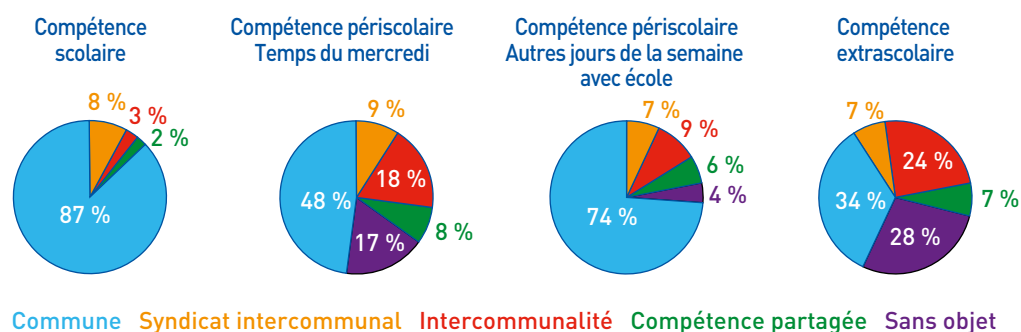
S'agissant du temps du mercredi, un tiers des collectivités répondantes ont confié cette compétence à l'intercommunalité. La compétence est partagée avec les communes à hauteur de 7 à 10 % selon

l'organisation du temps scolaire. Les mêmes proportions se retrouvent pour le temps extrascolaire (samedi sans école et vacances). Compte tenu du passage du mercredi en temps périscolaire pour la rentrée 2018, un certain nombre d'intercommunalités devront modifier leurs statuts pour organiser des activités durant cette journée.

Par ailleurs, les collectivités dont les écoles publiques sont revenues à la semaine de quatre jours sont proportionnellement plus nombreuses à ne pas exercer cette compétence dans le champ périscolaire (35 % contre 17 % pour les quatre jours et demi) et extrascolaire (40 % contre 28 % pour les quatre jours et demi).

COMMUNES AYANT CHOISI UNE ORGANISATION DU TEMPS SCOLAIRE SUR 4 JOURS





2. Le respect des rythmes de l'enfant au cœur des choix d'organisation de la semaine scolaire

2.1 Semaine de quatre jours

Les communes et intercommunalités ayant fait le choix d'un retour à la semaine de quatre jours à la rentrée 2017 sont globalement satisfaites (pleinement à 80 % et modérément à 14 %). Parmi les collectivités se déclarant non satisfaites, seules 8 % d'entre elles pourraient envisager un retour de leurs écoles à la semaine de quatre jours et demi à la rentrée 2019.

Dans le cas du retour à la semaine de quatre jours à la rentrée 2018, ce choix a été globalement plébiscité tant par la collectivité que par la communauté éducative. Lorsque ce choix a résulté davantage de la collectivité, les motifs ont principalement trait à une organisation de la semaine scolaire jugée plus adaptée au rythme des enfants (citée à 51 %), mais aussi, dans une moindre mesure, aux difficultés financières (27 %), à la nécessité d'une cohérence d'organisation territoriale (20 %), et aussi à une organisation plus adaptée des activités périscolaires (9 %).

Néanmoins, 39 % des collectivités ont fait part de pressions des enseignants et/ou des familles lorsque ce choix a résulté davantage de la communauté éducative.

2.2 Semaine de quatre jours et demi

Le maintien à la semaine de neuf demi-journées à la rentrée 2018 est, comme pour la semaine de quatre jours, globalement partagé par la collectivité et la communauté éducative. Même lorsque ce choix a résulté davantage de la communauté éducative, il est intervenu dans le cadre d'une concertation avec la collectivité dans 84 % des cas, et 16 % à la suite de pressions.

Lorsque ce choix a résulté davantage de la collectivité, les motifs avancés concernent principalement une organisation de la semaine de neuf demi-journées jugée plus adaptée au rythme des enfants (citée à 93 %), la diversité des activités périscolaires (53 %), et la recherche de stabilité dans l'organisation de la semaine scolaire (47 %).

Toutefois, pour la rentrée 2019, près d'une collectivité sur deux (48 %) ne sait pas, à ce stade, si elle va

demander ou non un retour de leurs écoles à la semaine de quatre jours.

3. Un temps du mercredi dédié aux accueils de loisirs

Pour la semaine de quatre jours, 39 % des communes, et plus encore pour les communes de moins de 2 000 habitants (55 %), et 49 % des intercommunalités ont signalé qu'il n'existe pas d'offre d'activités périscolaires le mercredi sur leur territoire pour l'année scolaire 2018/2019. Cette absence d'activités est moindre le mercredi après-midi pour les communes aux quatre jours et demi : 24 % pour les communes et intercommunalités, 36 % pour les communes de moins de 2 000 habitants.

À contrario, lorsqu'une offre d'activités est proposée le mercredi, celles-ci sont, pour la semaine à quatre jours, majoritairement organisées, dans 63 % des cas, par la seule collectivité sous forme d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), et ce davantage pour les communes de 2 000 à 29 999 habitants et pour les intercommunalités. Seules 5 % des activités sont organisées dans le cadre d'un accueil non déclaré. Dans 17 % des cas, le mercredi est organisé par les associations et clubs sportifs, et à hauteur de 15 % par ces derniers et la collectivité.

Pour la semaine à quatre jours et demi, le mercredi après-midi est organisé uniquement par la collectivité sous forme d'un ALSH à hauteur de 58%. Les communes de 2 000 à 9 999 habitants (67%) et celles de 30 000 habitants et plus (65%) sont les plus enclines à l'organiser sous cette forme, et dans une moindre mesure les intercommunalités (42%). L'organisation des activités s'effectue en lien avec d'autres acteurs notamment associatifs pour 28 % des collectivités, et uniquement par les associations pour 12%.

À la rentrée 2018, qu'il s'agisse de la semaine de quatre jours ou de quatre jours et demi, une collectivité sur deux applique les normes d'encadrement des ALSH, structures très majoritairement ouvertes plus de 5 heures le mercredi (plus de 70%).

Enfin, le taux de fréquentation des ALSH du mercredi est, dans les deux cas de figure, relativement faible puisque les deux tiers des collectivités répondantes signalent un taux inférieur à 25% des élèves scolarisés, et en dessous de 50 % pour plus de 90 % des collectivités.

4. Un lent démarrage du Plan mercredi en raison de la communication tardive et de difficultés financières

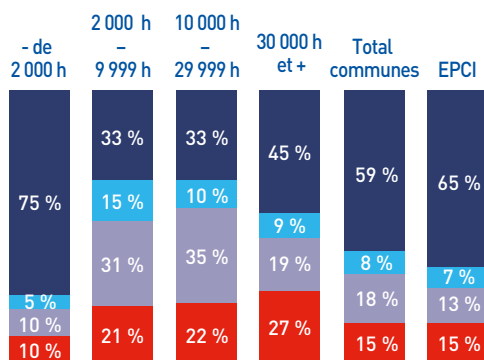
S'agissant de la semaine de quatre jours, 60 % des collectivités, particulièrement dans les communes de moins de 2 000 habitants (75 %), ne prévoient pas de mettre en œuvre le Plan mercredi, quand 30 % pourraient l'instaurer au cours de l'année scolaire 2018/2019 (plus de 50 % des communes de 2 000 à 29 999 habitants).

Pour les collectivités restées à la semaine de quatre jours et demi, 51 % d'entre elles n'envisagent pas de s'inscrire dans ce Plan (60 % pour les communes de moins de 2 000 habitants) mais 37 % d'entre elles pourraient le mettre en œuvre dès 2018/2019 (plus de 50 % des communes de plus de 2 000 habitants).

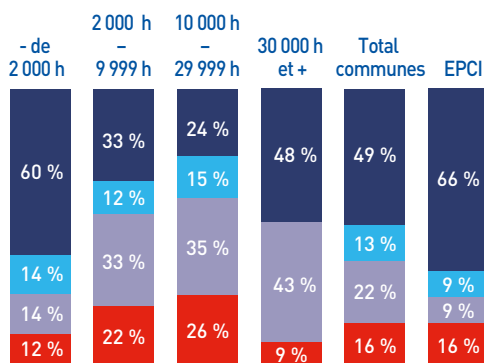
MISE EN ŒUVRE DU PLAN MERCREDI DANS LES COMMUNES

■ Rentrée 2018 ■ Durant l'année 2018/2019 ■ Rentrée 2019 ■ Pas prévue

Communes à 4 jours de temps scolaire



Communes à 4,5 jours de temps scolaire



Le Plan mercredi est en effet majoritairement perçu par les collectivités dont les écoles sont revenues aux quatre jours comme peu ou pas accessible (54 %), notamment les communes de moins de 2 000 habitants (67 %).

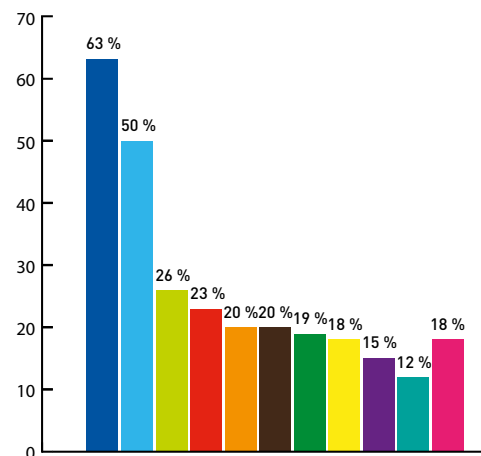
Sur les difficultés de mise en œuvre du Plan mercredi, une collectivité sur deux concernée par le retour aux quatre jours en a éprouvé, en particulier liées à la communication tardive des modalités pratiques et des aides financières (cité à 63 %) mais aussi au financement (50 %) et moins pour le recrutement des intervenants extérieurs (26 %).

Les collectivités restées aux quatre jours et demi ont quant à elles rencontré un peu moins de difficultés (41 %), essentiellement à cause de la communication tardive (cité à 59 %), au financement (36 %) et aux recrutements (23 %).

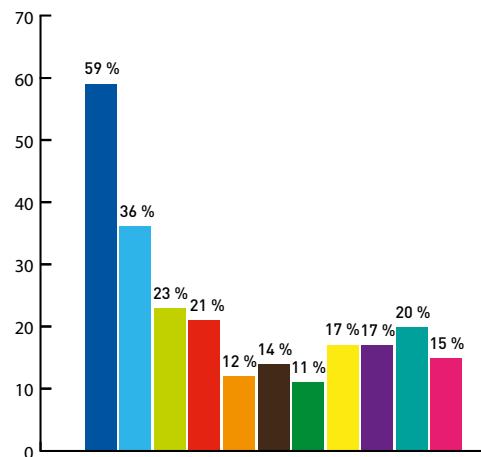
HISTOGRAMME SUR LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN MERCREDI



Communes à 4 jours de temps scolaire



Communes à 4,5 jours de temps scolaire



5. Les caractéristiques des temps périscolaires hors mercredi

5.1 Semaine de quatre jours

De manière générale, les activités périscolaires organisées par les communes en dehors du mercredi sont organisées majoritairement sous forme d'ALSH, à hauteur de 57 %. Une nuance doit cependant être apportée pour les communes de moins de 2 000 habitants et les intercommunalités compétentes dans lesquelles les accueils non déclarés (garderie, atelier mono activité...) restent légèrement prédominants.

Pour 86 % des collectivités répondantes, ces activités périscolaires sont payantes alors qu'elles ne sont gratuites que pour 6 % et en fonction du type d'accueil pour 8 %.

En outre, 79 % des collectivités ayant développé une offre d'activités le mercredi depuis la rentrée 2018 ont fait savoir que le niveau qualitatif des activités périscolaires hors mercredi a été maintenu. Une minorité de collectivités ont toutefois baissé la qualité de ces activités au profit du mercredi (7 %) ou supprimé des accueils (8 %).

5.2 Semaine de quatre jours et demi

67 % des collectivités continuent de maintenir une distinction entre les activités périscolaires issues de la réforme de 2013 (dites NAP ou encore TAP) et le temps périscolaire préexistant (hors mercredi), quand 29 % n'opèrent plus de distinction.

70 % des communes et 53 % des intercommunalités répondantes organisent les NAP ou le temps périscolaire fusionné sous la forme d'ALSH. La mise en place d'un accueil non déclaré ne concernant que 21 % des communes, légèrement plus pour les communes de moins de 2 000 habitants (26 %) et les intercommunalités (28 %). L'instauration d'une solution mixte (accueil non déclaré/déclaré) vise quant à elle 9 % des communes, mais davantage celles de plus de 2 000 habitants et les intercommunalités (plus de 15 %).

65 % des collectivités appliquent les normes d'encadrement allégées pour les activités organisées sous la forme d'accueil déclaré.

Globalement, les activités périscolaires hors mercredi continuent d'être totalement gratuites pour 49 % des collectivités, payantes pour 31 % et en fonction du type d'accueil pour 20 %. Les enquêtes de 2016 et 2017 chiffreraient le taux de gratuité respectivement à 66 % et 58 %.

Ces activités n'ont pas non plus été impactées sur le plan qualitatif lorsque la collectivité a mis en place le Plan mercredi à la rentrée 2018, pour 88 % des collectivités.

6. Un coût plus difficilement chiffrable mais globalement en progression

6.1 Semaine de quatre jours

La communication tardive des modalités pratiques du Plan mercredi n'a pas permis à bon nombre de collectivités de renseigner le coût annuel brut par enfant inscrit pour le fonctionnement des activités périscolaires du seul mercredi. Pour les collectivités ayant pu répondre, le coût s'élève à 316 euros pour les communes, allant néanmoins de 308 euros pour celles de moins de 2 000 habitants à 369 euros pour les villes de 30 000 habitants et plus et à 363 euros pour les intercommunalités.

À titre de comparaison, l'enquête 2017 avait chiffré à 148 euros pour les communes et à 191 euros pour

les intercommunalités, le coût de mise en place d'un accueil le mercredi matin.

6.2 Semaine de quatre jours et demi

Au titre de l'année scolaire 2018/2019, les communes restées à la semaine de quatre jours et demi font état d'un coût annuel brut par enfant inscrit pour le fonctionnement des accueils périscolaires hors mercredi, dont les NAP, de 281 euros pour les communes et de 341 euros pour les intercommunalités. Pour les communes, le coût augmente sensiblement à mesure que la taille de la commune s'accroît.

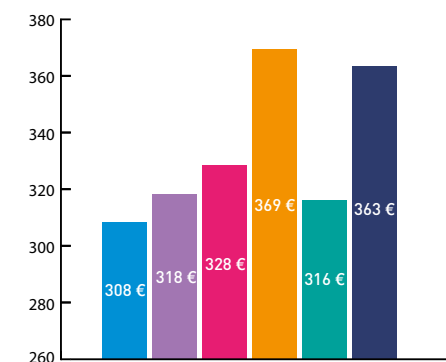
Ces coûts sont supérieurs à ceux renseignés lors de l'enquête 2017, mais cela peut s'expliquer par le fait que le chiffre de 2018 porte sur l'ensemble du temps périscolaire hors mercredi et non plus spécifiquement sur les NAP. En outre, il ne concerne plus que les communes ayant fait le choix de rester à 4.5 jours, les autres ayant fait le choix d'un retour à 4 jours.

Une intercommunalité sur deux et quatre communes sur dix ont fait état d'un surcoût du Plan mercredi pour les collectivités ayant organisé des activités le mercredi à la rentrée 2018. Ce surcoût est également proportionnellement plus important en fonction de la taille de la commune.

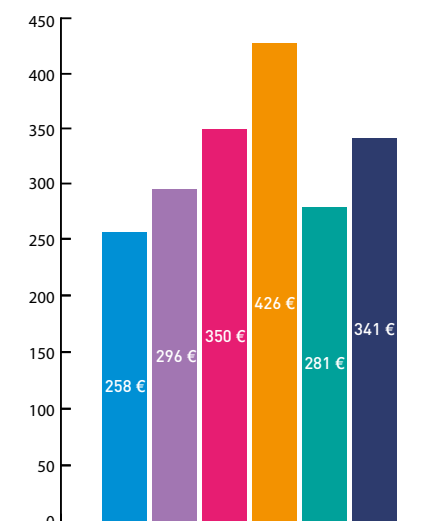
COÛT DU TEMPS DU MERCREDI (PAR ENFANT ET PAR AN)

■ - 2 000 h ■ 2 000 - 9 999 h ■ 10 000 - 29 999 h ■ 30 000 h et +
■ Total communes ■ EPCI

Communes à 4 jours de temps scolaire



Communes à 4,5 jours de temps scolaire





Principaux enseignements de l'enquête

- Le retour à la semaine de quatre jours à la rentrée 2017 fait l'objet d'une forte satisfaction de la part des collectivités concernées (pleinement à 80 %), malgré des pressions des enseignants et/ou des familles signalées.
- Les perspectives de maintien des écoles à la semaine de quatre jours et demi à la rentrée 2019 restent en revanche incertaines puisqu'une collectivité sur deux s'interroge sur un éventuel retour à quatre jours. De nombreux élus ont cependant dénoncé l'absence de véritable évaluation sur les bienfaits de la semaine de quatre jours et demi.
- Dans le contexte de mise en place du Plan mercredi, il ressort de l'enquête que **cette journée ne fait pas l'objet d'activités pour 39 % des collectivités dans le cas de la semaine de quatre jours, et 24 % dans celui de la semaine de quatre jours et demi.**
- Le Plan mercredi semble proportionnellement intéresser plus les communes dont les écoles sont restées aux quatre jours et demi que celles concernées par le retour aux quatre jours et davantage les communes de plus de 2 000 habitants. En effet, la majorité des communes de moins de 2 000 habitants, contrairement aux autres strates de population, ne prévoient pas à terme une mise en œuvre de ce Plan, que les écoles soient à quatre jours ou non. **Le Plan mercredi semble peu adapté aux zones rurales et aux petites communes et l'obligation d'ouvrir un accueil de loisirs déclaré s'avère dissuasive pour certaines.** Des communes font également état d'une absence de besoins, préfèrent ne pas concurrencer le tissu associatif déjà impliqué ou s'appuient sur les accueils de communes voisines. D'autres sont en attente d'une visibilité sur la pérennité du Plan. Enfin, **les élus ont été nombreux à regretter l'annonce tardive du Plan voire même de**
- l'absence d'informations de la part de leurs partenaires locaux (CAF, DASEN) durant la période d'ouverture de l'enquête, **et à s'inquiéter des conditions de financement** (notamment en présence d'un contrat enfance-jeunesse).
- Alors que l'objectif du Plan mercredi était de porter une ambition éducative pour tous les enfants, force est de constater, pour l'heure, que les accueils du mercredi rencontrent un taux d'inscription d'enfants scolarisés nettement inférieurs à ceux des NAP: dans le cadre du mercredi, les deux tiers des collectivités répondantes signalent un taux inférieur à 25 % des élèves scolarisés tandis que l'enquête 2016 évoquait, pour une même proportion de collectivités, un taux de fréquentation des NAP d'au moins 70 % pour les écoles élémentaires et de 53 % pour les écoles maternelles. En outre, les accueils du mercredi sont quasiment systématiquement payants dans le cas de la semaine de quatre jours, alors qu'ils ne le sont qu'à 31 %, et 20 % selon le type d'accueil, dans le cas de la semaine de quatre jours et demi pour les accueils périscolaires hors mercredi.
- Le coût brut par an et par enfant du fonctionnement des accueils du mercredi s'avère, lorsqu'il a pu être calculé, être supérieur à celui des accueils du lundi, mardi, jeudi et vendredi : 316 euros pour les communes et 363 euros pour les intercommunalités pour le mercredi, contre 281 euros pour les communes et 341 euros pour les intercommunalités pour les accueils de la semaine. Les coûts sont proportionnellement plus importants à mesure que la taille de la commune croît. Mais beaucoup de communes ont signalé être en difficulté pour effectuer de tels calculs, en particulier pour le mercredi compte tenu de la communication très tardive des modalités de mise en œuvre du Plan.