



Paris, le 4 mars 2016

Département Action sociale, Éducative, Sportive et culturelle
N/Réf : SF/CV – Note 32 BIS
Affaire suivie par Sébastien FERRIBY

Audition de l'AMF par la sénatrice Françoise CARTRON sur la réforme des rythmes scolaires 9 mars 2016

I. Contexte

La sénatrice Françoise CARTRON doit rendre un rapport en avril sur la réforme des rythmes scolaires afin notamment d'identifier les moyens d'accompagner mieux encore les petites communes et communes rurales.

Sa réflexion vise :

- d'une part, à établir un bilan des initiatives prises par les élus locaux pour organiser et développer les activités périscolaires ;
- d'autre part, à définir les conditions d'un accompagnement renforcé par les services de l'État aux communes.

II. Difficultés relayées par l'AMF

Si l'AMF s'est montrée favorable à la mise en place d'une organisation de la semaine scolaire respectant davantage le rythme de l'enfant, elle a été, depuis le début des concertations, très vigilante sur les conditions d'application de la réforme pour les communes et n'a pas manqué de faire part au gouvernement, à maintes reprises, de leurs difficultés tant au niveau organisationnel qu'au niveau financier.

→ **Sur le plan financier**, l'AMF a rappelé que les aides de l'Etat et de la CNAF ne couvrent pas les dépenses engagées par les communes et leur intercommunalité dans la mise en œuvre de la réforme, comme l'ont montré les deux enquêtes menées avec la CNAF en 2014 et 2015.

La nouvelle enquête lancée par la seule AMF sur le mois de mars 2016 devrait permettre d'obtenir des données affinées, notamment sur le coût net. Les résultats seront communiqués lors du prochain congrès des maires au cours duquel l'AMF entend réitérer avec force sa demande de réévaluation du montant du fonds de soutien au coût de mise en œuvre de la réforme pour les communes et les intercommunalités.

→ Sur le plan organisationnel et les objectifs de la réforme

Outre la question centrale du financement, les élus ont continué à faire part à l'AMF, depuis la rentrée 2015, des observations ou difficultés suivantes de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires :

- **La taille et la disponibilité des locaux demeurent une problématique importante pour un certain nombre de communes et d'intercommunalités.**
La question du partage des locaux avec les enseignants est également soulignée par des élus.
- **L'application de la réforme aux écoles maternelles continue de susciter des interrogations** chez un certain nombre d'élus, certains demandant un aménagement quand d'autres prônent une sortie pure et simple. Les difficultés liées au temps de sieste, souvent à cheval entre le temps scolaire et le temps périscolaire, et à la présence d'un nombre plus important d'encadrants à l'école, qui perturbe les enfants, notamment pour les communes qui distinguent les NAP des autres activités périscolaires, sont notamment soulignées.
- **La réforme ne semble pas de nature à réduire les inégalités entre les communes y compris dans les intercommunalités** où la vraie complémentarité peut parfois se trouver davantage dans la commune centre.

De même, la fréquentation des NAP est beaucoup plus forte chez les enfants dont les deux parents exercent une activité professionnelle, tandis qu'elle est beaucoup plus faible dans les quartiers difficiles : est-ce le sens de la réforme ?

Enfin, à partir des livrets de présence, il est constaté dans certaines écoles des taux d'absentéisme importants à l'école le mercredi matin, qu'il s'agisse de quartiers favorisés ou défavorisés, mais pour des motifs différents.

- **Le recours à des intervenants extérieurs disponibles et qualifiés pour l'encadrement des NAP, en particulier en milieu rural, est difficile.** Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'école respecte le schéma dominant de répartition des NAP sur 4 x 45 min fortement recommandé par l'Education nationale, ce qui est le cas pour une commune sur deux environ.
- **Les conditions de recrutement des intervenants extérieurs continuent de poser question.**

⇒ Des élus considèrent que les règles de la fonction publique territoriale, notamment pour le recrutement de non titulaires, ne sont pas adaptées dans le cas des NAP. Une réponse ministérielle du 8 octobre 2013 a indiqué que les motifs d'accroissement saisonnier ou temporaire d'activité répondant à un besoin non permanent ne pouvaient pas être employés pour recruter un animateur en tant qu'agent non titulaire, contrairement à la vacance temporaire pour les besoins de la continuité du service dans l'attente de recrutement d'un fonctionnaire mais qui est parfois inadapté à la spécificité de certaines activités.

En outre, une réponse ministérielle du 24 septembre 2015 a confirmé que les animateurs périscolaires doivent être employés en tant que fonctionnaires, la vacation ne pouvant être une solution.

Ce type de réponses ministérielles ne tient pas compte de la réalité des profils de recrutement ni de la forte présence des bénévoles dans les communes qui interviennent plus ou moins régulièrement dans les NAP.

⇒ Le recours souhaité par des communes à des auto-entrepreneurs pose aussi difficulté, suite à des lettres alarmistes des Urssaf exposant les risques de requalification en salariat et les sanctions pénales et financières pour travail dissimulé. Une clarification est nécessaire car il s'avère qu'un nombre non négligeable de communes ont recours à cette solution.

⇒ L'absence de prise de compte des diplômes culturels et artistiques dans les qualifications nécessaires pour l'encadrement des enfants dans les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH). L'AMF a déjà saisi le ministère en charge de la jeunesse et des sports pour mener une réflexion sur ce point.

En outre, l'AMF a proposé la mise en place d'un dispositif permettant de reconnaître la possibilité d'exercer une fonction d'animation dans les ALSH aux agents de la FPT qui, dans le cadre de leurs compétences, ont suivi un module de formation auprès du CNFPT pour l'animation d'activités périscolaires auprès des enfants.

▪ **Comment se détermine la complémentarité des temps scolaire et périscolaire?**

Ce point a été dernièrement soulevé lors d'une rencontre de l'AMF avec les députés Juanico et Deguilhem le 1^{er} mars dernier dans le cadre d'une mission portant sur la construction d'un parcours sportif.

Cette volonté de généraliser des parcours, à l'instar de l'éducation artistique et culturelle, suscite plusieurs questions au regard du caractère facultatif du temps périscolaire, des équipements nécessaires et de la disponibilité et du coût de recrutement des intervenants extérieurs.

Il a été rappelé que la réforme, qui a mis l'accent sur le mercredi matin au détriment du samedi matin, qui relève d'une dérogation, a eu pour effet de déstabiliser dans un certain nombre de communes le tissu associatif local, dont les clubs sportifs.

L'AMF prône le maintien d'une distinction claire des compétences propres à l'Education nationale et aux communes et intercommunalités. L'idée de parcours et de continuité entre les différents temps de l'enfant ne doit pas se traduire à terme par la transformation des activités périscolaires en service public obligatoire et le déport de certains enseignements considérés comme moins fondamentales, à l'instar du sport et de l'éducation artistique et culturelle, sur le temps périscolaire.

▪ **La pression de certains services départementaux de l'Etat sur le mode d'organisation des NAP**

L'AMF a fait part de la pression exercée par certaines directions académiques et directions départementales de la cohésion sociale considérant que les activités

proposées ne sont pas assez complémentaires ou que le mode d'organisation le plus adéquat pour les NAP est sous forme d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) qui sont déclarés et qui répondent à des normes d'encadrement et de qualification.

L'AMF tient à rappeler la liberté dont disposent les communes et leur intercommunalité pour choisir le type d'accueil et d'activités à mettre en place, selon les moyens disponibles et spécificités locales. Il est important de faire confiance à l'intelligence locale.

- **La complexification des relations entre certaines communes notamment rurales et leur intercommunalité**

L'enquête CNAF – AMF de 2015 montre, sans surprise, que la compétence communale reste très majoritaire tant en matière scolaire (77% dans) que périscolaire (70%). Toutefois, ces chiffres tendent à montrer une certaine montée en charge de l'intercommunalité sur ces questions, notamment sur l'organisation des NAP (17% par les EPCI à fiscalité propre, 13% par les Syndicats).

Ce rapprochement prend des formes différentes selon les spécificités locales, certaines intercommunalités souhaitant prendre en charge uniquement les NAP et non le temps périscolaire classique ou vice versa. En outre, certaines intercommunalités non compétentes en matière scolaire et/ou périscolaire interviennent en élaborant le PEDT ou en mettant notamment à disposition une partie de son personnel aux communes gestionnaires.

Un des objets de la nouvelle enquête de l'AMF est justement de mieux appréhender les relations entre les communes et leur intercommunalité.

Ces différentes relations peuvent, toutefois, engendrer des tensions sur la question du reversement du fonds de soutien aux EPCI. En effet, l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 appréhende mal la réalité intercommunale et ne règle pas la question des intercommunalités compétentes partiellement (NAP ou mercredi après-midi notamment).

- **Les horaires de transports scolaires ne permettent pas toujours aux communes et intercommunalités des marges de manœuvre suffisantes pour la mise en place des NAP.**
- **Des communes, notamment de l'ouest de la France, dotées d'une seule école privée sous contrat, ne peuvent pas bénéficier du fonds de soutien lorsqu'elles souhaitent organiser pour elles les NAP.**

Le ministère de l'Education nationale a accepté d'ouvrir le bénéfice du fonds de soutien dans le seul cas où la commune concernée est dotée d'une école publique et que l'école privée, associée au PEDT, respecte les mêmes modalités d'organisation de la semaine scolaire que cette école publique (article 120 de la loi du 30 décembre 2015 de finances pour 2016).

Cette avancée ne prend donc pas en compte les efforts engagés par des communes dotées d'une seule école privée sur leur territoire. L'enquête CNAF – AMF de 2015 a souligné que 80% des communes concernées ayant une école publique sont intervenues sous différentes formes (mise à disposition de personnels, subventions...) pour l'organisation des NAP des écoles privées.