

Généralisation des nouveaux temps périscolaires à la rentrée 2014 : éléments de bilan

Au printemps 2015, alors que les nouveaux rythmes scolaires se sont généralisés depuis septembre 2014, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), en collaboration avec l'Association des maires de France (AMF), a reconduit l'enquête sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires et ses impacts financiers pour les communes.

À la rentrée 2014, 98 % des élèves de classes maternelles et élémentaires avaient accès à de nouvelles activités périscolaires (Nap) sur les heures dégagées par la réforme. Les Nap sont réparties sur quatre jours, pour 66 % des élèves de maternelle et 59 % de ceux scolarisés en classes élémentaires. Gratuites dans 66 % des communes, les activités proposées sont diversifiées et ont été fréquentées par la grande majorité des élèves tout au long de l'année scolaire 2014/2015.

Les communes déclarent un coût annuel moyen brut de la réforme par enfant inscrit aux Nap de 223 euros. Lorsqu'elles sont éligibles aux aides de la caisse d'Allocations familiales (Caf), celles-ci couvrent en moyenne 22 % de ce coût.



Pour les pouvoirs publics, la réforme des rythmes scolaires « en répartissant mieux le temps scolaire » vise « à améliorer l'efficacité des apprentissages »¹. Elle a instauré une matinée supplémentaire d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires et prévoit le déploiement des vingt-quatre heures obligatoires d'enseignement hebdomadaire sur neuf demi-journées ou huit² dans un cadre expérimental. Cela libère ainsi trois heures sur lesquelles des nouvelles activités périscolaires (Nap) peuvent être organisées par les communes. Environ 4 000 communes avaient mis en place de telles activités dès la rentrée 2013 (Domingo, Favrat, 2014) ; depuis la rentrée 2014, les nouveaux rythmes sont généralisés à l'ensemble des élèves de maternelle et élémentaire scolarisés dans des écoles publiques.

La Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) en collaboration avec l'Association des maires de France (AMF) et des présidents d'intercommunalités a reconduit, au printemps 2015, l'enquête sur les nouveaux temps périscolaires auprès des 23 000 communes ayant une école publique. Plus de quatre communes sur dix (41 %), représentant 42 % des enfants scolarisés en maternelle et élémentaire ont répondu à l'enquête. Cela représente un plus fort retour des communes qu'en 2014 (28 % pour l'enquête 2014) et une participation relativement équilibrée des territoires, ce qui garantit une bonne représentativité des résultats de l'enquête.

Pour l'année scolaire 2014/2015, 93 % des communes ont mis en place un accueil durant les trois nouvelles heures dégagées par la réforme

Pour 63 % des élèves, il s'agit d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) déclaré auprès des services départementaux de la jeunesse et des sports. Ce type d'accueil mis en place par 45 % des communes répond à certaines obligations notamment en matière de normes d'encadrement, de qualifications du personnel et de projet pédagogique, et ouvre droit aux aides financières des caisses d'Allocations familiales [Caf (encadré 1)]. Les communes ayant mis en place les nouveaux rythmes scolaires en 2013 sont plus nombreuses à organiser les Nap sous forme d'ALSH (55 %), que les communes engagées en 2014 (43 %).

Près de la moitié des communes (48 %) organisent les Nap sous d'autres modalités d'accueils, n'ouvrant pas droit au financement de la Caf (garderies, ateliers périscolaires, goûters éducatifs, soutien scolaire). Ce type d'accueil est proposé à plus du tiers (35 %) des élèves. Dans ce cadre, les communes fixent elles-mêmes les normes d'encadrement nécessaires au bon déroulement des activités et font appel aux intervenants de leur choix. Interrogées sur les motifs pour lesquels elles retiennent ce mode d'organisation, les communes sont 37 % à citer des raisons financières et un tiers à déclarer que leur personnel d'animation n'a pas les qualifications requises.



Elles renoncent aussi à organiser les Nap dans le cadre d'un ALSH en raison de l'insuffisance du personnel pour appliquer les taux d'encadrement des ALSH (31 %) et parce que la durée journalière du temps d'accueil est inférieure à celle prévue par la réglementation des ALSH (27 %).

Les communes ne proposant aucune prise en charge des enfants durant les trois heures dégagées par la réforme sont très peu nombreuses (7 %) et ne concentrent qu'un nombre très limité d'élèves (2 %). Il s'agit principalement de petites communes de moins de 1 000 habitants, évoquant des raisons financières (42 %), l'insuffisance de personnel (36 %), la faiblesse des besoins d'accueil (23 %) ou encore l'indisponibilité de locaux (22 %).

80 % des communes avec des écoles privées ayant mis en place les nouveaux rythmes scolaires sur leur territoire, déclarent intervenir sous différentes formes pour les Nap proposées à ces élèves. 41 % mettent à disposition des agents municipaux et 10 % accordent des subventions. En outre, près de 70 % de ces communes indiquent avoir accueilli des élèves des écoles privées dans les accueils périscolaires communaux durant les Nap.

Au printemps 2015, 84 % des communes déclarent vouloir se doter d'un PEDT pour organiser les Nap

Le projet éducatif territorial (PEDT), établi à l'initiative des collectivités, permet de formaliser le parcours éducatif des enfants, il est un vecteur « de la complémentarité et de la continuité entre le temps scolaire et le temps périscolaire »³. Par ailleurs, il est désormais nécessaire pour bénéficier de l'aide de l'État (encadré 1). Au printemps 2015, 66 % des communes (contre 47 % au printemps 2014) déclarent être signataires d'un PEDT (45 %) ou que celui-ci est en cours de rédaction (21 %). Près d'un cinquième des communes indiquent qu'elles envisagent d'en élaborer un, alors que 16 % des communes n'envisagent pas à ce stade d'en élaborer un.

Plus de la moitié des communes (59 %) dotées d'un PEDT ont utilisé au moins une mesure d'assouplissement prévue par le décret du 2 août 2013 afin de simplifier la mise en œuvre de la réforme⁴.

Tableau 1 - Répartition des Nap au cours de la semaine, selon les classes

| | En % des communes | | En % des enfants scolarisés | |
|-------------------------------------|-------------------|-------------|-----------------------------|-------------|
| | Maternelle | Élémentaire | Maternelle | Élémentaire |
| Un jour (dont vendredi) | 13 (7) | 14 (7) | 11 (7) | 12 (7) |
| Deux jours (dont mardi et vendredi) | 16 (7) | 20 (9) | 10 (4) | 16 (6) |
| Trois jours | 14 | 14 | 10 | 10 |
| Quatre jours | 53 | 49 | 66 | 59 |
| Cinq jours | 4 | 3 | 3 | 3 |

Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires 2015. **Champ** : ensemble des communes ayant une école publique en 2014 (classes maternelles ou classes élémentaires) et ayant mis en place un accueil sur les heures dégagées par la réforme. **Note** : la somme des pourcentages en ligne peut différer légèrement de 100 % en raison des arrondis.

Tableau 2 - Tarification des Nap (en % des communes)

| | Gratuites uniquement | Payantes uniquement | Payantes ou gratuites selon les accueils | Total |
|----------------------|----------------------|---------------------|--|-------|
| Réforme en 2013 | 72 | 21 | 7 | 100 |
| Réforme en 2014 | 65 | 30 | 5 | 100 |
| ALSH organisés | 61 | 32 | 6 | 100 |
| Garderies organisées | 71 | 24 | 4 | 100 |
| Ensemble | 66 | 28 | 5 | 100 |

Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires 2015. **Champ** : ensemble des communes ayant une école publique en 2014 et ayant mis en place un accueil sur les heures dégagées par la réforme. **Lecture** : pour 72 % des communes ayant organisé des accueils sur les heures dégagées par la réforme dès la rentrée 2013, les Nap sont gratuites. **Note** : la somme des pourcentages des trois premières colonnes peut différer légèrement de 100 % en raison des arrondis.

L'accompagnement financier des nouveaux rythmes scolaires par l'État et la branche Famille

Pour mettre en place des accueils sur les trois nouvelles heures dégagées par la réforme, les communes peuvent bénéficier d'une dotation de l'État, pérennisée à compter de l'année scolaire 2015/2016. Pour en bénéficier, les communes doivent être signataires d'un projet éducatif territorial (PEDT)*. Celui-ci vise à proposer pour chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école. Dans ce cadre, la dotation de l'État est de 90 euros par élève pour les communes en difficulté** et de 50 euros pour les autres communes. Sous certaines conditions d'organisation des accueils, les gestionnaires peuvent recevoir en complément l'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) de la caisse d'Allocations familiales (Caf). L'accueil doit faire l'objet d'une déclaration auprès des services départementaux de la jeunesse au titre d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH déclaré). Ces accueils doivent respecter des normes d'encadrement, proposer des activités diversifiées, s'appuyer sur un projet éducatif, et respecter une durée minimale d'ouverture. Les intervenants doivent être qualifiés pour exercer des fonctions d'animation ou de direction. L'ASRE est calculée sur la base de 52 centimes par heure réalisée par enfant dans la limite de 3 heures par semaine et de 36 semaines.

(*) pedt.education.gouv.fr

(**) Il s'agit des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) cible et à la dotation de solidarité rurale (DSR) cible ou à la quote-part de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (Dacom).

Le recours à ces mesures s'effectue le plus souvent pour étendre un ALSH périscolaire préexistant aux Nap (69 %), pour mettre en place un nouvel accueil (29 %) ou pour transformer une garderie ou un autre accueil en ALSH déclaré (19 %).

Avec la généralisation des nouveaux rythmes, la répartition des Nap sur quatre jours reste largement majoritaire mais connaît un recul

À la rentrée 2014, dans les classes maternelles et élémentaires, la répartition des Nap sur quatre jours dans la semaine reste le mode d'organisation le plus fréquent même s'il est en recul par rapport à la rentrée 2013 (tableau 1). En classes maternelles, 53 % des communes proposent une répartition des Nap sur quatre jours (contre 73 % à la rentrée 2013), et 49 % dans les classes élémentaires (contre 72 % à la rentrée 2013). Cela concerne 66 % des enfants scolarisés en classe maternelle et 59 % des enfants des niveaux élémentaires.

Les communes ayant mis en place les nouveaux rythmes dès 2013 sont plus nombreuses à avoir décidé d'une organisation sur quatre jours : 64 % ont fait ce choix pour les élèves des classes élémentaires contre 45 % parmi celles ayant mis en place la réforme en 2014.

Par ailleurs, ce mode d'organisation est davantage privilégié par les villes d'au moins 10 000 habitants (63 % contre 48 % des communes de moins de 10 000 habitants pour les classes élémentaires)⁵.

Les Nap réparties sur un à trois jours sont plus fréquemment assurées par des ALSH que celles réparties sur quatre jours : pour l'élémentaire, 55 % des communes ayant opté pour des ALSH ont mis en place des Nap sur un, deux ou trois jours contre 41 % parmi celles ayant mis en place des garderies.

Dans les trois quarts des communes, les Nap se déroulent uniquement en fin de journée après la classe. L'organisation de Nap sur le temps du midi uniquement a été choisie par 7 % des communes pour les écoles élémentaires et 10 % pour les écoles maternelles. Enfin, un peu plus de 10 % des communes ont réparti les Nap à différents moments dans la journée, en général le midi et en fin de journée. Ce mode d'organisation est plus souvent le fait des communes de plus de 10 000 habitants (23 % contre 12 % des communes de moins de 10 000 habitants).

Sans distinction entre les classes maternelles et élémentaires, les communes organisent des activités diversifiées dans le cadre des Nap : elles proposent des activités artistiques et culturelles (94 %), des activités physiques et sportives (87 %), des jeux collectifs (84 %) ou encore des jeux calmes, repos et détente (70 %) et des ateliers de lecture ou d'écriture (56 %). Les élèves changent d'activité au cours de l'année dans la quasi-totalité des communes (96 %). De plus, 62 % des communes indiquent que les enfants ont le choix entre plusieurs activités. Cette possibilité offerte aux enfants est plus répandue dans les communes appliquant la réforme depuis septembre 2013 (71 %) et dans celles organisant des ALSH (68 %).

Pour organiser ces activités spécifiques, les communes font appel à une diversité de structures : des ALSH (cité par 48 % des communes ayant mis en place un accueil), des associations sportives (39 %), culturelles ou artistiques (39 %), les médiathèques ou ludothèques (28 %). Elles font également appel à des intervenants ponctuels : des agents territoriaux (54 %), des intervenants associatifs (53 %) ou indépendants (42 %), des retraités (26 %), des parents bénévoles (23 %) ou encore des enseignants (15 %).

Tableau 3 - Coût annuel brut par enfant inscrit au Nap l'année scolaire 2014 / 2015 (en euros)

| | Moyenne | Médiane |
|--|---------|---------|
| Ensemble | 223 | 200 |
| Communes ayant mis en place les nouveaux rythmes en 2013 | 206 | 180 |
| Communes ayant mis en place les nouveaux rythmes en 2014 | 227 | 200 |
| Communes ayant mis en place des garderies sur les Nap | 211 | 196 |
| Communes ayant mis en place des ALSH sur les Nap | 236 | 215 |
| Communes ayant mis en place des accueils gratuits (uniquement) | 218 | 200 |
| Communes ayant mis en place des accueils payants (uniquement) | 241 | 210 |

Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires 2015. **Champ** : ensemble des communes ayant une école publique en 2014. **Lecture** : le coût médian s'élève à 200 euros, i.e. la moitié des communes déclarent un coût inférieur ou égal à 200 euros, et l'autre moitié un coût supérieur ou égal à 200 euros.

La gratuité des Nap reste majoritaire avec la généralisation des nouveaux rythmes mais connaît un recul

À la rentrée 2014, une majorité des communes (66 %) ont opté pour la gratuité pour l'ensemble des Nap [contre 76 % à la rentrée 2013 (tableau 2)]. Plus d'un quart des communes (28 %) ont mis en place des accueils payants et 5 % combinent des accueils payants et gratuits. La gratuité est plus répandue dans les communes rurales (75 % contre 61 % dans celles situées en aire urbaine) et dans celles ayant mis en place des garderies (71 % contre 61 % dans celles dotées d'ALSH). En termes d'élèves concernés, les accueils gratuits sont proposés à 60 % des élèves, les accueils payants concernent 32 % des élèves et 8 % sont scolarisés dans des communes proposant des accueils payants et gratuits.

Parmi les communes ayant organisé des accueils payants, 59 % ont mis en place une tarification unique pour toutes les familles, de l'ordre de 1,10⁶ euro par heure en moyenne et 41 % une tarification modulée selon les revenus et la composition familiale, oscillant en moyenne entre 0,97 euro au minimum et 1,74 euro au maximum.

Une majorité d'élèves sont inscrits aux Nap, les taux d'inscription varient selon le niveau de scolarisation et la tarification pratiquée

Plus de six communes sur dix (62 %) estiment que plus de 70 % des élèves se sont inscrits aux Nap à la rentrée 2014 (contre 70 % pour les communes entrées dans la réforme en 2013, dans la précédente enquête). Les inscriptions aux Nap sont plus fréquentes dans les petites communes de moins de 2 000 habitants et dans celles ayant mis en place les nouveaux rythmes depuis 2013. Le pourcentage d'inscrits est plus conséquent dès lors que les accueils sont gratuits, il diminue quand une tarification est appliquée : 75 % des communes organisant des Nap gratuites indiquent que plus de 70 % des enfants y sont inscrits contre 31 % des communes lorsque les Nap sont payantes. L'organisation des Nap sur deux ou trois jours rencontre également des taux d'inscription plus importants. Enfin, les enfants scolarisés en classes élémentaires sont plus fréquemment inscrits aux Nap que ceux scolarisés en classes maternelles.

Un coût brut médian par enfant estimé à 200 euros

Les communes déclarent un coût annuel moyen brut⁷ par enfant inscrit aux Nap de 223 euros pour l'année scolaire 2014/2015 (tableau 3). La moitié des communes estiment leur coût supérieur à 200 euros et 36 % un coût supérieur ou égal à 250 euros. Les communes ayant mis en place des Nap dès la rentrée 2013 indiquent des coûts similaires à ceux déclarés lors de la précédente enquête, de l'ordre de 206 euros en moyenne et inférieurs à ceux mentionnés par les communes qui n'ont mis en place des Nap qu'à la rentrée 2014 (227 euros en moyenne, soit un montant quasi similaire au coût anticipé déclaré dans la précédente enquête).

Lorsqu'elles organisent les Nap sous forme d'ALSH, les communes estiment que le coût par enfant est un peu plus élevé : il est évalué en moyenne à 236 euros pour les Nap en ALSH contre 211 euros pour les garderies. Les dépenses liées au personnel représentent les trois quarts du coût annuel

brut déclaré par les communes. Les autres postes de dépenses tiennent une part relativement modérée : le matériel 10 %, les locaux 8 % et le transport scolaire 2 %. La structure des dépenses est similaire pour tous les choix d'organisation des communes.

Pour mettre en œuvre les nouveaux rythmes, outre les dépenses de fonctionnement, 28 % des communes déclarent avoir engagé des dépenses d'investissement, principalement du matériel (informatique, jeux, etc.) et à un degré moindre, des travaux d'aménagement des locaux existants. Enfin, 34 % des communes ont engagé des dépenses pour la formation des animateurs. Plus leur population est importante, plus les communes sont nombreuses à avoir effectué ces dépenses (63 % lorsqu'elles comptent plus de 10 000 habitants).

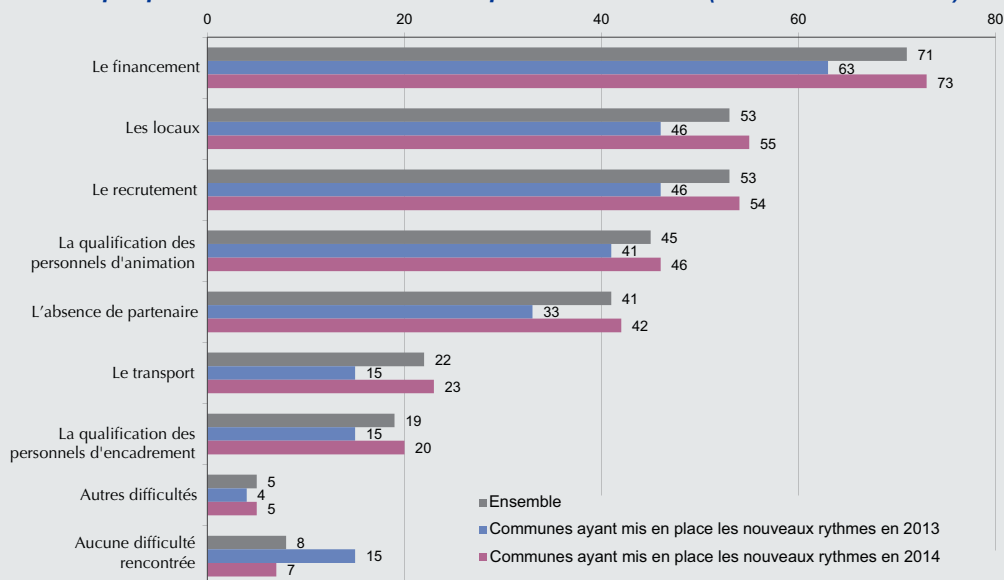
En 2014/2015, 45 % des communes organisent leurs Nap sous forme d'ASLH et sont donc éligibles à l'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) de la Caf. Ces communes indiquent que cette aide représente en moyenne 22 % du coût brut des Nap, comme en 2013/2014. Alors que 22 % d'entre elles estiment que l'ASRE couvre 30 % et plus de leur budget consacré aux Nap, pour 27 % d'entre elles, elle en couvre moins de 15 %.

92 % des communes ont rencontré des difficultés pour mettre en œuvre les nouveaux rythmes

La très grande majorité des communes déclarent avoir rencontré des difficultés de mise en œuvre des Nap (graphique 1), qu'elles se soient engagées à mettre en place les nouveaux rythmes dès 2013 (85 % d'entre elles), ou à la rentrée 2014 (93 %). À l'instar de la précédente enquête, ces difficultés portent en tout premier lieu sur le financement des Nap (cité par 71 % des communes) et la disponibilité de locaux pour les organiser (citée par 53 % des communes). Les communes mentionnent ensuite les difficultés de recrutement et de formation des personnels d'animation (citées par respectivement 53 % et 45 % des communes). Enfin, 41 % des communes indiquent l'absence de partenaires pour mettre en œuvre les Nap, devant les difficultés liées à la mise en place de transport adapté à ce nouveau rythme.

Les difficultés en matière de locaux, de recrutement et de qualification des personnels d'animation sont d'autant plus citées que la taille de la commune augmente. Ainsi, elles sont signalées par respectivement 78 %, 74 % et 64 % des communes de 10 000 habitants et plus contre respectivement 52 %, 52 %, 44 %, pour les communes de moins de 10 000 habitants. L'absence de partenaires concerne davantage les communes de moins de 1 000 habitants (à 43 %). Pour faire face à leurs difficultés de recrutement et de qualification des personnels, les maires optent en premier lieu pour le redéploiement du personnel communal, (cité par 72 % des communes). Le recours à des intervenants ponctuels a été mis en œuvre par 53 % des communes devant le recours

Graphique 1 - Difficultés rencontrées par les communes (en % des communes)



Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires 2015. Champ : communes ayant une école publique en 2014, ayant mis en place des Nap.

à des bénévoles (36 %) et l'allègement du taux d'encadrement (26 %).

L'engagement des communes dans l'organisation des Nap se poursuit en 2015, sans changement pour 70 % d'entre elles

Parmi les communes ayant organisé des Nap sur l'année scolaire 2014/2015, une très faible part (2 %) déclarait pouvoir abandonner à la rentrée 2015 l'accueil qu'elles avaient organisé à la rentrée 2014, notamment pour des raisons financières. Au contraire, sept sur dix indiquent qu'elles continueront, en 2015/2016, d'assurer les accueils sans y apporter de modifications et 28 % comptent maintenir l'accueil mis en place mais en effectuant des aménagements. Ces aménagements sont moins souvent le fait des communes ayant adopté les nouveaux rythmes scolaires en 2013 (21 %) et concernent davantage celles dotées de garderies (30 %). Les deux principaux changements envisagés portent sur la nature des activités et sur la répartition hebdomadaire des Nap⁸. Puis viennent notamment la tarification, la qualification des intervenants et le statut de l'accueil. Enfin, les communes n'ayant pas encore organisé d'accueil sur les trois nouvelles heures dégagées par la réforme (soit 7 % des communes) sont 60 % à indiquer qu'elles maintiendraient l'absence de prise en charge, dans les classes maternelles, pour la rentrée de 2015 (68 % dans les classes élémentaires).

Benoît Cérroux ■ Pauline Domingo ■ Adélaïde Favrat ■ Cnaf - DSER
En collaboration avec **Arnaud Crépin ■ TMO Régions**

■ Notes

- (1) Projet de loi pour la refondation de l'École.
- (2) Depuis la rentrée 2014, les communes peuvent expérimenter la répartition du temps scolaire sur huit demi-journées uniquement (dont cinq matinées), dégageant ainsi un après-midi entier pour les Nap. Le décret du 7 mai 2014 prévoit l'expérimentation pour trois ans de cette disposition ainsi que l'allongement de la durée de l'année scolaire en cas de réduction du temps scolaire hebdomadaire.
- (3) Circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014 (MENE1430176C).
- (4) 53 % des communes ont assoupli les taux d'encadrement (un intervenant pour 14 enfants âgés de moins de 6 ans et un intervenant pour 18 enfants âgés de 6 ans et plus), 34 % ont pris en compte des intervenants ponctuels dans le calcul du taux d'encadrement et 19 % ont réduit à une heure par jour la durée de l'accueil.
- (5) Selon le point d'étape du 22 juin 2015 (MENESR), 86 % des écoles ont une organisation du temps scolaire établie sur neuf demi-journées alors que 14 % sont inscrites dans le cadre expérimental prévu par le décret du 7 mai 2014.
- (6) La moitié des communes proposent un tarif horaire inférieur à 0,83 euro.
- (7) Avant aides de l'État et des Caf et hors dépenses d'investissement.
- (8) Selon le point d'étape du 22 juin 2015 (MENESR), les organisations du temps scolaire libérant le vendredi après-midi ont connu une baisse (- 6 %) à la rentrée 2015, notamment au profit de celles libérant le jeudi après-midi (+ 5 %).

■ Pour en savoir plus

- Domingo P., Favrat A., 2014, L'organisation des nouveaux temps périscolaires par les communes : premiers éléments de bilan, *l'e-ssentiel*, n° 151.
- Crépin A., 2014, Baromètre des temps et activités péri et extrascolaires : le point de vue des parents, *l'e-ssentiel*, n° 152.
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESR), *Rythmes éducatifs : point d'étape*, 22 juin 2015.

Directeur de la publication
Daniel Lenoir

Rédactrice en chef
Lucienne Hontarrède

Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769