

L'organisation des nouveaux temps périscolaires par les communes : premiers éléments de bilan

Au printemps 2014, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) en collaboration avec l'Association des maires de France (AMF) a conduit une enquête sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires auprès des communes ayant une école publique, qu'elles aient mis en place la réforme des rythmes scolaires dès 2013 ou non.

Parmi les communes ayant mis en place la réforme en 2013, plus de neuf sur dix ont organisé des nouvelles activités périscolaires (Nap) sur les trois heures dégagées par la réforme. Parmi elles, plus de 70 % ont choisi de répartir ces Nap sur quatre jours. Gratuites dans 78 % des communes, les Nap ont été fréquentées par la grande majorité des élèves tout au long de l'année scolaire 2013/2014.

Les communes qui se sont engagées dans la réforme à la rentrée 2014 présentent un profil différent de celles engagées dès 2013. Elles projettent moins souvent d'organiser des Nap gratuites ou sous forme d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et anticipent davantage de difficultés de mise en œuvre de la réforme. Au total, pour l'année scolaire 2014/2015, d'après les projets des maires, qui peuvent différer des organisations finalement retenues à la rentrée, 87 % des communes devraient proposer des Nap dans les écoles élémentaires. Les Nap seraient gratuites dans sept communes sur dix. Leur répartition hebdomadaire sur quatre jours serait en recul au profit de leur regroupement sur un ou deux jours.

La réforme des rythmes scolaires a instauré une matinée supplémentaire d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires. Elle prévoyait initialement le déploiement des vingt-quatre heures obligatoires d'enseignement hebdomadaire sur neuf demi-journées libérant ainsi trois heures sur lesquelles des activités périscolaires peuvent être organisées. À partir de la rentrée 2014¹, les communes peuvent expérimenter la répartition du temps scolaire sur huit demi-journées uniquement (dont cinq matinées), dégageant ainsi un après-midi entier pour organiser les nouvelles activités. Durant l'année scolaire 2013/2014, près de 4 000 communes ont mis en place les nouveaux rythmes scolaires pour 1,3 million d'élèves, soit 22 % des effectifs scolarisés. Depuis septembre 2014, l'ensemble des élèves des écoles maternelles et élémentaires sont concernés par ces nouveaux rythmes.

La branche Famille accompagne financièrement, dans certaines conditions (encadré 1), la mise en place des nouvelles activités périscolaires (Nap), appelées également nouveaux temps d'activités périscolaires² (Tap). Au printemps 2014, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) en collaboration avec l'Association des maires de France (AMF) a conduit une enquête sur les nouveaux temps périscolaires auprès des 23 000 communes ayant une école publique (encadré 2). Elle visait à recueillir des informations sur la mise en

place de la réforme en 2013 et sur les projets d'organisation pour la rentrée 2014³. Le questionnaire portait sur l'organisation hebdomadaire des temps scolaires et périscolaires et sur la mise en place des Nap [tarification, fréquentation, coût pour les collectivités et financement éventuel des caisses d'Allocations familiales (Caf), etc.]. Les données issues de cette étude apportent des éclairages utiles sur la mise en œuvre de la réforme. Il convient toutefois de préciser qu'elles sont à prendre avec précaution, s'agissant d'éléments déclaratifs et prévisionnels.

La généralisation de la réforme s'accompagne d'un recul de la répartition des Nap sur quatre jours au profit de leur regroupement sur un à trois jours

Pour l'année scolaire 2013/2014, la quasi-totalité des communes engagées dans la réforme (99 %) ont placé la matinée d'enseignement supplémentaire le mercredi. La très grande majorité (92 %) a organisé des Nap (tableau 1) et 64 % ont choisi de les répartir sur quatre jours : par exemple, en proposant des Nap entre 15 h 45 et 16 h 30, les lundi, mardi, jeudi et vendredi. Après quelques mois de mise en œuvre de la réforme, près de la moitié des communes (48 %) envisagent d'en modifier l'organisation à la rentrée de septembre 2014. Parmi elles, 62 % envisagent de répartir différemment les Nap au cours de la semaine et 57 % de modifier la nature des activités proposées.



Tableau 1 - Répartition hebdomadaire des nouvelles activités périscolaires (Nap) dans les écoles élémentaires (en %)

	Communes passées à la réforme en 2013	Projet pour l'année scolaire 2014 / 2015 Ensemble des communes
■ Pas de Nap organisées	8	13
■ Des Nap mises en place...	92	87
1 jour dans la semaine	2	17
2 jours dans la semaine	10	19
3 jours dans la semaine	9	12
4 jours dans la semaine	64	35
5 jours dans la semaine	4	2
Sans réponse	2	2
Ensemble	100	100

Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires.
 Champ : ensemble des communes ayant une école publique en 2013.

Pour l'année scolaire 2014/2015, d'après les projets des maires déclarés au printemps dernier, qui peuvent donc différer des organisations retenues à la rentrée, 87 % des communes devraient proposer des Nap. Les communes engagées dans la réforme à la rentrée 2014 envisagent moins souvent d'organiser les Nap sur quatre jours au profit de leur regroupement sur un ou deux jours : par exemple en proposant des Nap de 15 h 00 à 16 h 30 deux fois par semaine, ou de 13 h 30 à 16 h 30 une fois par semaine. Au total, à la rentrée 2014/2015, 48 % des communes devraient organiser les Nap sur une, deux ou trois journées, sous réserve qu'elles aient adopté en septembre les organisations qu'elles avaient projetées en juin dernier. Généralement, les emplois du temps envisagés pour les écoles maternelles et élémentaires sont semblables (pour 86 % des communes). Toutefois, à l'école maternelle, les Nap réparties sur quatre jours resteraient, à la rentrée 2014, légèrement plus fréquentes.

À l'occasion de la mise en œuvre de ces nouveaux temps scolaires et périscolaires, les collectivités territoriales, avec l'ensemble des

L'accompagnement de la réforme des rythmes scolaires par la branche Famille

La branche Famille intervient dans le domaine des loisirs et de l'organisation des temps périscolaires. À ce titre, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) accompagne financièrement les nouveaux temps périscolaires. Elle a participé en 2014 à l'aide apportée par l'État dans le cadre du fonds d'amorçage versé aux communes engagées dans la réforme.

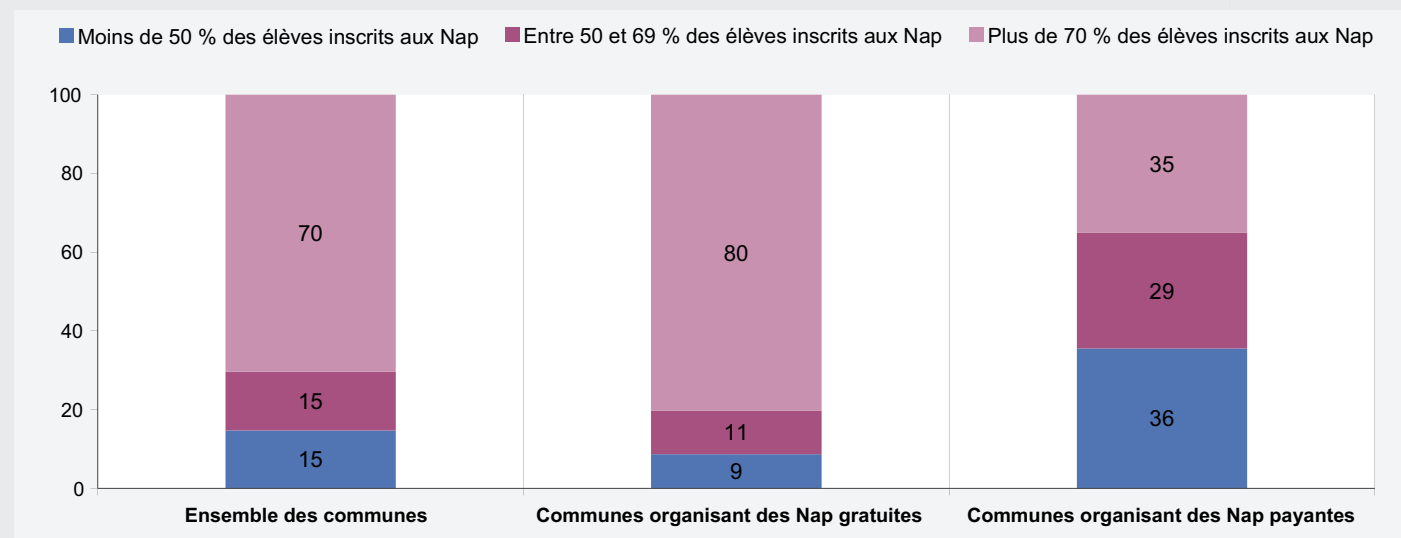
La Cnaf a créé une aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) dédiée aux nouvelles heures dégagées par la réforme. Cette aide est calculée sur la base de 50 centimes par heure réalisée par enfant dans la limite de 3 heures par semaine et de 36 semaines. Elle est versée aux gestionnaires de l'accueil sous certaines conditions d'organisation. L'accueil doit faire l'objet d'une déclaration auprès des services départementaux de la jeunesse au titre d'accueil de loisirs sans hébergement (ASLH) déclaré. Ces accueils doivent respecter des normes d'encadrement, proposer des activités diversifiées et s'appuyer sur un projet éducatif. Les intervenants doivent être qualifiés pour exercer des fonctions d'animation ou de direction.

acteurs intervenant sur les temps scolaires et périscolaires, s'engagent progressivement dans l'élaboration de projets éducatifs territoriaux (PEDT) qui visent à proposer pour chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école. À la date de l'enquête, en juin dernier, 47 % des communes avaient un PEDT déjà signé (16 %) ou en cours de rédaction (31 %).

En 2013, la grande majorité des enfants ont participé aux Nap, surtout lorsqu'elles étaient gratuites

Près de huit communes sur dix (78 %) engagées dans la réforme dès 2013 proposent des Nap gratuites, sans participation financière des familles, les autres ont mis en place une tarification unique ou modulée en fonction de la composition et des revenus des familles.

Graphique 1 - Taux d'inscription aux Nap en septembre 2013 selon la tarification des Nap (en %)



Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires. Champ : communes avec une école publique engagées dans la réforme des rythmes scolaires en 2013. Lecture : dans 70 % des communes ayant organisé des Nap en 2013, plus de 70 % des élèves étaient inscrits aux Nap, 15 % comptaient entre 50 % et 69 % d'élèves inscrits aux Nap, 15 % moins de 50 % d'élèves inscrits.

L'organisation d'activités payantes est plus fréquente dans les communes situées en aire urbaine (29 % d'entre elles) qu'en aire rurale (14 % d'entre elles).

Les communes s'engageant dans la réforme en 2014 pratiquent moins souvent des Nap gratuites (69 % d'entre elles) que celles s'y étant engagées dès 2013. Néanmoins, pour l'année scolaire 2014/2015, la gratuité des Nap devrait rester la modalité la plus répandue, adoptée par environ 71 % des communes.

En 2013, la réforme a rencontré son public. Plus de sept communes sur dix indiquent qu'au moins 70 % des enfants scolarisés étaient inscrits aux Nap (graphique 1). De plus, les enfants ont participé tout au long de l'année à ces activités : pour 91 % des communes, la fréquentation des Nap est restée conforme aux inscriptions en début d'année voire a augmenté.

La participation financière des parents est un frein à la fréquentation des Nap. Ainsi, en 2013, la part de communes où plus de 70 % des élèves étaient inscrits aux Nap en début d'année atteignait 80 % lorsqu'elles étaient gratuites contre 35 % lorsqu'elles étaient payantes.

Un coût brut médian de la réforme par enfant estimé à 180 euros en 2013

La moitié des communes engagées dans la réforme en 2013 déclarent un coût annuel brut⁴ de la réforme par enfant inscrit aux Nap compris entre 144 euros et 273 euros (tableau 2). Le coût brut médian de la réforme est de l'ordre de 180 euros. Les communes ayant mis en œuvre la réforme à la rentrée 2014 anticipent un coût légèrement plus élevé, d'un montant médian de l'ordre de 200 euros. Les dépenses de personnel constituent les trois quarts de ce coût (75 %), devant les dépenses de matériel pour les activités (11 %), et celles liées aux locaux (7 %).

Le coût brut de la réforme varie selon les modalités d'organisation des Nap. Celles mises en place dans le cadre d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) déclaré auprès des services départementaux de la jeunesse et des sports ont un coût plus élevé car elles répondent à certaines obligations notamment en matière de normes d'encadrement, de qualifications du personnel et de mise en œuvre d'un projet pédagogique. Ce coût est estimé à 219 euros en moyenne en 2013 contre 191 euros pour les Nap qui ne sont pas organisées dans le cadre d'un ALSH (tableau 2). Pour financer la réforme, l'ensemble des communes reçoivent une dotation de l'État, de 90 euros par élève pour les communes en difficulté⁵ et de 50 euros pour les autres communes.

Tableau 2 - Coût annuel brut de la réforme par enfant (en euros)

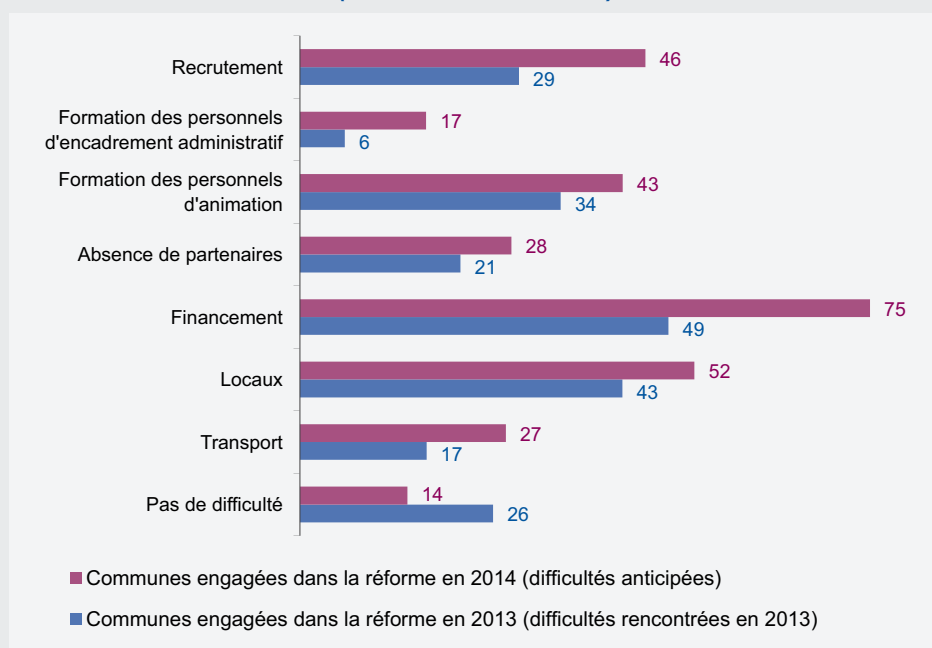
	Communes engagées dans la réforme en 2013 (coût en 2013)			Communes engagées dans la réforme en 2014 (coûts anticipés)
	Ensemble des Nap	Nap en ALSH	Nap pas en ALSH	Ensemble des Nap
■ Moyenne	207	219	191	224
■ Médiane	180	200	165	200

Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires.

Champ : ensemble des communes ayant une école publique en 2013.

Lecture : le coût médian s'élève à 180 euros pour les communes passées à la réforme en 2013, la moitié des communes déclarent un coût inférieur ou égal à 180 euros, et l'autre moitié un coût supérieur ou égal à 180 euros.

Graphique 2 - Difficultés rencontrées* ou anticipées par les communes pour mettre en œuvre la réforme (en % des communes)**



Source : enquête Cnaf-AMF sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires.

Champ : ensemble des communes ayant une école publique en 2013.

(*) Difficultés rencontrées par les communes ayant mis en œuvre la réforme dès 2013.

(**) Difficultés déclarées en juin 2014 par les communes qui ne mettaient pas encore en œuvre la réforme à cette date.

Lorsque les Nap sont pratiquées sous forme d'ALSH déclaré, elles reçoivent en complément une aide financière de la Caf (encadré 2).

55 % des communes ayant organisé des Nap durant l'année scolaire 2013/2014 étaient éligibles à l'aide spécifique de la Caf

En 2013, 55 % des communes organisaient leurs Nap sous forme d'ALSH et étaient donc éligibles à l'aide spécifique de la Caf. Au maximum, cette aide s'élève à 54 euros par élève et par an⁶. Les communes déclarent que cette aide leur a permis de couvrir entre un quart et un cinquième du coût brut des Nap (en ALSH déclaré). D'après les projets d'organisation des Nap déclarés dans l'enquête, à la rentrée 2014, la part des communes organisant les Nap sous forme d'ALSH serait moins importante qu'en 2013 (environ 46 % des communes) traduisant le fait que les communes engagées dans la réforme dès 2013 ont une organisation du périscolaire plus institutionnalisée.

Enquête Cnaf-AMF sur les nouveaux temps périscolaires auprès des communes

Entre le 9 mai et le 12 juin 2014, la Cnaf et l'Association des maires de France (AMF) ont adressé un questionnaire sur les nouveaux temps périscolaires à l'ensemble des communes ayant une école publique, qu'elles aient mis en place la réforme dès 2013 (4 000 communes) ou non (19 300 communes).

6 619 communes ont répondu représentant 28 % des communes ayant une école publique, dont 1 370 communes engagées dans la réforme à la rentrée 2013 et 5 249 en 2014. La répartition des communes ayant répondu au questionnaire est assez proche de celle observée pour l'ensemble des communes avec une école publique. Les communes de moins de 200 habitants et celles de plus de 50 000 habitants sont néanmoins légèrement sous-représentées.

L'enquête élaborée à des fins de pilotage, notamment pour ajuster les règles de financement des caisses d'Allocations familiales (Caf), visait à recueillir des informations sur l'organisation des communes passées à la réforme en 2013 et sur les projets d'organisation des communes pour la rentrée 2014. Les projets recueillis pour la rentrée 2014 peuvent différer des organisations finalement retenues. En effet, à la date d'interrogation, les projets des communes étaient, pour certaines d'entre elles, encore provisoires et n'avaient pas encore tous été validés par les services de l'Éducation nationale.

Les communes mettant en place les Nap sous d'autres modalités d'accueils – garderie, atelier périscolaire, goûter éducatif, soutien scolaire – fixent elles-mêmes les normes d'encadrement nécessaires au bon déroulement des activités et font appel aux intervenants de leur choix. Interrogées sur les raisons de ne pas organiser les Nap dans le cadre d'un ALSH déclaré, les communes s'étant engagées dans la réforme en 2014, sont 43 % à citer l'insuffisance du personnel pour appliquer les taux d'encadrement et quatre sur dix à déclarer que leur personnel d'animation n'a pas les qualifications requises.

Financer les Nap, trouver des locaux pour les organiser, recruter du personnel pour les assurer sont les principales difficultés pour les communes

La très grande majorité des communes indiquent rencontrer ou anticiper des difficultés de mise en œuvre de la réforme, qu'elles aient mis en place la réforme dès 2013 (74 % d'entre elles), ou à la rentrée 2014 (86 %) : celles-ci portent en tout premier lieu sur le financement des Nap (cité par 49 % des communes engagées dans la réforme en 2013/2014 et 75 % des communes engagées en 2014/2015) et la disponibilité de locaux pour les organiser (43 % des communes engagées dans la réforme en 2013/2014 et 52 % des communes engagées en 2014/2015). Les communes indiquent ensuite les difficultés de recrutement et de formation des personnels d'animation (graphique 2).

Les difficultés de financement concernent tout type de communes. Cependant, quelle que soit la date de passage à la réforme, des disparités territoriales sont observées quant aux difficultés de recrutement et de locaux : les maires en zone rurale déclarent rencontrer davantage de contraintes liées aux locaux (53 % des communes rurales versus 45 % de celles en aire urbaine) alors que dans les aires urbaines les difficultés portent plus fréquemment sur le recrutement (45 % des communes des zones urbaines sont concernées, contre 37 % des communes rurales).

Pour faire face à leurs difficultés de recrutement, les maires optent en premier lieu pour le recours à des intervenants ponctuels, cité par 69 % des communes quelle que soit leur date d'entrée dans la réforme. Les communes engagées dans la réforme depuis septembre 2013 mentionnent en deuxième lieu la mise en place de formations qualifiantes (cité par 43 % d'entre elles, rencontrant des difficultés de recrutement) devant le recours à des bénévoles (41 %). Les communes s'engageant dans la réforme en 2014 placent, à l'inverse, le recours à des bénévoles (50 %) devant la mise en place de formation qualifiante (37 %). Qu'elles aient mis en place la réforme en 2013 ou en 2014, les communes évoquent plus rarement la baisse du taux d'encadrement des enfants (22 %) comme solution pour faire face à leurs difficultés de recrutement.

Pauline Domingo ■
Adélaïde Favrat ■
Cnaf - DSER

■ Notes

- (1) Le décret du 7 mai 2014 prévoit l'expérimentation pour trois ans de cette disposition. Il prévoit en outre l'allongement de la durée de l'année scolaire en cas de réduction du temps scolaire hebdomadaire.
- (2) Pour faciliter la lecture, cette publication retient le terme Nap.
- (3) Ces projets peuvent différer des organisations mises en œuvre à la rentrée de septembre 2014 (encadré 2).
- (4) Hors aides de la Caf et de l'État.
- (5) Il s'agit des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine cible et à la dotation de solidarité rurale cible.
- (6) Si l'élève a participé toute l'année (36 semaines), à toutes les heures de Nap (3 heures par semaine).

■ Pour en savoir plus

- Cnaf, Ministère de la ville de la jeunesse et des sports, 2014, *Guide pratique pour des activités périscolaires de qualité*.
- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2014, *Les nouveaux rythmes à l'école primaire*, guide pratique.

Directeur de la publication

Daniel Lenoir
Rédactrice en chef
Lucienne Hontarrede
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