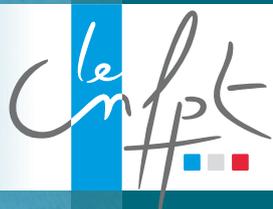


LA COMPÉTENCE PÉRISCOLAIRE ET LES IMPACTS DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES SUR LES AGENTS ET LES MÉTIERS TERRITORIAUX

au 31 décembre 2014



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

SOMMAIRE

CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE	3
a - Une mission nationale d'observation	3
b - La méthode d'enquête et l'objet du rapport	3
c - Le cadre juridique de la réforme et de la compétence périscolaire	3
d - Données de cadrage des effectifs territoriaux des compétences scolaires et périscolaires	4
1^{ère} PARTIE : LES POLITIQUES PUBLIQUES ET TENDANCES D'ÉVOLUTION DE LA COMPÉTENCE PERISCOLAIRE	6
I. Le périmètre de la compétence périscolaire	6
II. Les tendances d'évolution	8
III. Les orientations et axes politiques	9
2^e PARTIE : LA CONDUITE DU PROJET ET SES IMPACTS SUR LA COLLECTIVITÉ	12
I. La conduite du projet	12
II. Les choix organisationnels opérés	16
III. Les impacts de la réforme	19
3^e PARTIE : LA GESTION DU PERSONNEL ET L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS	21
I. La gestion de l'emploi et des temps de travail	21
II. L'évolution des métiers, des qualifications et des besoins de professionnalisation	23
ANNEXE I : GUIDE D'ENTRETIEN	28
ANNEXE II : LES COLLECTIVITÉS RENCONTRÉES	30
ANNEXE III : PROFIL-TYPE DE POSTE RESPONSABLE DE SITE OU RÉFÉRENT-E PÉRISCOLAIRE	31

CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉTUDE

A - UNE MISSION NATIONALE D'OBSERVATION

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a confirmé le rôle du CNFPT en matière d'observation. La loi lui attribue « la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale » (article 12-1-I).

Parmi cette fonction d'observation, le CNFPT inscrit annuellement dans son programme d'observation, plusieurs études mettant en valeur des pratiques de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.

Plus particulièrement, ce rapport d'étude, sur la compétence périscolaire et les impacts de la réforme des rythmes scolaires sur les agents et les métiers territoriaux, est inscrit au programme 2014 de l'Observatoire des emplois, des métiers et des compétences du CNFPT. Ce programme d'observation, partagé avec le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, porte sur des axes relatifs :

- à une veille nationale et régionale sur l'emploi et les métiers territoriaux ;
- à la production de ressources et de référentiels ;
- enfin, à l'observation et à la prospective des politiques de ressources humaines et de la formation, axe dans lequel s'inscrit cette étude.

B - LA MÉTHODE D'ENQUÊTE ET L'OBJET DU RAPPORT

La direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT a inscrit dans son programme de travail 2014, une étude relative à la compétence périscolaire et aux impacts de la réforme des rythmes scolaires sur les agents et les métiers territoriaux. Vingt collectivités, communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été rencontrés entre avril et juin 2014.

Parmi les communes et les EPCI interrogés, ont été sélectionnées des collectivités en zones rurale, urbaine et péri-urbaine de 15 régions différentes.

Les entretiens semi-directifs ont été menés auprès d'élus en charge des compétences périscolaires ou d'animation, et de

directeurs, responsables ou chargés de mission des services périscolaire ou animation. Les propos de ces interlocuteurs sont repris tout au long de ce rapport, sous la forme de « verbatim ». **Aucune organisation syndicale n'a été rencontrée dans le cadre de l'étude car elles étaient par ailleurs associées au groupe de travail du CSFPT sur la même problématique.**

Les entretiens visaient à observer les compétences périscolaires des collectivités et leurs évolutions ainsi que la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires et son impact sur les organisations, les effectifs et les métiers directement impliqués dans les domaines scolaire et périscolaire.

C - LE CADRE JURIDIQUE DE LA RÉFORME ET DE LA COMPÉTENCE PÉRISCOLAIRE

La question des rythmes scolaires anime le débat sur l'école depuis de longues années. Ce débat a pris une nouvelle ampleur à la suite de la réforme de 2008 qui a institué la semaine de quatre jours dans l'enseignement du premier degré et réduit la semaine scolaire de deux heures sans compensation.

Cette réforme a été très contestée et une **Conférence nationale** sur les rythmes scolaires a été mise en place en 2010. Son

rapport final propose la refonte de la semaine scolaire (abandon de la semaine de quatre jours au profit d'une semaine d'au moins neuf demi-journées) mais aussi de l'année scolaire avec un raccourcissement des vacances d'été (maintien du volume horaire annuel de classe sur 38 semaines au lieu de 36). À l'été 2012, le nouveau gouvernement lance une concertation pour la refondation de l'école de la République. Le rapport issu de la concertation propose également un retour à une semaine de neuf demi-journées.

Le décret relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires est publié au Journal officiel du 26 janvier 2013. Il prévoit la mise en place **d'une semaine scolaire de 24 heures d'enseignements réparties sur neuf demi-journées**. C'est la fin de la semaine de quatre jours. En principe, il y a classe le mercredi matin mais des dérogations peuvent être accordées pour remplacer le mercredi par le samedi matin dans le cas d'un projet éducatif territorial (PEDT). La journée de classe est allégée : elle ne doit pas excéder 5h30 et la pause méridienne ne peut pas être inférieure à 1h30. Ce sont les communes, collectivités en charge de la gestion des écoles maternelles et des écoles primaires, qui sont chargées d'appliquer la réforme. Celle-ci a, notamment, un **fort impact sur le temps périscolaire** en libérant 45 minutes par jour en faveur de nouveaux temps d'accueil périscolaire ou péri-éducatif (TAP). La réforme entre en vigueur à la rentrée scolaire de septembre 2013 mais les communes ont pu demander à reporter son application à la rentrée 2014. Par ailleurs, la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République crée un **fonds d'amorçage** en faveur des communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui ont décidé de mettre en œuvre la réforme dès la rentrée 2013.

Si l'organisation de la semaine de chaque école est décidée, au niveau départemental, par le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), **les maires ou les présidents des EPCI peuvent proposer des projets d'organisation du temps scolaire et demander des dérogations**. Pour cette réforme, le gouvernement avait la volonté de laisser de la souplesse aux territoires dans l'organisation du temps scolaire.

► TEXTES DE RÉFÉRENCE

- Décret 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.
- Décret 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires.
- Circulaire 2013-017 du -6 février 2013 relative à l'organisation du temps scolaire dans le premier degré et des activités pédagogiques complémentaires.
- Circulaire 2013-036 du 20 mars 2013 relative au projet éducatif territorial.
- Décret 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre.

4 000 communes ont décidé de mettre en place la réforme dès la rentrée 2013. 17 % des communes et 22 % des écoliers sont ainsi concernés. L'application est très contrastée selon les départements. En Ariège, plus de 98 % des écoles adoptent la semaine de quatre jours et demi en 2013. En revanche, dans les Bouches-du-Rhône, le pourcentage est inférieur à 1 %. Dans l'ensemble, peu de grandes villes ont accepté d'appliquer la réforme dès 2013. Paris y consacre un budget supplémentaire de près de 26 millions d'euros pour financer les ateliers périscolaires. Mais des villes comme Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux ou Strasbourg ont préféré reporter sa mise en œuvre à 2014. Toulouse et Poitiers constituent deux cas à part car les écoles de ces deux communes fonctionnaient déjà sur une semaine de quatre jours et demi.

Sur les 4 000 communes volontaires en 2013, seules 28 ont opté pour le samedi matin travaillé, toutes les autres ont choisi le mercredi matin.

Les communes vont devoir organiser des activités périscolaires pour assurer la prise en charge des élèves au minimum jusqu'à l'heure de fin de classe antérieure (16 h 30 dans la plupart des cas). L'État, pour aider et inciter les communes à développer ces activités, verse un forfait de 50 euros par élève aux communes qui appliquent la réforme dès 2013 dans l'ensemble de leurs écoles publiques. Cette aide est majorée de 40 euros par élève pour les communes en difficulté, éligibles au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou de la dotation de solidarité rurale (DSR). Les caisses d'allocations familiales (CAF) vont également contribuer au financement de ces activités par une prestation spécifique qui peut s'élever à 53 euros par an et par enfant.

D - DONNÉES DE CADRAGE DES EFFECTIFS TERRITORIAUX DES COMPÉTENCES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES

La lecture de l'emploi public territorial peut se faire sous deux prismes : celui du statut et des effectifs par cadres d'emplois (Source SIASP) et celui des effectifs métiers (Source Panorama des métiers territoriaux)¹.

Deux métiers sont particulièrement impactés par la réforme des rythmes scolaires : **animateur enfance jeunesse**, accessible à partir des cadres d'emplois d'adjoint d'animation territorial (catégorie C) ou d'animateur territorial (catégorie B) et **agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant**, accessible à par-

tir des cadres d'emplois d'agent spécialisé des écoles maternelles (catégorie C) et d'adjoint technique (catégorie C).

• EFFECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DU MÉTIER ANIMATEUR ENFANCE JEUNESSE AU 31 DÉCEMBRE 2006

Selon le panorama des métiers territoriaux, au 31 décembre 2006, **les animateurs enfance jeunesse représentaient environ 106 000 agents**, soit 6 % de l'ensemble des agents territoriaux, mais seulement 62 800 agents en équivalent temps complet.

¹ Ces chiffres feront l'objet d'une actualisation au sein de l'enquête nationale métiers de l'observatoire prospectif de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT à paraître fin 2014.

71,4 % des animateurs enfance jeunesse ont un cadre d'emplois d'adjoint d'animation (catégorie C).

Ce métier est relativement féminisé : 71,5 % des animateurs enfance jeunesse sont des femmes, contre 61,6 % pour l'ensemble des agents territoriaux.

La part des agents non titulaires est très supérieure à la moyenne : **64,4 % des animateurs enfance jeunesse sont non titulaires.**

L'âge moyen des animateurs enfance jeunesse est de 36 ans, contre 43 ans et 11 mois pour l'ensemble des agents territoriaux.

• **EFFECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DES CADRES D'EMPLOIS DE LA FILIÈRE ANIMATION (HORS EMPLOIS AIDÉS)**
AU 31 DÉCEMBRE 2011

ANIMATION	Postes principaux non annexes au 31/12/2011 Hors Administrations parisiennes et pompiers de Marseille par filière et cadre d'emplois	Titulaires ou stagiaires	Non titulaires	Ensemble	% national	Part des titulaires (%)	Taux de féminisation (%)	Part des plus de 55 ans (%)
	Conseiller socio-éducatif	3 376	405	3 781	0,2	89,3	67,2	29,6
	Assistant socio-éducatif	26 923	5 007	31 930	1,8	84,3	91,8	11,3
	Éducateur de jeunes enfants	9 587	2 355	11 942	0,7	80,3	97,2	9,0
	Moniteur-éducateur	337	278	615	0,0	54,8	63,9	22,3
	Agent spécialisé des écoles maternelles	44 928	6 778	51 706	2,9	86,9	99,6	20,4
	Agent social	29 937	17 842	47 779	2,7	62,7	97,3	16,6
	Autres emplois de la NET filière sociale	152	4 001	4 153	0,2	3,7	92,1	19,7
	Ensemble	115 240	36 666	151 906	8,6	75,9	95,9	16,6

Source : INSEE - SIASP au 31 décembre 2011

Traitement : observatoire de la FPT - CNFPT

En cases grisées, sont indiquées les données ne répondant pas aux conditions d'utilisation fixées par le comité du secret statistique.

Note de lecture : Il y a 12224 Animateurs dont 7595 titulaires et 4629 non titulaires. Les titulaires représentent 62,1% des Animateurs.

• **EFFECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DU MÉTIER AGENT D'ACCOMPAGNEMENT À L'ÉDUCATION DE L'ENFANT**
AU 31 DÉCEMBRE 2006

Selon le panorama des métiers territoriaux, au 31/12/2006, les agents d'accompagnement à l'éducation de l'enfant représentaient environ 84 089 agents, soit 4,8 % de l'ensemble des agents territoriaux.

Ce métier est très féminisé puisque 97 % des agents d'accompagnement à l'éducation de l'enfant sont des femmes.

Les agents d'accompagnement à l'éducation de l'enfant sont plus âgés que la moyenne des agents territoriaux : **leur âge moyen est de 45 ans et 11 mois** contre 43 ans et 11 mois pour l'ensemble des agents territoriaux.

• **EFFECTIFS ET CARACTÉRISTIQUES DU CADRE D'EMPLOIS D'AGENT SPÉCIALISÉ DES ÉCOLES MATERNELLES (HORS EMPLOIS AIDÉS) AU 31 DÉCEMBRE 2011**

ANIMATION	Postes principaux non annexes au 31/12/2011 Hors Administrations parisiennes et pompiers de Marseille par filière et cadre d'emplois	Titulaires ou stagiaires	Non titulaires	Ensemble	% national	Part des titulaires (%)	Taux de féminisation (%)	Part des plus de 55 ans (%)
	Animateur	7 595	4 629	12 224	0,7	62,1	59,5	6,0
	Adjoint d'animation	41 730	24 177	65 907	3,7	63,3	72,7	4,9
	Autres emplois de la NET filière animation	87	5 213	5 300	0,3	1,6	1,6	6,7
	Ensemble	49 412	34 019	83 431	4,7	59,2	70,7	5,1

Source : INSEE - SIASP au 31 décembre 2011

Traitement : observatoire de la FPT - CNFPT

En cases grisées, sont indiquées les données ne répondant pas aux conditions d'utilisation fixées par le comité du secret statistique

Note de lecture : Il y a 12224 Animateurs dont 7595 titulaires et 4629 non titulaires. Les titulaires représentent 62,1% des Animateurs.

On constate que les effectifs statutaires sont très en-deçà des effectifs métiers. Chacun des métiers est en effet représenté par des agents de statuts différents : il y a une part importante de

vacataires pour les animateurs enfance jeunesse et des adjoints techniques faisant fonction d'Atsem pour les agents d'accompagnement à l'éducation de l'enfant.

1^{ère} PARTIE : LES POLITIQUES PUBLIQUES ET TENDANCES D'ÉVOLUTION DE LA COMPÉTENCE PÉRISCOLAIRE

I. LE PÉRIMÈTRE DE LA COMPÉTENCE PÉRISCOLAIRE

Une activité périscolaire est par définition une activité qui complète l'enseignement scolaire. Selon la circulaire 2013-036 du 20 mars 2013 relative au projet éducatif territorial, « le temps périscolaire est constitué des heures qui précèdent et suivent la classe durant lesquelles un encadrement est proposé aux enfants scolarisés ; il s'agit de la période d'accueil du matin avant la classe, du temps méridien et de la période d'accueil du soir immédiatement après la classe. »

« Le temps extrascolaire est le temps durant lequel un encadrement est proposé aux enfants :

- en soirée après le retour de l'enfant à son domicile ;
- le mercredi ou le samedi après la classe lorsqu'il y a école le matin ;
- le mercredi ou le samedi toute la journée s'il n'y a pas d'école ;
- le dimanche, les jours fériés et durant les vacances scolaires ».

La compétence périscolaire est **facultative** et ne fait pas partie des compétences obligatoires, ni des compétences optionnelles des communes ou des EPCI. La majorité des communes ne proposent pas de garde les mercredis, **les villages ne disposent pas des moyens suffisants** et les familles n'expriment pas de besoins. « Le mercredi, les familles se débrouillent entre elles ou avec des nounous, il n'y a jamais eu de demandes de garderie le mercredi ».

LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

La compétence périscolaire est principalement assurée par les communes mais de plus en plus d'EPCI la développent en faveur :

- d'une **attractivité et d'un équilibre du territoire**, « on stabilise les effectifs des écoles et donc les équipes enseignantes », « il y a une volonté de rééquilibrer notre territoire, un peu fragile et la volonté d'offrir un même service et de l'uniformiser sur tout le territoire » ;
- d'**économies d'échelle**, « sans cela, les petites communes n'auraient pas les moyens ».

Deux types de collectivités peuvent développer des compétences dans le champ périscolaire :

- les mairies ;
- les syndicats intercommunaux ou EPCI : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles.
- En zone rurale, les communes qui n'ont pas transféré la **compétence scolaire** à l'intercommunalité, fonctionnent majoritairement en RPI (regroupement pédagogique intercommunal) ou accueillent des élèves d'autres communes qui n'ont pas d'école au sein de leur village. En zone urbaine, peu ou pas de transfert de la compétence scolaire à l'intercommunalité est observé (par exemple, l'intégration totale des services de la ville de Brest à la communauté urbaine de Brest).

« Le regroupement pédagogique intercommunal a été créé pour fidéliser les enseignants qui partaient chaque année et pour maintenir les écoles. »

« Il n'y a plus du tout de compétences scolaires dans les communes. C'est une grosse charge pour les petites communes, en termes d'achat, de financement, d'organisation, etc., c'est plus facile dans une communauté de communes ».

Les compétences scolaires relatives à la gestion et à l'entretien des écoles peuvent être détachées des compétences périscolaires, une commune peut conserver sa compétence scolaire et l'EPCI de son territoire développer les compétences périscolaires.

- La collectivité chargée de mettre en œuvre les nouveaux temps d'activités périscolaires ou péri-éducatives (TAP) définis dans la réforme des rythmes scolaires, est celle dotée de la compétence périscolaire. On peut observer **un partage** entre compétences périscolaire et compétence extrascolaire :

« Sur le périscolaire, la compétence est partagée entre les communes (pour la garderie et la restauration) et la communauté de communes (pour l'accueil de loisirs du mercredi et des vacances) » ;

« Il y a eu transfert de personnel vers la communauté de communes et mise à disposition dans les deux sens car le personnel est polyvalent en zone rurale ».

► LE REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL (RPI)

Le regroupement pédagogique intercommunal (RPI) est une structure pédagogique d'enseignement dont l'existence repose sur un accord contractuel entre communes, fixant notamment les conditions de répartition des charges des écoles regroupées. L'inspecteur d'académie est consulté et associé à cet accord dont la mise en œuvre est conditionnée par les possibilités d'affectation d'emplois. L'article 13-I de la loi du 22 juillet 1983 modifiée met les écoles à la charge des communes, en particulier leur construction, leur équipement et leur fonctionnement, à l'exception de la rémunération du personnel enseignant qui est à la charge de l'État. Dans le cadre d'un RPI, ces dépenses sont réparties entre les communes selon les termes de l'accord conclu. La mise en place de RPI a par ailleurs une incidence sur l'organisation des transports scolaires, qui relèvent de la compétence des conseils généraux. Les élèves sont regroupés soit par niveau scolaire sur plusieurs sites (RPI dispersé), soit tous niveaux sur un même site (RPI concentré). La première formule, appliquée dans 81 % des cas, permettant de continuer à utiliser les locaux scolaires de chaque commune.

LES INFRASTRUCTURES ET MODES D'ACCUEIL PÉRISCOLAIRES

Les communes organisent librement les modalités d'accueil des enfants qu'elles ont sous leur responsabilité sur le temps périscolaire. Elles peuvent décider de mettre en place les activités périscolaires :

- soit dans le cadre d'un **accueil de loisirs sans hébergement**, elles sont alors soumises à une obligation de déclaration et doivent se conformer à des règles spécifiques, notamment en matière de qualification des intervenants et de taux d'encadrement ; elles peuvent en contrepartie bénéficier de financements de la caisse d'allocations familiales (CAF) ;
- soit dans le cadre **d'autres modes d'accueil** (les garderies) n'entrant pas dans la catégorie ci-dessus ; dans ce cas, les communes fixent elles-mêmes le taux d'encadrement et les conditions de recrutement des personnels intervenant sur le temps périscolaire, mais ne peuvent prétendre aux prestations de la CAF².

Ce mode d'accueil en **garderie est le plus fréquemment observé**, parce qu'il est choisi par toutes les petites communes. Les communes de moins de 5 000 habitants n'ont pas les équipements, les moyens budgétaires et les ressources humaines pour gérer un centre de loisirs.

« Certaines communes rurales autour de nous, qui n'avaient pas d'accueil de loisirs, ont opté pour une garderie »

« Les jeunes fréquentent le centre de loisirs dans le centre-bourg mais ce n'est pas envisageable au niveau de notre commune ».

L'arrêté du 20 mars 1984, modifié par l'arrêté du 27 juin 1996, vise à inciter les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à transformer leurs garderies vers des accueils périscolaires. La loi le permet puisqu'un accueil périscolaire peut fonctionner deux heures au minimum par jour. Pour favoriser ce passage, les CAF subventionnent les accueils de loisirs périscolaires (accueil de loisirs associé à l'école ou ALAE et accueil de loisirs sans hébergement ou ALSH).

L'ALAE (accueil de loisirs associé à l'école) est un accueil périscolaire proposé pour chaque école maternelle et primaire dans **les locaux de l'école**, organisant des activités encadrées par des animateurs qualifiés et dirigées par un directeur ou responsable de site. Il est soumis à l'habilitation du ministère de la Jeunesse et des sports, doit répondre à des exigences de

taux d'encadrement (1 animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans et 1 animateur pour 18 enfants de plus de 6 ans) et doit comporter un projet éducatif. Ce centre de loisirs fonctionne les jours d'école, avant et après la classe et durant le temps de la pause méridienne.

Cinq critères différencient clairement l'ALAE de la garderie :

- une organisation inscrite dans un projet éducatif ;
- un temps d'accueil de 2 heures par jour minimum ;
- la fréquentation régulière des mêmes enfants ;
- le nombre d'enfants entre 7 et 300 ;
- la diversité des activités proposées.

L'ALSH (accueil de loisirs sans hébergement), également appelé ACM (accueil collectif de mineurs) est un centre de loisirs non rattaché à une école, accueillant des enfants scolarisés les mercredis et vacances scolaires. Comme l'ALAE, il nécessite également une habilitation, des taux d'encadrement des enfants et la construction d'un projet pédagogique.

LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION

La compétence périscolaire est parfois **déléguée à des associations d'éducation populaire** (par exemple les Francas) ou aux centres sociaux de la commune. Cette délégation permet d'avoir **des agents plus qualifiés et moins précaires**. Dans le cadre de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, le projet est étudié par la commune ou l'EPCI mais les nouveaux temps d'accueil périscolaires sont alors animés par les associations délégataires.

« Nous déléguons à une association la compétence périscolaire et l'accueil petite enfance. Cette association continue à fournir des prestations pendant les TAP. »

« L'externalisation des ALAE chez les Francas nous permet une meilleure qualité des activités et une meilleure professionnalisation et qualification chez les agents ».

Pour homogénéiser l'offre d'accueil et simplifier la mise en place des différents accueils périscolaires, la tendance est à **la municipalisation des accueils périscolaires**, gérés sous statut associatif.

« Une partie des politiques publiques enfance est assurée par ces associations. Mais on est dans une logique de municipalisation. »

« On pense à terme reprendre l'association dans le syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) ».

2 - Extrait du guide pratique « Les nouveaux rythmes à l'école primaire » - ministère de l'Éducation nationale

II. LES TENDANCES D'ÉVOLUTION

DES BESOINS NOUVEAUX DE LA PART DES FAMILLES

Les parents expriment de plus en plus de besoins de disposer de modes de garde le matin, le midi et en soirée. Ils sont également exigeants sur la **qualité des activités** proposées.

Dans les communes urbaines et périurbaines, ce service est **perçu comme obligatoire** par les familles dont les deux parents travaillent. La demande se développe de plus en plus en milieu rural où les nouvelles familles souhaitent accéder aux mêmes niveaux de service qu'en zones urbaines.

« Les parents attendent surtout de nous qu'on prenne les enfants en charge pendant les heures de travail. »

« Il y a une demande forte des habitants de disposer d'activités diversifiées, pas comme avant où une simple garderie suffisait. »

« Depuis une dizaine d'années, la mairie a mis en place un accueil périscolaire. En 1990, il n'y avait qu'une famille qui souhaitait mettre ses enfants en garderie après l'école, aujourd'hui, ce sont 70 % des enfants qui sont accueillis en périscolaire. »

« Il y a une attente des parents sur l'occupation et l'éveil des enfants. »

UN RENFORCEMENT DE L'OFFRE EN MATIÈRE D'ACCUEIL PÉRISCOLAIRE

Depuis une dizaine d'années, les collectivités **développent des activités périscolaires**, investissent dans des infrastructures, recrutent des animateurs et construisent des projets éducatifs. Cet investissement dans l'accueil périscolaire répond à un **enjeu d'attractivité du territoire**, de stabilisation des familles, des effectifs des écoles et des enseignants.

« Sans politique scolaire et périscolaire ambitieuse, on voit sa population vieillir sans jeunes qui reviennent vers nous ; on est obligé d'avoir des formules d'accueil. Si on ne fait rien, il y a une lacune au niveau du territoire. »

« Chaque fois qu'un périscolaire est créé, ça stabilise les classes et les habitants, ça mixte les publics, ça permet aux parents de travailler, les maires sont contents. »

« La réforme s'inscrit dans un processus plus global où le périscolaire est de plus en plus important et lourd dans la politique de la commune. »

« Dans les nouvelles populations, les deux parents travaillent et les familles choisissent désormais l'inscription à l'école aussi en fonction de l'offre périscolaire proposée. »

De nombreuses collectivités avaient déjà engagé des projets éducatifs locaux (PEL) et démarré une réflexion sur les principaux temps de l'enfant. Cet investissement dans le périscolaire a permis à de nombreuses collectivités de s'engager plus facilement dans la réforme.

DES DÉMARCHES DE MUTUALISATION DES COMPÉTENCES PÉRISCOLAIRES

La tendance d'évolution en matière de répartition des compétences est à la **mutualisation des compétences périscolaires** ; en particulier dans les petites et moyennes collectivités qui réalisent ainsi des économies à la fois sur les ressources humaines, sur les infrastructures et accroissent la qualité d'accueil des enfants.

Dans le cadre de la mise en place de la réforme, les EPCI jouent un rôle dans le partage d'expériences et mutualisent parfois un poste de coordonnateur/chef de projet.

Les communes se sont retrouvées très rapidement à œuvrer dans l'organisation des nouveaux rythmes plutôt que de réfléchir à une nouvelle répartition des compétences. Mais les problématiques de coûts importants induits par la réforme, et de besoins immédiats en infrastructures de loisirs ont mené à de nouveaux projets de mutualisation. Ce projet de mutualisation apparaît difficile quand les communes n'ont pas choisi le même mode de gestion en matière d'accueil périscolaire.

« On mutualise les complexes, l'école de musique, la piscine, etc. »

« On a une convention de partenariat avec trois communes de la communauté de communes pour mettre en place des activités périscolaires. »

« La ville près de nous par exemple, a le périscolaire en régie avec du personnel compétent, on aurait aimé composer avec eux mais ils avaient déjà beaucoup à faire sur la commune. »

« Premier projet mutualisé, un appel d'offre commun a été réalisé avec une autre commune. »

LA RECHERCHE D'UNE CONTINUITÉ ÉDUCATIVE PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS

Depuis plusieurs années, les élus et les professionnels attendent davantage de coordination et de complémentarité entre les projets pédagogiques des animateurs et intervenants et les projets d'enseignement et d'établissement dans les écoles. Ils cherchent à construire des projets communs entre personnels de mairie et enseignants. Dans le cadre de la réforme, la question de la continuité éducative s'est révélée déterminante.

« Il y a un problème de manque de coordination entre les différents acteurs. »

« Le règlement intérieur a été révisé en projet commun enseignants/animateurs. Avec les rythmes scolaires, il y a plus de cohérence entre le projet d'école et l'ALAE et tout le monde est satisfait. »

La **complémentarité des projets pédagogiques** entre l'école, les nouveaux temps d'activités périscolaires ou péri-éducatifs (TAP) et les autres accueils périscolaires est également prégnante, en particulier lors du partage des compétences entre les communes et l'EPCI.

« On cherche à avoir une plus grande cohérence mairie/inter-communalité. »

« On traite la question de la complémentarité entre les TAP et les autres temps périscolaires. »

« On travaille à une continuité de service entre l'école et les TAP, en mettant à disposition les Atsem à la communauté de communes pour un binôme animateur/Atsem sur les TAP ».

Des outils tels que le **PEL** (projet éducatif local) et le **PEDT** (projet éducatif territorial) permettent de réfléchir à cette continuité et cohérence éducative avec l'ensemble des partenaires

locaux, y compris associatifs et ce, pour tous les âges de l'enfant.
« L'intérêt du PEDT est au moins de contraindre les uns et les autres à coopérer. Avant, c'était chacun sa chasse gardée et son pré-carré. Il apporte une notion d'horizontalité où tous les acteurs sont au même niveau, tous autour de l'enfant. Tout le monde y adhère mais ça implique un changement de pratique moins évident. »

« L'ensemble du projet éducatif local a été redéfini avec l'ensemble des partenaires. On a misé sur la logique du travail ensemble, l'adaptation des organisations et des projets, le principe de la "continuité éducative". »

« Il faut réfléchir globalement à la vie de l'enfant sur toute la semaine, l'idée est qu'il n'aille pas 4 fois dans la même semaine à la piscine en fonction de la structure encadrante (école, TAP, accueil de loisirs, parents, association) ».

III. LES ORIENTATIONS ET AXES POLITIQUES

Les orientations politiques se posent dans un contexte de fort renouvellement des conseils municipaux. La réussite scolaire des enfants, la garantie d'un accueil périscolaire de qualité (qualité du contenu des activités, qualité des intervenants, qualité de l'organisation des accueils), et la concertation avec les acteurs sont les principales priorités des nouvelles équipes municipales.

LE RESSENTI DES ÉLUS AUX PRÉLUDES DE LA RÉFORME

Les collectivités sont toutes convaincues de la nécessité de la réforme pour les rythmes biologiques des enfants. Elles se sont globalement mobilisées même si certaines remettent fortement en cause la méthode et les coûts induits par ce projet.

« Si c'est bon pour les élèves qu'on reparte sur 4,5 jours, il faut commencer de suite. »

« Ce qui est bien pour l'enfant, il est important de le mettre en place ».

Le **cadre de la réforme** a été perçu comme peu clair et indéfini. Même s'il laissait une souplesse locale dans la mise en œuvre, il a amené les maires à une confrontation d'avis avec les parents d'élèves et les enseignants.

« Les parents étaient réticents. »

« Des parents ont le discours "l'école m'a pris mon enfant le mercredi" ».

« Les maires ont eu une pression énorme des enseignants, des parents d'élèves et des associations ».

La réforme initiale a fait l'objet de **nombreux reculs et des contradictions** ont été entendues. Un contexte de défiance s'est installé.

« Beaucoup n'y ont jamais cru et n'y croient toujours pas. »

« On a changé la réforme d'origine. De temps éducatifs, on est passé à TAP, puis à NAP, on voit la complexité de la réforme ».

Les collectivités **se sont senties peu accompagnées** au démarrage de cette réforme. La plupart des directeurs d'académie (DASEN) ont été peu présents dans la préparation et la mise en œuvre et peu incitatifs et mobilisateurs vis-à-vis des équipes enseignantes.

« L'État avait communiqué pour mettre à disposition des techniciens de l'Éducation nationale, de la DDCS, de la CAF, mais on n'a jamais vu personne pour mettre en place la réforme. »

« On s'attendait à un soutien plus fort du DASEN. »

« Notre inspecteur d'académie ne se saisit pas du tout de cette réforme. Il ne s'y est jamais intéressé ».

► LES TAP / NAP / TEMPS PÉRISCOLAIRES OU PÉRI-ÉDUCATIFS

En fonction des outils et des moments de communication sur la réforme, plusieurs termes sont employés pour caractériser les nouveaux temps créés après la classe avec l'allègement de la journée scolaire :

- en 2012, l'Éducation nationale et les collectivités emploient le mot **temps éducatifs** ;
- en 2013, aux démarrages de la réforme, c'est le terme **TAP** qui est le plus employé pour Temps d'Accueil Péri-éducatif ou Temps d'Accueil Périscolaire (c'était le terme employé par la majorité des collectivités rencontrées) ;
- en 2014, le terme **NAP** émerge pour caractériser les Nouvelles Activités Péri-éducatives.

LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME DES DÉCLINAISONS HÉTÉROGÈNES

Selon les élus rencontrés, les **principaux enjeux** de la réforme ont été de :

- mieux respecter les rythmes biologiques de l'enfant en réduisant le temps d'enseignement par jour ;
- s'engager en faveur de la réussite scolaire des enfants ;
- développer les activités ludiques et éducatives et les apprentissages non scolaires, faire découvrir de nouvelles activités aux enfants, « des activités qui n'existaient pas avant » ;
- favoriser la co-éducation ;
- répondre aux principales attentes des parents ;
- faire adhérer les équipes enseignantes au projet de la réforme ;
- traiter les maternelles dans un projet à part, en particulier pour prévenir des problèmes de fatigue des enfants ;
- réussir la communication auprès des parents d'élèves et de tous les acteurs

Chaque conseil municipal ou communautaire a pu développer ce projet selon **ses propres objectifs** en fonction de son territoire et de ses habitants. Les communes en milieu rural n'ont pas construit les mêmes projets que les communes dont les écoles appartiennent au réseau de réussite scolaire (RRS), réseau d'éducation prioritaire. La qualité des conditions d'accueil et des activités proposées aux enfants est un des objectifs partagés par tous.

Certains ont privilégié les temps de repos des enfants, en particulier pour les maternelles où dans certaines communes, les TAP ne sont pas mis en place pour ces élèves, « on a fait le choix de ne pas proposer de TAP pour les maternelles. C'est difficile, ils sont petits, c'est pour eux de nouvelles règles, de nouvelles têtes, etc. »

Les communes où les familles sont majoritairement issues de milieux défavorisés ou pauvres souhaitent accueillir le plus grand nombre d'enfants dans les nouveaux temps d'activités périscolaires ou péri-éducatives (TAP) et les maintiennent gratuites. D'autres collectivités incitent les familles à récupérer les enfants à la sortie de l'école et font payer les TAP pour assurer des activités en petits groupes. Les contenus des activités sont plus ou moins ambitieux selon la collectivité et les budgets consacrés. C'est ainsi, qu'une **forme d'inégalité** se crée entre les collectivités.

« On souhaite une généralisation du périscolaire et un accès large aux enfants. »

« Nous sommes une des villes les plus pauvres de France, on avait une chance à donner aux gamins pour réussir la scolarité et leur éducation. »

« Avec la réforme, on enlève cette équité, ce sont les communes riches contre les communes pauvres, activités d'escalade contre ateliers de macramé et colliers de nouilles. »

« Les TAP n'ont pas les mêmes fonctions et enjeux. Les populations et familles sont différentes, on a des villages ruraux dans l'agglomération qui ont besoin de garderie et il y a des enjeux particuliers dans les quartiers de la ville-centre. »

Une forme d'inégalité se construit également selon les orientations politiques des différentes collectivités. La **gratuité des TAP** est remise en cause par certaines collectivités eu égard à :

- une approche globale du périscolaire où les TAP sont inclus dans les activités de l'ALAE le soir après la classe et où une seule inscription payante est nécessaire pour y participer ;
- les coûts induits par la réforme qui nécessiteraient d'augmenter les impôts locaux ou de réaliser des choix financiers et la non-pérennisation du fonds d'amorçage de la réforme, « une inquiétude du politique est la pérennisation du fonds d'amorçage. On souhaite continuer à améliorer nos activités mais ça a un coût ».

Beaucoup de collectivités maintiennent néanmoins cette gratuité et le caractère non-obligatoire du TAP dans l'objectif d'assurer une bonne fréquentation de ces nouveaux temps périscolaires.

L'APPROPRIATION DE LA RÉFORME PAR LES NOUVELLES ÉQUIPES MUNICIPALES ET COMMUNAUTAIRES

Le fort renouvellement des équipes municipales et communautaires aux dernières élections a touché à la fois les collectivités qui avaient déjà mis en place la réforme en 2013 et les collectivités qui s'étaient préparées à démarrer la réforme à la rentrée 2014.

Les nouvelles équipes **ne remettent pas en cause** la mise en place de la réforme et ne désorganisent pas le travail réalisé. Elles souhaitent cependant apporter de nouveaux éléments et **améliorer le projet** mis en place par leurs prédécesseurs.

Devant l'étendue du travail réalisé par les agents et le temps nécessaire pour réorganiser les rythmes scolaires, les nouveaux élus s'attachent à réaliser des ajustements pour la rentrée 2014 et réinitialisent un tour de table des partenaires et une ingénierie du projet pour pouvoir mettre en place la réforme selon leurs objectifs à la rentrée 2015.

« La nouvelle équipe politique souhaite organiser des assises de l'éducation pour travailler sur une nouvelle mise en œuvre en 2015. »

« La nouvelle municipalité souhaite harmoniser au mieux les horaires pour réduire les inégalités. »

« J'ai la chance d'arriver avec un an de bilan et de pouvoir analyser les différents éléments, ce qui fonctionne ou pas et comment l'améliorer. »

Les **principales évolutions** aux projets des nouveaux rythmes scolaires pour la rentrée 2014 seraient :

- le renforcement de la coordination à l'école et la formation des personnels intervenants ;
- la modification des horaires pour simplifier les heures d'ouverture et de fermeture des écoles et les harmoniser dans la commune ;
- l'étendue des TAP aux grandes sections de maternelle lorsque les écoles maternelles n'ont pas été intégrées dans le dispositif ;
- des propositions de nouvelles activités et apprentissages en TAP, complémentaires aux apprentissages scolaires ou permettant des temps de repos pour les élèves.

1^{ère} PARTIE : PRINCIPAUX CONSTATS

- L'accueil périscolaire est une compétence facultative des collectivités.
- Avant la réforme, en zone rurale, beaucoup de collectivités ne proposaient pas d'accueil périscolaire, en zone urbaine, ce service était au contraire très répandu.
- Les accueils périscolaires tendent à se généraliser et sont de plus en plus transférés vers les EPCI, en particulier en zone rurale où les communes ne disposent pas des moyens humains et financiers suffisants.
- La compétence périscolaire peut être déléguée à des associations de l'éducation populaire. Les profils des agents sont alors plus qualifiés avec des contrats moins précaires que dans la fonction publique territoriale.
- Les familles ont des besoins importants en matière de mode de garde et sont de plus en plus exigeantes sur l'encadrement de leurs enfants.
- Le développement des projets éducatifs locaux (PEL) a facilité l'intégration de la réforme dans les territoires. Ils se transforment peu à peu en projets éducatifs territoriaux (PEDT) en faveur d'une meilleure coordination des acteurs locaux et d'une continuité éducative.
- La réforme a démarré dans un cadre peu serein, avec beaucoup de critiques et d'oppositions et les collectivités se sont senties peu accompagnées dans ce projet.
- Peu de mutualisations ont été observées dans le cadre de la réforme.
- Chaque commune ou EPCI a défini un projet de mise en place des nouveaux rythmes selon ses propres contraintes, les profils de ses élèves et ses objectifs politiques.
- Pour s'approprier au mieux la réforme, les nouvelles équipes municipales cherchent à modifier et améliorer les organisations mises en place mais elles ont besoin de temps pour relancer la concertation et mettre en place de nouveaux rythmes ; la rentrée 2013 a été une expérimentation pour la majorité des collectivités rencontrées ; la rentrée 2014 est peu bouleversée mais améliorée ; la rentrée 2015 permettra de rénover et pérenniser le projet

2^e PARTIE : LA CONDUITE DU PROJET ET SES IMPACTS SUR LA COLLECTIVITE

2 000 collectivités ont mis en place la réforme dès la rentrée 2013, pour les raisons suivantes :

- elles sont convaincues de l'intérêt de la réforme ;
- elles ont été incitées par le fonds d'amorçage ;
- elles ont une politique ancienne et ambitieuse en matière de périscolaire (projet éducatif local) ;
- elles disposent d'une infrastructure d'accueil périscolaire ;
- elles ont des habitudes de travail et une bonne entente avec les enseignants et les conseils d'école ;
- elles ont anticipé les difficultés de mise en œuvre de la réforme en période électorale ;
- les élus avaient la volonté politique d'accompagner le gouvernement dans cette réforme.

Toutes les collectivités ont mentionné des difficultés non négligeables dans la définition et la conduite de ce projet :

- **c'est un projet extrêmement complexe et chronophage** pour les équipes municipales ou communautaires et pour les élus. Il implique de nombreux paramètres, de nombreux acteurs, est arrivé en surcharge de travail pour les agents, « l'organisation matérielle, concrète et la logistique sont des vrais casse-têtes » ;
- pour la majorité des acteurs rencontrés, l'Éducation nationale ne se pose pas en facilitateur. Ni le DASEN, ni les équipes

enseignantes ne se sont mobilisés en faveur de la mise en place de la réforme ;

- le coût du projet est estimé entre 60 € et 300 € par enfant par an, selon les choix et les projets des collectivités. « L'incidence financière de la réforme est telle qu'on en vient à calculer à la minute. C'est une vraie décentralisation qui n'est pas compensée financièrement » ;
- lorsque la compétence scolaire ou périscolaire n'était pas partagée avec leur EPCI, les communes ont monté le projet en totale autonomie, sans mutualisation, ni échanges d'expériences ;
- cette organisation s'avère d'autant plus complexe lorsque les compétences sont partagées : scolaire dans les communes et périscolaire dans l'intercommunalité, et que les modes de gestion sont distincts.

Les plus grandes collectivités et les communes qui ont mis en place la réforme dès 2013 avaient précédemment construit un projet éducatif local qui s'est avéré un support de travail déterminant dans la mise en œuvre de la réforme. Elles projettent de le mettre à jour en projet éducatif territorial mais cela demande du temps et une réflexion plus large sur tous les âges de l'enfant (petite enfance, enfance et jeunesse). Ces outils s'avèrent peu adaptés pour les petites collectivités qui ne peuvent assurer les taux d'encadrement réglementés.

I. LA CONDUITE DU PROJET

LES MÉTHODES DE CONDUITE DU PROJET « RYTHMES SCOLAIRES »

La **méthode de conduite de projet** s'est imposée unanimement à toutes les équipes pour mettre en place la réforme des rythmes scolaires :

La mise en œuvre du projet a nécessité :

- la création de comités de pilotage, de projet et d'évaluation, des réunions de travail et un dispositif d'amélioration continue du projet ;
- la consultation des familles, des acteurs et des agents sous la forme de questionnaires assez systématiquement puis, selon les collectivités, sous la forme de réunions publiques locales ;
- l'animation d'un travail en transversalité avec l'ensemble des services municipaux et/ou communautaires, « tous les ser-

vices se sont trouvés de près ou de loin dans l'organisation du projet » ;

- la construction d'un plan budgétaire ;
- la création et la diffusion d'outils de communication ;
- la rédaction d'un projet éducatif territorial ou la mise à jour du projet éducatif local.

UN ENJEU FORT DE CONCERTATION ET DE COMMUNICATION

Les élus ont souvent fait le choix d'une forte consultation de tous les acteurs. Cette consultation a au moins été organisée avec les conseils d'école, les représentants des parents d'élèves et les associations et, dans une moindre importance, avec les familles et les agents. **Les acteurs du champ de l'éducation et de l'animation sont relativement nombreux**, il n'a pas toujours

été aisé d'entendre l'ensemble des parties prenantes du projet. Ces consultations ont pris la forme de comités de pilotage ou comités techniques, de réunions publiques et/ou de questionnaires.

« La volonté du Maire a été de dire, on travaille avec les gens, on n'impose pas un horaire et une organisation. »

« Une large consultation a été menée dans le cadre des rythmes, la Ville se mobilise maintenant pour engager une dynamique originale autour de la conception du projet éducatif de territoire. Tous les acteurs locaux du monde de l'enfance et de la jeunesse sont sollicités. »

« On a organisé une rencontre en février avec chacun des acteurs : personnel, enseignants, parents et partenaires du PEL. »

« On a mis toutes les forces en présence, tout le personnel et les forces du village, avec une forte implication des deux élus et de la DGS ». »

En parallèle à la concertation, les **temps d'information et les outils de communication** ont été renforcés par les communes et EPCI. Les deux principaux enjeux de communication étaient de faire adhérer les familles à la réforme et de leur faire comprendre les intérêts de celle-ci pour les rythmes biologiques des enfants et d'informer les familles des nouveaux horaires et des différents ateliers, activités ou garderies mis en place. Certaines communes ont fait le choix de proposer un nouveau nom pour définir les TAP et faciliter la communication et l'appropriation des familles de ces nouveaux temps périscolaires.

« On a fait des réunions dans chaque école, par tranches d'âge. L'objectif était bien d'expliquer et de communiquer sur les grandes idées de la réforme alors que pour la première fois, le gouvernement place l'enfant au cœur des débats. »

« Un des problèmes a été la communication à faire pour informer toutes les familles des nouveaux horaires, il y a eu un gros travail de communication avec des réunions dans les quartiers, des vidéos sur le net, des flyers, des courriers et des textos aux familles. On a créé une charte graphique, des visuels et un logo. »

« On avait un enjeu d'horaires lisibles pour les familles et les associations ». »

Un travail **d'évaluation** est réalisé auprès des acteurs, les mêmes qui ont participé à la construction et la mise en œuvre du projet, « notre comité de pilotage s'est transformé en comité d'évaluation, pour que les mêmes personnes qui ont défini le projet, soient là pour l'évaluer. »

LES SERVICES MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES ASSOCIÉS AUX NOUVEAUX TEMPS PÉRISCOLAIRES

Une **grande partie des services** communaux ou intercommunaux ont été associés de près ou de loin à la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires :

- les services fonctionnels : DGS, finances et comptabilité, communication, ressources humaines, direction des systèmes d'information, etc. ;
- les services opérationnels : scolaire, animation, sport, petite enfance, restauration, entretien, maintenance des bâtiments,

culture et bibliothèque, écoles de danse et/ou de musique, transports, etc.

« D'autres services de la ville interviennent dans la réforme des rythmes scolaires ; le nouveau projet politique de la ville est d'ailleurs d'assurer une meilleure cohérence avec les services mis à contribution dans les temps périscolaires. »

« Parmi les ateliers, le syndicat des déchets intervient en sensibilisation, etc. »

« On a effectué une réorganisation des services municipaux, on est allé voir tous les moyens internes avant les associations : sports, médiathèque, conservatoire de musique, etc. On a mobilisé toutes les directions en transversalité en partant du DGS et du Maire, leur appui était un gage de réussite. »

« Le projet n'a fonctionné qu'avec la transversalité de tous les services. »

« Un travail a été réalisé avec les médiathèques intercommunales qui sont sur le territoire de la ville. Elles ont fait évoluer leurs horaires pour mieux permettre aux enfants d'accéder à la médiathèque pendant les heures de classe et les temps périscolaires ». »

LES COMPÉTENCES ASSOCIÉES AUX ÉQUIPES PROJET ET GESTION

Dans la conduite du projet, les équipes ont employé de **nombreuses compétences**, souvent acquises car inhérentes à une démarche de projet, d'autres développées pour l'application de la réforme, « C'est une méthode de travail identique à la politique de la ville, on a l'habitude. » :

- élaborer un projet de service ;
- définir et conduire un projet ;
- organiser, planifier et piloter les projets en lien avec les équipes animation et en transversalité avec les autres directions de la collectivité ;
- animer la relation avec l'Éducation nationale, la CAF, les parents d'élèves, les élus, les écoles, les associations, etc. ;
- analyser la demande sociale ;
- définir et animer un dispositif de concertation ;
- développer des outils de communication ;
- animer un travail collectif ;
- conduire des enquêtes et les exploiter ;
- réaliser une ingénierie financière du projet ;
- élaborer et suivre le budget et rechercher des subventions ;
- mener une veille juridique et éducative ;
- construire un projet pédagogique ;
- organiser la mise en place logistique des activités périscolaires ;
- développer des partenariats ;
- définir et suivre des outils de gestion ;
- mettre en place des nouveaux plannings de travail pour l'ensemble des agents ;
- évaluer le projet, etc.

L'IMPLICATION ET LA PARTICIPATION DES ENSEIGNANTS, DES DIRECTEURS D'ÉCOLE ET DES REPRÉSENTANTS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Toutes les collectivités rencontrées font l'observation d'une **faible implication des acteurs de l'Éducation nationale** dans la préparation, la mise en œuvre et le déroulement de la réforme. Les conseils d'école ont été les premiers interlocuteurs des élus pour la préparer et la mettre en place. Si certains directeurs ou directrices d'école ont travaillé avec les collectivités pour faciliter la réussite du projet, la majorité n'est pas intervenue en faveur d'une organisation adaptée aux besoins des enfants ou aux moyens des collectivités.

Cependant, les tendances d'évolution sont à **un rapprochement, des échanges de pratiques et des projets communs** en faveur :

- d'une construction de référentiels communs, « c'était important d'avoir, dès la première année, un référentiel éducatif commun de base, un règlement intérieur commun et des règles communes. » ;
- d'une complémentarité des pratiques et des projets pédagogiques avec les projets d'enseignement, avec un redéploiement de certaines activités du scolaire vers le périscolaire, « il y a une réflexion de fond sur la répartition des activités entre temps scolaire et périscolaire. Certaines écoles sont prêtes à modifier leur projet d'enseignement et d'établissement et à transférer des activités » ;
- d'une participation des responsables de site aux conseils d'école.

Ces rapprochements sont également une condition de réussite pour la réforme.

On entend à la fois des témoignages pessimistes :

« On a eu des difficultés pour recadrer l'utilisation des locaux et du matériel avec les enseignants à propos des règles d'utili-

sation de l'espace et pour assurer une cohérence sur le site des différents utilisateurs. »

« La pause méridienne n'a pas bougé, il y a eu un blocus des enseignants pour insérer un TAP le midi. »

« Les enseignants ont toujours été sur la réserve, le changement de ministre a suscité des espoirs d'annulation de la réforme, ils étaient réticents. »

« Un directeur d'école avait un avis négatif sur les nouveaux rythmes mais sans projet d'école par ailleurs, on n'a pas compris, ça donnait plus le sentiment du "plus je pars tôt mieux ce sera". »

« On a des difficultés catégorielles de la part des enseignants qui ont oublié la place de l'enfant et ne pensent qu'à leur emploi du temps ».

Et des témoignages encourageants :

« Nous comptons intégrer et articuler les projets d'enseignement dans le PEDT. »

« Ça ne s'est pas trop mal passé mais il a fallu faire tomber des cloisonnements, qui fait quoi entre l'Éducation nationale, la mairie et la communauté de communes. C'est une nouvelle approche qui ne va pas de soi. »

« On parle maintenant d'équipe pédagogique élargie, et on commence à faire des projets communs enseignants/animateurs. »

« 12 instituteurs ont été volontaires pour animer le nouveau temps d'accueil périscolaire. »

« Avec la nouvelle organisation, on a davantage de relations avec les enseignants et les directeurs d'école. Le but est d'avoir une cohérence entre projet d'enseignement et d'animation. »

« L'inspecteur d'académie a accepté de dégager 6 h de travail dans l'année pour les enseignants pour avoir des réunions de coordination avec les animateurs de l'ALAE, ça en fait une par trimestre ».

LES PRINCIPAUX ACTEURS DES RYTHMES SCOLAIRES



✓ DRDJS ✓ DDCS

- APPUI MÉTHODOLOGIQUE ET EXAMEN DES PEDT
- DÉCLARATION ET INSPECTION DES LOCAUX D'ACCUEILS PÉRISCOLAIRES



✓ CAF

- CO-FINANCE LES TEMPS D'ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES
- DÉTERMINE LES TAUX D'ENCADREMENT



✓ CONSEIL GÉNÉRAL

ORGANISE LES TRANSPORTS SCOLAIRES SUR LE TERRITOIRE.

ÉDUCATION NATIONALE



✓ DASEN ✓ CONSEILS D'ÉCOLE ENSEIGNANTES-TS ET DIRECTRICES-TEURS D'ÉCOLE

- VALIDENT L'ORGANISATION DE LA SEMAINE SCOLAIRE
- PILOTENT LE PROJET D'ENSEIGNEMENT
- ETC.

PARTENAIRES DU TERRITOIRE



✓ Parents d'élèves ✓ Associations ✓ Autres établissements d'enseignement (privé, collège)

- SONT ASSOCIÉS AUX INSTANCES DE CONCERTATION ET DE VALIDATION
- INTERVIENNENT DANS LES TAP
- ETC.

COLLECTIVITÉ



✓ Élus municipaux ✓ Élus communautaires ✓ DGS
 ✓ Service scolaire ✓ Service animation ✓ Service des sports et vie associative
 ✓ Service petite enfance ✓ Autres services : bibliothèque, restauration, école de musique, etc. ✓ Agents des écoles
 ✓ Animateurs ✓ DRH

PILOTE LE PROJET, ORGANISE LA CONCEPTION, DÉFINIT ET FINANCE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

II. LES CHOIX ORGANISATIONNELS OPÉRÉS

Les collectivités ont dû intégrer de nombreux paramètres pour choisir une nouvelle organisation des rythmes scolaires en tenant compte :

- du cadre de la réforme défini par l'Éducation nationale ;
- des rythmes biologiques des enfants ;
- des besoins et attentes des familles ;
- des emplois du temps des enseignants ;
- des moyens budgétaires ;
- des moyens humains (les effectifs, les compétences, les disponibilités, les heures hebdomadaires et les emplois du temps) ;
- des obligations légales (taux d'encadrement, qualification des intervenants, accueil des enfants en situation de handicap, etc.) : « la question de l'accueil des enfants en situation de handicap dans les TAP est cruciale. On a besoin d'encadrants spécifiques » ;
- des moyens techniques (locaux et matériels) ;
- des contraintes logistiques liées à la pause méridienne : « la pause méridienne est au moins de 1 h 45 car sinon, on ne peut pas réaliser les deux services confortablement », « on a écourté la pause méridienne de 2 h à 1 h 30 et le taux de fréquentation du midi a explosé » ;
- des heures de ramassage et des modalités de transport scolaire, « le Conseil général ne veut pas allouer de cars supplémentaires, c'est un élément contraignant », « les horaires des cars et navettes restent aussi à renégocier avec le Conseil général » ;
- de la disponibilité des associations partenaires.

Les choix des conseils d'école ont énormément pesé dans les choix définitifs des collectivités. « On a choisi la solution la "moins pire" pour la mairie et les équipes enseignantes mais l'intérêt de l'enfant, on en est loin ».

L'origine de la réforme est de proposer 45 minutes de TAP par jour pour permettre un rythme régulier dans la semaine mais cette organisation nécessite davantage de personnel disponible sur des temps courts et un choix d'activités moindre. Ainsi, des collectivités **ont développé d'autres solutions** (2 fois 1 h 30 dans la semaine ou 1 fois 3 heures) pour apporter des activités plus longues et diversifiées, offrir un grand nombre d'heures aux équipes d'animation ou pour libérer les enseignants le vendredi après-midi.

Dans une même commune, **chaque école peut avoir sa propre organisation** et ses propres horaires, soit par choix des conseils d'école ou pour pouvoir faire tourner les animateurs et les intervenants extérieurs sur plusieurs sites dans la semaine.

Une attention différente est souvent portée sur les écoles classées RRS (Réseau réussite scolaire) pour lesquelles le directeur d'école construit un projet particulier avec la mairie ou l'EPCI. Les nouveaux temps d'activités périscolaires ou péri-éducatives (TAP) ont aussi été l'opportunité pour certaines collectivités d'améliorer leur temps d'accueil périscolaire traditionnel et de proposer un temps global d'activités périscolaires de 15 h 45 jusqu'à 18 h ou 18 h 30 au sein de l'ALAE.

DES EMPLOIS DU TEMPS NOMBREUX ET DES ORGANISATIONS DIFFÉRENTES

Chaque commune a mis en place sa propre organisation en fonction de ses choix, de ses contraintes et des enjeux de cette réforme, « on n'a pas un horaire mais plusieurs horaires différents à la demande des conseils d'école ».

L'organisation des nouveaux temps d'activités périscolaires et leur positionnement dans l'emploi du temps des élèves peut être synthétisé selon ces différents choix :

- des temps de 45 minutes sur quatre jours de la semaine : positionnés le midi après la pause méridienne ou le soir après la classe ;
- des temps de 1 h 30 sur deux jours de la semaine ;
- des temps de 3 h sur un jour par semaine (l'assouplissement de Benoit Hamon présenté en mai)

« Le choix a été 45 min d'ALAE en plus chaque jour, il n'y avait pas de grosse évolution, on avait déjà l'ALAE organisé de 11 h 30 à 13 h 30 et de 16 h 30 à 18 h. »

« Notre problème est de recevoir 700 enfants en même temps dans les TAP, l'alternance des TAP en 2 x 1 h 30 nous permet de diviser le nombre d'animateurs par deux. »

« L'assouplissement du mois de mai est davantage pour les petites communes. Il a été proposé aux enseignants sous la forme de sondages mais pas retenu. Cet assouplissement n'a rien à voir avec les principes de la réforme en termes de rythmes et de régularité et en plus, il est arrivé en bout de projet. »

Les emplois du temps répondent à des modalités différentes selon les communes, chacune ayant développé la **situation la plus adaptée à ses principales contraintes** :

- une ouverture plus tardive de l'école permet davantage de sommeil pour les enfants et des coûts moindres ;
- une matinée d'enseignement plus longue favorise les temps d'apprentissage ;
- l'élargissement de la pause méridienne permet aux agents de travailler dans de meilleures conditions et de proposer des temps calmes aux enfants ;
- les horaires doivent respecter les heures de ramassage scolaire ;
- les horaires des TAP sont parfois différenciés pour permettre de ne pas multiplier les intervenants, même si la lisibilité est difficile pour les familles ;
- les horaires des TAP sont choisis pour faciliter les interventions des associations ;
- l'emploi du temps de la journée doit respecter les temps de récréation et les temps de transition des activités.

« Mettre les activités en début d'après-midi est bien pour tous, les enseignants le confirment. Même si l'après-midi n'est pas propice aux apprentissages, ça se passe mieux qu'avant. »

« On a été beaucoup contraint par les transports scolaires. En

zone rurale, on ne peut pas faire autrement, il fallait respecter les horaires de ramassage. »

« Le planning de la semaine et les horaires de TAP sont différents sur chaque école. L'objectif est qu'un même intervenant spécialisé puisse passer sur les trois sites dans la même journée, en prenant également en compte les temps de déplacement. »

« La matinée a été allongée à 3 h 30, les enseignants sont ravis car ils ont deux vrais temps forts d'apprentissage le matin. La pause méridienne est trop courte pour proposer des activités aux enfants donc ils n'ont pas le temps de s'exciter. »

Enfin, la réforme laisse le choix à chaque commune de définir la demi-journée supplémentaire d'école, à fixer le mercredi ou le samedi. **Une très grande majorité des communes** ont choisi le mercredi mais quelques-unes ont opté pour le samedi pour mieux respecter le rythme biologique des enfants ou pour des raisons organisationnelles ou budgétaires, le plus souvent contre l'avis des parents et des enseignants.

« Pour la demi-journée supplémentaire, on choisit le samedi, il faudra que l'Atsem revienne le samedi. »

« Le choix du samedi s'est fait pour les rythmes de l'enfant et pour amoindrir les conséquences budgétaires. Si on avait ouvert l'école le mercredi, il aurait fallu proposer une cantine et une garderie ; les nounous auraient perdu des contrats ; il aurait fallu mettre en place un ramassage scolaire : et les associations n'auraient pas pu ouvrir toutes leurs activités. »

Certaines écoles ne sont jamais passées à la semaine de quatre jours et les communes ont ainsi profité de l'expérimentation de ces établissements pour mettre en place la réforme.

« 4 écoles étaient déjà sur 4,5 jours avant 2013 dans le cadre du contrat jeunesse (CEL), les conseils d'école avaient déjà choisi d'avoir cours le mercredi matin et des après-midi plus libérées pour avoir des activités. »

LES CONTENUS DES TAP (NOUVEAUX TEMPS D'ACCUEIL PÉRISCOLAIRE OU PÉRI-ÉDUCATIF)

Respectant les objectifs initiaux de la réforme, la majorité des communes et EPCI ont choisi d'offrir une **grande variété d'activités** aux enfants, toujours en fonction de leur âge et en fonction des conditions matérielles.

Deux types de TAP sont proposés par les collectivités :

- des activités qui ne diffèrent pas des activités traditionnellement proposées en accueil périscolaire : garderie simple, jeux collectifs, jeux de société, occupations artistiques, etc
- des activités nouvelles avec de l'initiation aux sports, aux arts plastiques, à la musique, à la culture, aux sciences, au multimédia, à la nature, à la cuisine, au jardinage, aux langues, à la vie civique, etc. Ces activités font l'objet d'un programme au cours d'un semestre, d'un trimestre ou entre deux périodes de vacances.

« Ils ont la possibilité de faire du sport, c'est ce qui marche le plus. »

« Le problème sur le contenu des TAP sont les notions même de « découvertes » et « d'initiation » qui ne dure qu'un temps ».

Les TAP peuvent être animés par :

- des animateurs anciens ou nouvellement recrutés ;
- dans les maternelles, par des agents des écoles (Atsem, agent intervenant à la cantine ou agent d'entretien des écoles) ;
- d'autres agents territoriaux en binôme avec les animateurs ou Atsem (bibliothécaires, dumistes, etc.) ;
- des associations locales ;
- plus rarement, par des enseignants, « on a eu de la chance car l'instituteur de l'école a accepté d'animer les TAP chaque jour en échange d'une rémunération. » ;
- dans quelques cas, par des bénévoles parents d'élèves ou artisans, « on a fait appel aux bonnes volontés, on est une petite ville, tout le monde se connaît, on est parti à la pêche aux compétences et personnes disponibles ».

En zone rurale, les activités sont choisies en fonction des moyens matériels, des locaux et des espaces, par exemple :

- jardinage ;
- sensibilisations au développement durable (compostage, etc.) ;
- préparations d'animations en lien avec les festivités de la commune et des activités de la ou des association(s) implantée(s) sur la commune ;
- animations proposées par l'instituteur (cuisine, cours de sciences, etc.) ;
- création d'un chemin pédestre en impliquant les enfants dans les activités de la mairie ;
- apprentissage sur des outils informatiques et numériques ;
- activités sportives ;
- sorties culturelles.

En zone urbaine, les activités font l'objet d'un programme construit par les équipes d'animation et comportant des choix pour chacun des enfants. Chaque activité est organisée par période de 6 à 8 semaines selon les vacances scolaires.

« Les activités : sports, gym d'éveil pour les petits, basket, danse, jeux sportifs, arts plastiques, éveil musical, poterie, peinture, ateliers photos, informatique, création d'un journal, etc. »

« Deux associations mettent à disposition deux intervenants extérieurs pour animer des TAP. Par exemple, pour des activités autour du cirque, du théâtre, de la danse, de la musique, du yoga. »

« L'école, avec des TAP le midi, organise des activités plus calmes pour ne pas surexciter les enfants après manger et avant la classe. »

« On a en projet des activités davantage tournées sur l'accompagnement individuel, sur les besoins et les apprentissages des enfants, donc en petit groupes. »

L'inscription aux TAP est devenue obligatoire dans la grande majorité des collectivités pour pouvoir anticiper l'encadrement nécessaire et proposer des activités de qualité.

« Le 1^{er} semestre, on a laissé les enfants « butiner » sans inscription préalable dans les TAP. Mais au 2nd semestre, on a mis en place les inscriptions pour mieux s'organiser. »

Les activités sont conditionnées par les moyens matériels, les équipements et les locaux de la commune disponibles et proches de l'école. Il est rare de faire déplacer les enfants sur des durées supérieures à 5 minutes pour des temps périscolaires de 45 minutes.

« Nous ne faisons pas de déplacements, y compris sur le littoral, si on a 30 minutes de déplacement, on ne peut plus rien faire. Nous n'envisageons que des activités sur place. »

« C'est bien d'aller à l'extérieur de l'école mais en termes d'encadrement, c'est contraignant et on n'a qu'une heure. »

« Nous sommes actuellement dans un travail de logistique pour déterminer l'utilisation de nos ressources et moyens en matière de locaux : dans les écoles, à l'extérieur, au cinéma, à la médiathèque, dans les locaux associatifs, à l'école de musique, au gymnase, on utilise les équipements culturels et sportifs de la ville. »

PLACE ET INTERVENTION DES ASSOCIATIONS DANS LA RÉFORME

Les associations locales ont très tôt été perçues par les collectivités comme des **partenaires incontournables** dans la mise en place de la réforme.

Dans la majorité des communes, urbaines comme rurales, les associations locales interviennent dans les TAP pour animer des ateliers de découverte de leurs activités (sport, arts, culture, etc.). Elles doivent adapter leurs interventions pour initier à une activité, sans entrer dans la maîtrise de celle-ci comme en club, mais tout en motivant les élèves à sa pratique.

Ces interventions sont **co-animées par des animateurs ou des Atsem** pour les écoles maternelles afin de respecter les taux d'encadrement nécessaires.

Dans la plupart des cas, les associations sont rémunérées sous la forme de **prestations**, ce qui accroît les coûts de la mise en place de la réforme. Quelques collectivités ont réussi à négocier des contreparties matérielles à ces interventions pour réduire les coûts de la réforme.

« Les intervenants extérieurs ne sont pas comptés dans le taux d'encadrement, ce sont des interventions ponctuelles, ciblées, bénévoles et toujours en binômes. Ce sont des découvertes d'activités issues du tissu associatif sportif et culturel. »

« Les associations sportives sur la ville interviennent bénévolement pour faire découvrir des sports et ce, en échange de moyens matériels que peut leur offrir la mairie (complexes sportifs, locaux, minibus, etc.). La contrepartie n'est pas financière mais matérielle. »

La **mobilisation des associations est relative** en fonction du territoire et des projets locaux. D'une part, certains villages sont dépourvus d'associations locales de loisirs. Par ailleurs, certaines associations refusent d'intervenir car elles n'ont pas vu leur intérêt dans un contexte relativement flou de la réforme ou ne sont pas disponibles aux créneaux des TAP. D'autre part, des associations peuvent être invitées à participer aux comités de pilotage de la réforme ou encore à monter des partenariats avec la commune pour partager des contrats aidés d'éducateurs sportifs. La majorité des collectivités réussissent à faire participer les associations et parviennent à mobiliser plusieurs d'entre elles.

« Les associations locales sont en forte demande. Elles sont une trentaine et s'adaptent à nos organisations. Tous les clubs sportifs ont été d'accord pour entrer dans le projet. »

« Les associations veulent faire découvrir leurs activités aux enfants. »

« On s'appuie sur notre tissu associatif mais toutes les associations n'y participent pas. »

« Certains associations ont vite vu les limites de leurs interventions, toutes n'ont pas de salariés ou pas assez de bénévoles pour accueillir régulièrement les enfants. »

Les conséquences de la réforme des rythmes scolaires sur les activités des associations ne sont pas négligeables. Toutes les associations ont révisé leurs plannings d'activités avec l'ouverture des écoles le mercredi matin ou le samedi matin, et ont perdu des créneaux d'activités dans les infrastructures communales et intercommunales en faveur des TAP.

En contrepartie, leurs interventions dans les TAP peuvent leur apporter des inscriptions dans leurs clubs.

« Le gros changement pour les associations était de réorganiser leurs plannings, on a travaillé dès le début avec elles, dès qu'on a trouvé tous les créneaux, c'était bon. »

« Avec les compétitions officielles tous les samedis, on ne pouvait pas faire les cours le samedi matin. »

« Ils ont de nouveaux adhérents avec la découverte des activités dans les TAP. »

« Au niveau du tennis, ça a suscité des vocations, le club a été reboosté grâce au TAP, mais ce n'est pas le cas de toutes les associations. »

LA QUESTION DES COÛTS

Les collectivités étaient déjà, avant l'application de la réforme, dans des logiques de **recherche d'économies, de baisse ou de stabilisation des budgets.**

« Beaucoup de familles arrivent, des classes s'ouvrent, il y a une grosse demande périscolaire, et on découvrira bientôt un problème de manque de places. Comment y faire face sans moyens supplémentaires ? »

« C'est plus compliqué et plus coûteux qu'on ne croit. Il y a eu trois réformes : la revalorisation de la catégorie C, une baisse des dotations et les rythmes scolaires, c'est un impact de 3 millions d'euros sur la masse salariale. »

« La première année a été lourde financièrement, même avec l'aide de l'État, on ne pourra pas tenir ce modèle économique, on a par ailleurs des pertes de ressources importantes dès 2014. »

La réforme a généré des **dépenses supplémentaires.** Face à leurs contraintes budgétaires, les collectivités sont amenées à réaliser des choix budgétaires et à rechercher des économies d'échelle.

- Certaines ne proposent pas des activités tous les jours à tous les enfants.
- D'autres réfléchissent à rendre la prestation payante, « on se pose la question de la tarification, si on veut moins de monde,

on met un tarif » ; « la première année, on n'a pas fait payer aux familles mais on ne peut pas durer comme ça ».

- Certaines reviennent sur leur taux d'encadrement en augmentant le nombre d'enfants par animateur dans les garderies.
- Certaines limitent l'inscription aux accueils périscolaires traditionnels uniquement pour les enfants dont les deux parents travaillent.

Pour les communes et EPCI, le coût direct de la réforme oscille entre 60 € et 300 € par élève. Les coûts indirects difficilement chiffrables sont par ailleurs importants.

« Les coûts ne sont pas négligeables pour la commune. 160 € par enfant, sans compter le transport scolaire qui revient au Conseil général. »

III. LES IMPACTS DE LA RÉFORME

Cette réforme a de nombreux impacts pour tous les acteurs qui travaillent autour de l'enfant, au sein et à l'extérieur de la collectivité.

Avancer l'heure de fin des cours et ajouter une demi-journée d'enseignement a de nombreuses conséquences dans la vie des familles, pour les assistantes maternelles (qui ne peuvent plus récupérer les enfants à 15 h 30 à la sortie de l'école), pour les centres sociaux, les associations, etc. « La réforme a de nombreuses incidences, certains parents retravaillent le mercredi matin ».

LE BILAN GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS

Selon les collectivités rencontrées qui ont déjà engagé la réforme, **le bilan des nouveaux temps périscolaires est positif**, les retours des familles, des élèves et des agents renvoient une nette satisfaction.

« Au dernier conseil d'école, les délégués des parents d'élèves ont lancé un questionnaire pour avoir le ressenti des parents, les retours sont satisfaisants. »

« En interne à la mairie, tout le monde est satisfait, on a conforté notre infrastructure périscolaire. »

« Même si les parents étaient réticents, les enfants sont satisfaits. »

« Une enquête a été réalisée pour voir la fréquentation, les résultats sont positifs, de même que la qualité des ateliers. »

Les retours des enseignants confirment également l'intérêt, pour les enfants et pour leur apprentissage, **de privilégier des temps d'enseignement plus longs les matins**.

« Côté enseignants ils sont satisfaits, ils travaillent mieux, ils ont davantage de temps pour les apprentissages, ils ont le temps de finir leurs programmes et les enfants sont attentifs ».

Inscrites dans des logiques d'**amélioration continue**, les collectivités révisent leur projet en proposant des modifications en 2014 par rapport aux premières organisations.

« On a une évaluation en mai pour se projeter sur la rentrée 2014 avec des rythmes moins soutenus. »

« Certains animateurs n'allaient pas au bout de leurs projets donc on va faire des temps plus longs sur les mêmes activités, un trimestre peut-être. »

« Le quart d'heure supplémentaire imposé au moment de la pause méridienne oblige à revoir tous les plannings et les horaires de car. Son coût est estimé à près d'un million d'euros au niveau intercommunal. »

« Le calcul des coûts directs et indirects est complexe mais le surcoût est évalué à plus de 250 € par enfant. »

« La réforme a coûté 3 millions d'euros à la commune, dont 1,5 million de recettes. Un choix politique prioritaire a été fait sur ces questions d'éducation ».

Toutes les collectivités ont par ailleurs dû avancer les montants pris en charge par le fonds d'amorçage.

« La question des transitions est à travailler, on doit améliorer la gestion des flux des enfants. »

« Les parents attendent de nous une meilleure communication. »

Cependant, plusieurs points négatifs viennent ternir le bilan de la mise en œuvre de cette réforme :

- **La hausse des inégalités entre les élèves**, « finalement les familles défavorisées n'inscrivent pas leurs enfants aux TAP », « Les familles nous renvoient des inégalités dans les activités selon les écoles ».
- **La fatigue des enfants** est relevée par environ la moitié des collectivités rencontrées, en particulier pour les élèves en maternelle pour lesquels l'intérêt de la réforme est clairement discuté ; « c'est difficile pour les tout-petits, les enfants sont fatigués, ils se lèvent tôt une journée de plus par semaine, sans compter les temps de transport en zone rurale ». Pour les enfants, le temps passé en collectif est plus important, même si les collectivités adaptent des temps d'animation plus calmes et la possibilité pour les enfants de ne rien faire.

UNE NOUVELLE CHARGE DE TRAVAIL IMPORTANTE POUR LES ÉQUIPES MUNICIPALES, AGENTS ET ÉLUS

Certains services accueillent des postes de contrats aidés en renfort, d'autres redéployent des effectifs mais en majorité, les services font face à la préparation et à l'application de la réforme avec les effectifs présents. Les équipes témoignent toutes d'une **charge de travail importante**. De nouveaux outils informatiques sont installés et un important travail de coordination a été nécessaire. Les élus, dans les petites collectivités, ont été beaucoup impliqués dans la préparation et la mise en œuvre technique du projet. Par ailleurs, au quotidien, la gestion des absences et des problèmes matériels s'ajoute aux charges de travail habituelles.

« Il y a eu une forte sollicitation des services administratifs avec la nouvelle organisation. »

« On a construit de nouveaux outils pour la gestion des plannings. »

« Il y a un problème tous les jours, des choses à gérer : le personnel, les salles ou le matériel, etc. »

« Il y a eu du travail en plus pour les équipes de la mairie. Le

travail de coordination des temps d'activité, le rôle administratif (inscriptions des enfants, participation financière, sous-traitance au centre de loisirs), c'est une gestion interne qui s'ajoute ».

Certaines communes ne proposaient pas d'accueil périscolaire, ni d'animation d'activités. Elles ont dû ouvrir des garderies, voire créer des ALAE en partant de rien.

Les équipes ont dû définir et mettre en place de nouvelles **procédures pour l'accueil et la sécurité** des enfants. Sans y être préparés, les agents des écoles ont eu à gérer au même moment des flux d'adultes qui entraient à l'école (animateurs, associations), des flux de parents qui récupéraient leurs enfants et des flux d'enfants qui passaient de la classe aux TAP, « on a dû mettre en place un dispositif solide sur la sécurité des enfants à 15 h 15. ».

Par ailleurs, les équipes scolaires ont conçu des documents facilitant le partage et la mutualisation de l'occupation des locaux de l'école entre tous les agents, « on va s'inspirer de la charte départementale de mutualisation des locaux pour les TAP ».

La demi-journée d'école supplémentaire génère également **de nouvelles logistiques** avec l'ouverture de la restauration, l'aménagement de garderies pour faciliter la sortie des enfants le mercredi midi, et la proposition de transports entre les écoles et les centres de loisirs, le mercredi.

LE DÉPLOIEMENT DE NOUVEAUX SERVICES

Plusieurs communes ont été amenées à développer de nouveaux services aux familles :

- en lien avec la sortie plus avancée des élèves dans la ville,

« Les accompagnements des élèves en dehors de la classe entrent dans le droit commun, les gymnases sont ouverts dès 15 h 30 avec des animateurs à disposition des enfants. »

« On propose une nouvelle offre de service aux familles pour les aider à occuper les enfants à partir de 15 h 15, on a réalisé des dépliants sur les activités possibles en famille et les adresses des équipements et des éducateurs sont présents dans les équipements (stade, gymnase) pour accueillir les familles » ;

- pour accompagner les parents et permettre une pleine réussite de la réforme et des nouveaux rythmes

« On a organisé une conférence sur le sommeil la semaine dernière pour accompagner les parents à mettre leurs enfants dans les nouveaux rythmes à la maison aussi. C'est un projet partagé avec la mission santé de la ville » ;

- en élargissant l'offre de service « jeunesse » aux dernières années d'école élémentaire :

« Le secteur jeunesse de la ville intervient de temps en temps en école et à l'ALAE. Avant, ils ne s'occupaient que des 11-25 ans, on a élargi leur public au primaire pour mieux faire le lien entre primaire et collège. »

« L'offre du service jeunesse est modifiée et ils interviendront pour les CM2 sur le temps du midi dans les écoles » ;

- une nouvelle offre de transport scolaire communal ou intercommunal

« Un nouveau service intercommunal a été créé pour transporter les enfants à l'ALSH le mercredi après-midi. »

« Certains enfants s'inscrivent en association en fin de journée, la mairie met à disposition les minibus pour convoyer les enfants des écoles vers les clubs ».

2^e PARTIE : PRINCIPAUX CONSTATS

- La réforme a été menée par les collectivités selon la méthodologie de la conduite de projets.
- De nombreux acteurs ont été associés à ce projet et de larges consultations et communications ont été lancées.
- La mise en œuvre de la réforme a été très complexe et chronophage pour l'ensemble des équipes municipales et/ou communautaires. Une surcharge de travail est observée dans l'ensemble des collectivités rencontrées, avant et après la réforme.
- La préparation et la mise en place de la réforme a révélé un cloisonnement fort entre le monde de l'Éducation nationale et la fonction publique territoriale. La tendance d'évolution est à la reconnaissance et au rapprochement des pratiques et des projets.
- Les collectivités ont réalisé des choix organisationnels différents : heures d'ouverture et de fermeture des écoles, temps de pause méridienne, place et amplitude des TAP, choix du mercredi ou du samedi en demi-journée supplémentaire, etc.
- Selon les collectivités, les TAP sont animés par des animateurs, des Atsem en école maternelle, des associations, des enseignants ou des bénévoles.
- L'ensemble des collectivités rencontrées ont mis en place des activités variées et des ateliers de découverte adaptés aux âges des enfants.
- Les associations locales sont perçues comme des acteurs incontournables pour mettre en place les TAP. Dans la majorité des cas, les associations se mobilisent et interviennent sous la forme de prestations mais des collectivités soulignent également le manque de disponibilités et de souplesse de certaines associations. La mobilisation des associations est un facteur supplémentaire d'inégalité entre les territoires.
- La réforme a des coûts directs et indirects très importants, qui s'ajoutent aux baisses de recettes des collectivités et que les collectivités devront évaluer à court/moyen terme.
- Le bilan de mise en place des nouveaux temps d'accueil périscolaire ou péri-éducatif (TAP) est satisfaisant pour l'ensemble des acteurs mais fait apparaître en points négatifs des inégalités, entre collectivités, entre écoles et entre élèves, qui participent ou non aux TAP, et la question médiatique de la fatigue des enfants, en particulier pour les élèves de maternelle.
- De nouveaux services sont mis en place par certaines collectivités pour accompagner les parents et les enfants dans ces nouveaux rythmes.
- La réforme amène les collectivités à repenser plus globalement leur politique en matière d'animation et de loisirs.

3^e PARTIE : LA GESTION DU PERSONNEL ET L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS

I. LA GESTION DE L'EMPLOI ET DES TEMPS DE TRAVAIL

LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Petites ou grandes, toutes les collectivités sont amenées à modifier les emplois du temps de l'ensemble de leur personnel travaillant dans les écoles (auprès des enfants, dans l'entretien, etc.) et dans l'animation. **Les temps de travail des agents sont souvent augmentés** et complétés dans les plus grandes collectivités par de nombreux recrutements proportionnels au nombre d'élèves accueillis. Pour les agents titulaires, cette augmentation des heures de travail est réalisée de manière précaire et non permanente. Les collectivités ont recours aux heures supplémentaires plutôt que de titulariser des temps complets en raison de **l'incertitude importante de cette réforme** à l'Éducation nationale.

« On a traité en heures supplémentaires car on ne sait pas si la réforme est pérenne. Si on formalise les heures et que la réforme s'annule, on fait quoi ? »

« Les agents ont des heures complémentaires et, avec les réformes successives du ministère, on ne peut pas modifier le statut des agents et augmenter durablement les heures de travail. »

« Il y a eu une révision des horaires de l'Atsem avec l'ouverture de la garderie périscolaire. »

« Cela représente au total 6 000 heures de travail supplémentaires, avec 42 groupes d'activités qui fonctionnent (5 écoles, 600 enfants). »

« On recrute 100 à 150 personnes et on recompose les emplois du temps du personnel. »

Les collectivités ont eu également recours à des **redéploiements d'heures de travail** en faveur des nouveaux rythmes scolaires et développent une **polyvalence** des agents. C'est ainsi, que dans les écoles maternelles, les Atsem sont sollicités pour participer aux nouveaux temps d'accueil périscolaire des enfants.

« On n'a pas eu de recrutement supplémentaire, pas de besoin de recruter des animateurs mais, par contre, on a eu beaucoup de modifications de plannings. On est aussi allé chercher les compétences là où il y en a à la mairie : les éducateurs sportifs, les bibliothécaires, un dumiste, et on a travaillé sur la polyvalence des agents des écoles. »

« Entre la pause méridienne, les temps éducatifs et les accueils périscolaires, il y a possibilité de travailler entre 20 h et 35 h par semaine. »

« Plutôt que des moyens supplémentaires, il faut réfléchir à redéployer des agents avec du bon sens. Avec les mêmes moyens, on fait autrement. »

« Pour certains agents, les nouveaux plannings ont été une aubaine pour compléter leurs heures. »

Les situations des personnels d'animation sont **valorisées**. Souvent vacataires et à temps non complet, les animateurs voient leur temps de travail hebdomadaire augmenter, pour passer parfois de 20 % à 80 %. En milieu rural, les animateurs travaillent également pour l'EPCI les mercredis et les vacances scolaires.

« On a redessiné le temps de travail des Atsem dans la journée et sur la semaine : recomposition des emplois du temps avec un peu moins de ménage et plus de travail auprès des enfants. On les a sollicités sur le plan de l'imagination sur les activités encadrées auprès des enfants. »

« Avec les rythmes, on propose des contrats moins précaires et de nouveaux postes permanents donc on peut inciter les agents à passer les concours, ce qu'on ne faisait pas avant. »

« Nous offrirons des heures complémentaires aux animateurs déjà présents le matin, le midi et le soir. »

« La plupart ont un temps de travail annualisé car ils sont également animateurs dans les centres de loisirs mis en place par la communauté de communes pendant les petites et grandes vacances. »

La gestion du personnel vacataire pose parfois des difficultés, en particulier lorsqu'un **remplacement** est à réaliser dans des délais courts et impose une veille permanente en matière de recrutement.

« C'est une gestion des absences et des remplacements difficiles. »

« On a du mal à trouver des remplaçants au pied-levé pour mener une activité et encadrer les enfants. On a un système débrouille, on connaît telle personne qui pourrait entrer dans le profil, on se constitue mécaniquement un vivier de remplaçants. »

« Le turn-over est tout de même de 20 à 30 %, ce qui est raisonnable sur ce type d'emplois mais on doit recruter tout le temps. »

La fidélisation des agents devient alors un enjeu de réussite de la réforme.

3 - Le diplôme universitaire de musicien intervenant (DUMI) a été créé en France en 1984 par les ministères de la Culture et de l'Éducation nationale. On appelle musicien intervenant (ou dumiste), le détenteur de ce diplôme.

« Le marché du travail de l'animation est tellement contracté que chaque collectivité essaie de piquer le bon animateur à l'autre. Pour fidéliser les agents, on est obligé de monter les salaires. »

« Il y a nécessité de fidéliser les agents, mais on se heurte au problème de la rémunération et puis leur planning de travail est saucissonné ».

LES RECRUTEMENTS

Les collectivités les plus importantes doivent **recruter un grand nombre d'animateurs** pour encadrer les nouveaux temps d'accueil périscolaires en respectant les taux d'encadrement définis par la CAF.

« On avait pérennisé des emplois jeunes avec le développement du périscolaire, mais là, on a doublé nos effectifs, sans compter les intervenants extérieurs. »

En milieu rural, les collectivités qui mettent en place un mode d'accueil de type « garderie » n'ont pas à respecter ce taux d'encadrement mais le font dans la mesure du possible pour des questions de qualité de l'animation et de sécurité. Les petites et moyennes collectivités sont parfois amenées à recruter des agents à **temps non complet et polyvalents** qui complètent leurs heures dans d'autres services de la commune ou de l'EPCI.

« On a recruté un poste à temps non complet 1 h 30 par jour, 30 min pour la garderie de la cantine et 1 h pour les TAP. C'est une personne qui s'occupe déjà de personnes âgées et qui recherchait un temps non complet. »

« Les agents encadrent les TAP et complètent leur temps de travail soit par la garderie, l'accueil de loisirs, la pause méridienne, etc. ».

Les communes et EPCI qui ont démarré la réforme à la rentrée 2013 ont eu relativement moins de concurrence en matière de recrutement d'animateurs. Il est tout de même **difficile de trouver le bon profil qualifié et de motiver des personnes à travailler quelques heures par semaine.**

« Pour cette année (2013-2014), aucune difficulté de recrutement n'a été observée. Certaines collectivités l'envisagent pour la prochaine rentrée lorsque toutes les écoles auront changé de rythmes scolaires. »

« Nous n'avons pas eu de difficultés à trouver car beaucoup de personnes cherchent du travail dans notre canton. On a eu de la chance aussi de passer avant tout le monde en 2013. »

« Ce n'est pas facile de faire venir quelqu'un chaque jour sur 45 min. », « Peu de chômeurs acceptent de venir travailler uniquement pour quelques heures par semaine et de perdre leurs prestations chômage. »

Les grandes collectivités qui recrutent pour la rentrée 2014 ont davantage de difficultés : « on a des candidatures spontanées et déposé des annonces dans la presse et sur Internet, mais on n'est pas encore au compte ».

Parmi les critères de recrutement, beaucoup de communes ont recruté des agents **en contrats aidés** et ont privilégié des agents de leur territoire, tout en évaluant les candidatures à partir de leurs compétences et de leurs qualifications (BAFA ou équivalence).

« 800 enfants mangent à la cantine. D'où le recrutement des 35

animateurs en emplois d'avenir afin d'assurer l'animation de la pause méridienne et des nouveaux temps d'accueil périscolaires. »

« On a recruté un contrat aidé, cela devenait nécessaire même avant la réforme. C'est un poste polyvalent pour pouvoir l'occuper à plein temps, y compris dans les tâches ménagères, désinfection et rangement. »

Lorsque les agents ne sont pas en contrats aidés, ils sont recrutés en tant que **vacataires avec un contrat de courte durée** renouvelé en fonction des fréquentations.

« On propose des contrats mensuels, par arrêtés chaque mois, parfois pour 4 heures ou 10 heures. »

« On renouvelle tous les mois des contrats pour quelques heures par semaine, on fait des arrêtés mensuels. Pour 220 à 250 vacataires c'est un gros travail administratif avec aucune perspective de travail pour les animateurs. »

LES MOBILITÉS ET ÉVOLUTIONS DE CARRIÈRE

Les principaux cadres d'emplois impactés par la réforme des rythmes scolaires, **adjoint d'animation, animateur et Atsem, sont tous touchés par des enjeux de mobilité professionnelle** mais pour des raisons différentes⁴.

La question de la mobilité des Atsem intervient relativement tard dans la carrière de l'agent, à partir de 50 ans lorsque l'agent est usé par ses tâches quotidiennes. Des inaptitudes médicales amènent alors l'agent à envisager une seconde carrière dans un métier différent.

Les adjoints d'animation et animateurs envisagent plus tôt cette seconde carrière et cette mobilité est moins subie par les agents. Ils prennent conscience de la nécessité de changer de métier lorsqu'ils changent de vie personnelle. Pour les jeunes, ce métier est attractif mais lorsque les agents vieillissent et ont à leur tour des enfants, ils se rendent compte qu'ils ne peuvent plus concilier vie personnelle et vie professionnelle car, par définition, ils travaillent lorsque les enfants sont en temps libre. Tous les employeurs s'accordent à dire qu'après 40 ans, les agents ne peuvent plus travailler dans la filière animation.

Pour ces raisons, certaines collectivités ne pérennisent pas les agents et ne leur proposent que des contrats. D'autres, au contraire, anticipent cette réorientation en travaillant avec le marché de l'emploi associatif ou privé local et accompagnent les agents dans un nouveau projet professionnel.

« Pour les animateurs étudiants, il n'y a pas de soucis, on est sur un turn-over naturel, on en a quelques-uns. »

« Les jeunes cumulent des interventions d'animation pendant les vacances, revendiquent d'être intégrés mais on n'a pas la possibilité, ni la volonté. Ce sont des métiers qu'on ne peut faire toute sa vie donc on ne peut pas les garder. On a des besoins mais on ne peut et on ne veut les garder que 4/5 ans maxi. »

« Les métiers de l'animation sont très usants, on ne conçoit pas de le faire toute sa carrière, 10 ans c'est bien. Il faut donc imaginer des reconversions. »

« À la demande des agents, quand ils vieillissent, on réfléchit au cas par cas à des repositionnements. »

4 - l'étude de la Direction de la Prospective du CNFPT « La prise en compte de la pénibilité au travail dans les collectivités territoriales »

II. L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS, DES QUALIFICATIONS ET DES BESOINS DE PROFESSIONNALISATION

LE NOUVEAU PROFIL DE RESPONSABLE DE SITE/COORDONNATEUR OU RÉFÉRENT PÉRISCOLAIRE⁵

Dans les services scolaires et périscolaires, l'encadrement intermédiaire est souvent faible. Ainsi, la fonction de **responsable de site ou référent périscolaire**, déjà présente dans certaines grandes villes, se généralise dans de nombreuses communes et dans les EPCI. Ce sont des animateurs titulaires à temps complet qui ont l'opportunité d'une mobilité interne verticale.

La coordination des acteurs et des activités et la communication auprès des parents d'élèves et des équipes enseignantes sont des conditions de réussite de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. La complexité de l'organisation des différents temps d'accueil périscolaires et des temps de transition avec l'Éducation nationale nécessite la présence d'un référent sur site. Enfin, les communes ou EPCI ont besoin d'un référent territorial sur place pour assurer la cohérence des politiques publiques et des projets de la collectivité et garantir une qualité d'accueil des élèves.

« Notre premier objectif est de professionnaliser notre accueil périscolaire. Une réflexion est menée actuellement pour mettre en place des postes de référent périscolaire. »

« On a le projet de créer des postes de coordonnateurs pédagogiques, un par commune, comme ça existe dans l'associatif. On fera monter en puissance des agents animateurs pour coordonner les acteurs et les activités. »

« Il est chargé de gérer l'équipe d'animateurs, de réaliser le projet pédagogique et de faire et faciliter le lien avec les enseignants, assurer la communication avec les parents et l'équipe enseignante, gérer les conflits, assurer la sécurité, être le relais de la mairie, coordonner les activités. »

« Le responsable de site est maintenant reconnu au sein de l'école et des équipes enseignantes, tous s'accordent à dire que sans lui ce serait difficile. »

Les équipes de direction et de coordination sont confortées et parfois réorganisées pour une meilleure cohérence entre service scolaire et service animation.

L'ÉVOLUTION DU MÉTIER D'AGENT D'ACCOMPAGNEMENT À L'ÉDUCATION DE L'ENFANT (OU ATSEM)

Les **agents spécialisés des écoles maternelles** (Atsem) voient leur métier revalorisé dans le cadre de la réforme. Beaucoup de collectivités font appel à eux pour encadrer les nouveaux temps accueils périscolaires, à la fois :

- pour faire évoluer et valoriser leur métier ;
- pour leur proposer davantage d'heures de travail ;
- pour permettre aux enfants de maternelle de conserver leurs repères dans les nouveaux rythmes scolaires.

Lorsque les agents sont à temps non complet, des heures supplémentaires permettent de participer aux nouveaux temps d'accueil périscolaires. Lorsque les agents sont à temps complet, leurs **heures de ménage sont transformées en heures d'animation périscolaire**. Ce changement ne s'effectue que sur la base du volontariat et s'accompagne de formations continues. Une difficulté reste le temps disponible des agents pour préparer les animations ou participer à des réunions.

« On renforce la dimension éducative des Atsem, les temps où elles sont directement en contact avec les enfants, et on diminue leur temps de ménage. »

« Il faut absolument les aider à acquérir les compétences, elles n'étaient pas recrutées pour ça. »

« On a mis des formations pour les Atsem, 4 jours pour dédramatiser : animer un groupe, jeu de société avec surveillance, etc. »

« On propose une formation au personnel titulaire Atsem sur la base du volontariat, pour éviter les accueils périscolaires de type garderie. »

Le **métier d'Atsem est relativement attractif**. Le CAP Petite enfance attire les jeunes et ce métier en est un débouché possible. Les évolutions du métier sont bénéfiques aux agents les plus jeunes. Elles valorisent leur métier. L'animation des ateliers est plébiscitée par les agents. Les agents de plus de 50 ans, déjà usés par leur travail auprès des enfants, sont davantage inquiets de ces changements de fonction et d'organisation.

« Les Atsem sont mieux perçues par les parents. Elles étaient ultra-volontaires. Elles élaborent maintenant des petits projets d'activité. »

« Tout le monde ne le fera pas, en fonction de l'âge. On ne va pas imposer de manière autoritaire de le faire. »

« À part une ou deux qui sont en fin de carrière, les autres jeunes Atsem étaient toutes partantes. »

« Ça suscite de l'inquiétude chez elles, c'est un facteur anxigène pour les plus âgées. »

Les collectivités modifient leurs habitudes de recrutement et tendent vers une titularisation des Atsem sur concours avec le CAP Petite enfance. De moins en moins d'agents sont intégrés par voie directe sur le cadre d'emplois d'adjoint technique.

Outre les changements induits par la réforme des rythmes scolaires, les Atsem doivent également s'adapter aux évolutions de l'école maternelle et en particulier :

- **l'accueil des jeunes enfants de 2 ans**. Pour réussir l'accueil de ces jeunes enfants, les mairies font entrer les professionnels de la petite enfance (éducateur de jeunes enfants et auxiliaire de puériculture) à l'école. Ils transfèrent leurs méthodes de travail et de communication auprès des Atsem :

« L'expertise petite enfance a ouvert les yeux aux enseignants de maternelle pour adapter l'intégration et l'accueil des enfants »

5 - Annexe III avec profil de poste

aux pratiques des crèches. Cette nouvelle collaboration petite enfance/maternelle est fructueuse et un nouveau dispositif s'étendra à la rentrée à plus de classes pour accompagner parents et enfants. »

« Il y a un enjeu de formation des Atsem pour l'accueil des enfants de 2 et 3 ans. Le personnel n'est pas formé. Il y a des modules intégrés dans les formations des enseignants, au CNFPT de le faire chez les Atsem. » ;

- **les programmes d'insertion des enfants ne maîtrisant pas la langue française ;**
- **l'accroissement de leur rôle éducatif pendant les pauses méridiennes :** « Une autre nouveauté formative chez les Atsem est la posture éducative à la prise de repas. Les pratiques dans les écoles sont variables, on a un manque de définition des rôles de chacun. Il y a un besoin de professionnalisation et la nécessité d'améliorer l'accompagnement des enfants. » ;
- **Les conflits liés à la relation avec les parents d'élèves :** « Les Atsem sont davantage exposés aux relations avec les parents dans le rural, et plus spécifiquement chez nous, avec le ramassage scolaire. Il y a des petites tensions. » ;
- **L'accroissement des règles d'hygiène et de sécurité dans les établissements.**

L'ÉVOLUTION DU MÉTIER D'ANIMATEUR

Dans le cadre de la réforme, les animateurs gagnent en professionnalisation et en nombre d'heures de travail. Historiquement, ces postes en collectivités sont des saisonniers, des étudiants qui ne travaillent que le soir et les vacances scolaires. Aujourd'hui, **le temps d'accueil périscolaire est devenu plus important que le temps scolaire dans une semaine pour l'enfant.**

« L'enjeu des métiers de l'animation est justement d'en faire de vrais métiers. »

► LES DIPLÔMES DU SECTEUR DE DE L'ANIMATION (SOURCE ; MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS)

Le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (**BAFA**) et le brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (**BAFD**) sont des diplômes qui permettent **d'encadrer à titre non professionnel, de façon occasionnelle**, des enfants et des adolescents en accueils collectifs de mineurs.

Pour obtenir le BAFA, il est obligatoire de suivre deux sessions de formation théorique et un stage pratique. Les trois temps doivent être d'une durée de 28 jours minimum.

Le **BAPAAT** (Brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien de la jeunesse et des sports) est un **diplôme d'État homologué au niveau V**. Il représente le premier niveau de qualification pour l'animation et l'encadrement des activités sportives et socio-culturelles. C'est un des diplômes nécessaires à l'inscription au **concours d'adjoint d'animation territorial de 1^{ère} classe** (catégorie C).

Le **BPJEPS** (Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) est un **diplôme d'État homologué au niveau IV**. Le BPJEPS atteste de la possession des compétences professionnelles indispensables à l'exercice des métiers d'animateur, de moniteur, d'éducateur sportif. C'est le diplôme nécessaire à l'inscription au **concours d'animateur territorial** (catégorie B).

Le **DEJEPS** (Diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) est un diplôme d'État de niveau III. Il atteste de l'acquisition d'une qualification dans l'exercice d'une activité professionnelle de coordination et d'encadrement à finalité éducative dans les domaines d'activités physiques, sportives, socio-éducatives ou culturelles.

Le **DESJEPS** (Diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) est un diplôme d'État de niveau II. Il atteste de l'acquisition d'une qualification dans l'exercice d'une activité professionnelle d'expertise technique et de direction à finalité éducative, dans les domaines d'activités physiques, sportives, socio-éducatives ou culturelles.

« Il est nécessaire de renforcer la filière animation de la FPT, renforcer la formation, monter les agents en compétences, développer la fonction de coordination, donner du sens à ce qu'ils font. »

« Le niveau de recrutement des animateurs est insuffisant, la formation de base est faible et inadaptée et la question de leur qualification est essentielle. »

Pour les professionnels, il y a alors un travail de revalorisation du métier à engager.

« Il y a un problème majeur de dévalorisation du métier d'animateur aux yeux des équipes enseignantes de l'éducation nationale. »

« Nous sommes stupéfaits de voir à quel point les enseignants ne connaissent pas les animateurs. Il y a un manque de reconnaissance et de bienveillance sur le rôle de l'animateur à l'école. »

En général, les agents restent vacataires ou sous contrat et peu formés mais la tendance est à une déprécarisation des agents. Deux profils se côtoient désormais : les anciens animateurs, titulaires, qui augmentent leur nombre d'heures hebdomadaires grâce à la réforme, et les nouveaux recrutements qui peuvent être recrutés sur 10 heures par semaine. La réforme des rythmes scolaires offre un appel d'air pour les anciens animateurs grâce aux postes de coordonnateur ou de référent périscolaire.

Les formations initiales des agents sont variées. Les collectivités cherchent fréquemment des agents titulaires du BAFA ou du BAFD, et avec de l'expérience d'encadrement d'enfants.

« La moitié des profils animateurs détiennent le BAFA, les équipes sont constituées pour jongler avec cette variable et avoir un minimum de BAFA dans chaque groupe. »

Pour pallier aux difficultés de recrutement, les collectivités ont des demandes de formation qualifiante en BAFA et BAFD pour leurs agents.

LES PRATIQUES DE FORMATION ET LES BESOINS DE PROFESSIONNALISATION LIÉS À LA RÉFORME ET À L'ANIMATION DES NOUVEAUX TEMPS D'ACTIVITÉS PÉRISCOLAIRES

Dans le cadre de la réforme, les collectivités ont des **besoins en formation continue** pour les agents animant les nouvelles activités périscolaires ou péri-éducatives (animateurs, Atsem).

« Non professionnel, le BAFa est initialement prévu pour encadrer des enfants de manière ponctuelle, pendant les vacances. Mais le BAFa n'est pas suffisant, il ne forme pas les animateurs à concevoir un projet pédagogique, à prendre en compte les rythmes de l'enfant ; à créer un partenariat collectivité/Éducation nationale. »

« Il y a un enjeu de formation pour le personnel de catégorie C, ils sont souvent éloignés des dispositifs de formation et dans cette compétence, peu encadrés, ils peuvent être mis à mal et en difficulté. »

« Les parents sont de plus en plus exigeants et en attente sur la qualité d'accueil des enfants et nos agents n'ont pas les moyens, ni les compétences. »

« Pour les Atsem, il y a un enjeu de ne pas faire la même chose en temps périscolaire qu'en temps scolaire. »

Les principaux **objectifs de formation** entendus concernent :

- la place de l'animateur à l'école ;
- le rapprochement des cultures de travail, le partage des projets entre Atsem, associations, animateurs et enseignants ;
- l'animation sur des temps courts ;
- la faculté à donner envie aux enfants de faire des activités ;
- les formations pour animer des ateliers spécifiques (activités artistiques, etc.).

Certaines collectivités cherchent une meilleure qualification de leurs agents à l'aide du **Certificat de qualification professionnelle (CQP) d'animateur périscolaire**. Développé par la branche professionnelle de l'animation, reconnu en équivalence de niveau V, il constitue une première étape de qualification avant le BPJEPS (Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport).

« On propose une formation à tous les emplois aidés, un CQP de 270 heures avec temps théoriques et temps pratiques. Ce n'est pas le BAFa, c'est une formation diplômante proche du BPJEPS. »

Les agents issus de la filière animation sont difficiles à mobiliser dans des formations de type « catalogue » en raison de leurs emplois du temps morcelés, de temps de travail incomplets et, pour certains, en raison de leur statut de vacataires.

On observe globalement une méconnaissance de l'offre de formation du CNFPT dans le domaine de l'animation. Dans ce domaine de formation, les collectivités ont des réflexes et des habitudes de travail tournés **vers des associations d'éducation populaire** (Francas, CEMEA, Ligue de l'enseignement, associations locales, etc.).

« On passe par le CNFPT pour les formations quand on le peut. Ce n'est pas toujours facile, le CNFPT nous dit que c'est compliqué, qu'ils ont leurs marchés. »

« On a engagé un dispositif avec le CEMEA. Ce dispositif n'est pas très cher car subventionné par la Région. Deux volets sont proposés : pour l'animation de la pause méridienne et pour les coordonnateurs pédagogiques. »

Les collectivités abordent souvent les difficultés de trouver des temps de formation adéquats pour des agents avec des emplois du temps spécifiques et difficiles à remplacer.

« On souhaite faire passer le BAFa/BAFD à davantage d'agents mais la plupart des formations sont sur le temps scolaire et on ne peut pas remplacer les agents. On ne réussit pas à faire passer ces qualifications, on ne trouve pas le bon créneau. »

Elles ont davantage **besoin d'un accompagnement personnalisé** dans leurs projets et d'échanges de pratiques selon leurs compétences et les profils de leurs agents.

Les collectivités renvoient également la nécessité d'organiser des **formations communes entre personnels territoriaux et Éducation nationale** autour de regards croisés, de co-construction et d'articulation des projets pédagogiques et projets d'enseignement en faveur d'une continuité éducative.

« Il y a de vrais enjeux de formations communes entre personnels territoriaux et Éducation nationale. Le CNFPT doit s'en saisir. »

Les **équipes de direction et les coordonnateurs** ont davantage besoin de formations professionnelles à la conduite de projets, à la gestion, à l'ingénierie financière et la communication et souhaitent davantage de temps d'échanges et de rencontres. Les collectivités **méconnaissent globalement l'offre de formation et l'offre de service du CNFPT** dans ce domaine. Le CNFPT pourrait également se saisir d'un **rôle de capitalisation** pour répondre à ces attentes.

« Sur la concertation, on avait peu d'outils pour formaliser ce travail collectif. Du coup, on s'aperçoit que c'est un sujet très peu abordé par le CNFPT, l'offre de formation sur les projets complexes, la conduite de projet en multi-partenariat. »

« Les réunions d'échanges de pratiques mises en place par le CNFPT étaient très demandées. »

« Le chargé de mission PEDT s'est formé au CNFPT sur différents sujets dont la mise en place d'un PEDT. »

SYNTHÈSE DES FORMATIONS ORGANISÉES PAR LE CNFPT DANS LE DOMAINE « ÉDUCATION JEUNESSE »

En 2013, le CNFPT a accompagné les collectivités par la mise en place de journées d'information et de rencontres relatives à la réforme des rythmes scolaires. Ces journées avaient pour objectif de diffuser auprès des collectivités, des informations sur la réforme des rythmes scolaires et d'échanger sur son application. En 2013, 10 500 Atsem et 7 500 agents issus de la filière animation ont suivi une formation au CNFPT.

Des itinéraires métiers « Directeurs de l'éducation et des affaires scolaires » et « Directeur de l'enfance et de la jeunesse » ont été organisés avec des modules de formation sur l'accompagnement de la réforme :

- les missions et les responsabilités spécifiques d'un service éducation - affaires scolaires ;

- l'organisation des services et le rythme de l'enfant ;
- l'élaboration d'un projet éducatif territorial ;
- les enjeux et les modalités du partenariat avec les associations éducatives complémentaires ;
- les relations Éducation nationale - collectivités territoriales ;
- la coopération intercommunale, nouveau territoire de réflexion pour l'éducation, la culture et les activités physiques et sportives ;
- la réglementation des accueils collectifs de mineurs.

Un itinéraire de formation « Politiques éducatives et approches territoriales » était composé de 5 modules :

- les politiques nationales enfance, jeunesse, éducation et leurs enjeux pour les collectivités territoriales ;
- la conception et la mise en cohérence sur un même territoire d'une politique petite enfance et enfance-jeunesse ;
- La méthodologie de construction d'une offre de services adaptée pour les usagers des services sport, éducation, culture ;
- le projet éducatif global : outils de mise en œuvre d'une politique enfance-jeunesse ;
- la coopération intercommunale, nouveau territoire de réflexion pour l'éducation, la culture et les activités physiques et sportives.

Des modules de formation sont organisés pour les encadrants stratégiques, pour les encadrants intermédiaires et pour les agents encadrants les enfants :

- rôle et positionnement de la personne coordinatrice enfance-animation-jeunesse ;
- pilotage d'un projet et accompagnement d'équipe dans le cadre des nouveaux temps d'accueil périscolaires ;
- repères pour un accueil périscolaire de qualité ;
- temps d'accueil périscolaire: un nouveau positionnement pour l'Atsem ;
- l'accueil des enfants de moins de 3 ans en école maternelle ;
- accueil et gestion d'un groupe d'enfants dans les temps périscolaires ;

- animations dans le temps périscolaire ;
- la pause méridienne et le temps du repas en périscolaire.

En 2014, le CNFPT apporte une plus grande clarté dans ses modules de formation en proposant :

- Un itinéraire de formation « Réforme des rythmes scolaires », en 3 blocs de compétences :
 - le pilotage stratégique et opérationnel de la réforme ;
 - l'accompagnement des enfants sur les nouveaux temps d'accueil périscolaires ;
 - le développement de sa capacité d'animation.
- Un itinéraire sur l'accompagnement périscolaire avec 5 blocs de compétences :
 - se positionner en tant qu'agent en charge des temps périscolaires ou éducatifs ;
 - respecter la capacité et les besoins des enfants accueillis ;
 - définir, mettre en place et animer des activités éducatives ;
 - construire du lien avec les acteurs éducatifs et les parents ;
 - situer ses responsabilités et appliquer le cadre réglementaire des temps périscolaires.
- Un itinéraire coordonné « Refondation de l'école » en 9 modules :
 - l'éducation en action ;
 - le projet éducatif global, outil de mise en œuvre d'une politique enfance, jeunesse ;
 - la scolarisation des enfants de moins de 3 ans ;
 - l'organisation des services et le rythme de l'enfant ;
 - l'école numérique : un enjeu de territoire ;
 - cohérence entre les différentes approches de l'éducation culturelle et artistique pendant les temps de l'enfant ;
 - quand les institutions travaillent ensemble pour le bien-être des enfants ;
 - la mixité à l'école ;
 - la laïcité et le service public d'éducation et de jeunesse.

3^e PARTIE : PRINCIPAUX CONSTATS

- Les moyennes et grandes collectivités doivent recruter de nombreux animateurs pour répondre aux obligations d'encadrement.
- Le dispositif des contrats aidés (emplois d'avenir) a largement été utilisé dans le cadre de la réforme.
- Beaucoup de collectivités choisissent d'augmenter les heures de travail de leurs agents à temps non complet (animateurs, Atsem et agents des écoles) et de redéployer les heures des agents à temps complet (éducateurs sportifs, bibliothécaires, etc.)
- Les Atsem voient leurs fonctions évoluer vers un plus grand rôle éducatif et une nouvelle posture auprès des enfants, en autonomie.
- Le métier d'animateur dans la fonction publique territoriale nécessite une meilleure reconnaissance. Les agents ne sont plus des étudiants ou des saisonniers mais des professionnels de l'animation et cela nécessite donc des qualifications.
- L'accès à la formation des agents animateurs et Atsem reste compliqué en raison de leurs plannings de travail.
- Les besoins en formation des agents animant les TAP sont cependant importants. Les collectivités ont besoin d'un accompagnement personnalisé pour former leurs équipes.
- Le CNFPT est en forte concurrence avec les associations d'éducation populaire. Les collectivités méconnaissent globalement l'offre de formation et de service du CNFPT dans le domaine de l'animation.

ANNEXE I

GUIDE D'ENTRETIEN

I. DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DE LA COMPÉTENCE PÉRISCOLAIRE

- Quel est, selon la collectivité, le périmètre de la compétence périscolaire ?
- Quels moments de la journée, quels enfants, quels agents sont concernés ?
- Quelle collectivité ou quel établissement est compétent en matière d'activités périscolaires ?

II. ÉVOLUTION DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE/PÉRISCOLAIRE ET DES PROJETS DES COLLECTIVITÉS ET MISE EN PLACE DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

- Ces dernières années, quelles sont les tendances d'évolution des politiques éducatives et d'animation du territoire ? Comment évolue la demande sociale sur ce champ ?
- Quels ont été les priorités/axes stratégiques des élus dans la mise en place de la réforme/ de la nouvelle politique éducative ?
- Quelle a été la méthode de travail choisie dans la mise en œuvre de ce projet de réforme ? Quelle a été la conduite du projet (étapes, les acteurs, les outils) ?
- D'autres politiques publiques sont-elles impactées par cette réforme ? Observe-t-on davantage de transversalité entre les services de la ville/de l'intercommunalité ?
- Une concertation/des partenariats ont-ils été menés dans le cadre de cette réforme ? Si oui, comment ? et avant la réforme ?
- Un Projet éducatif local (PEL) ou un Projet éducatif territorial (PEDT) est-il ou sera-t-il mis en œuvre ? Si oui, comment, avec qui et sur quelles orientations stratégiques ?
- Comment les associations sont-elles sollicitées dans l'organisation du périscolaire ? de l'extrascolaire ? quels liens sont faits ?
- Une évaluation du projet et de la mise en œuvre de la réforme est-elle envisagée ? Si oui, selon quelle méthode et à l'aide de quels outils ?

III. OBSERVATION DES ORGANISATIONS

- Quelle est (ou sera) la nouvelle organisation de la semaine (évolution des horaires, des jours de classe, des pauses, temps de transition, etc.) ?
- Comment sont organisés les TAP (nouveaux temps d'activités périscolaires ou péri-éducatives) ? Quels types d'accueil et/ou d'activité sont proposés aux enfants ?
- Quels sont les services communaux/intercommunaux, les associations ou autres partenaires extérieurs impliqués dans les activités périscolaires ?
- Comment le temps de travail des agents est-il organisé, voire réorganisé ?
- Comment sont coordonnés les différents sites scolaires et périscolaires municipaux ou intercommunaux ?
- Quel lien est construit entre le personnel de la FPT et le personnel de l'Éducation nationale (binôme ville/Éducation nationale, relations enseignants/animateurs) ?
- Les instituteurs sont-ils facilitateurs dans la mise en œuvre de la réforme ?
- Quelle est la continuité d'activité et d'organisation avec le périscolaire après 16 h / 16 h 30 ?
- Quelles sont les spécificités d'organisation en zones rurales ? Un changement d'échelle, une mutualisation sont-ils construits ?
- Les nouveaux rythmes scolaires ont-ils une influence sur la fréquentation des enfants aux activités périscolaires ?
- Des procédures visant la garantie de la sécurité des enfants et de leur prise en charge sont-elles construites ?

IV. OBSERVATION DES MÉTIERS ET DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Ces dernières années, quelles sont les tendances d'évolution des métiers de l'éducation et de l'animation ?
- Dans le cadre de la réforme, quels sont les métiers impactés ? (agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant, animateur éducatif accompagnement périscolaire, animateur enfance-jeunesse, responsable de structure d'accueil de loisirs, coordonnateur enfance jeunesse éducation, métiers de la restauration, etc.)
- Comment les activités des agents sont-elles recomposées ? (nouvelles missions, nouveau personnel dédié aux TAP, accueil de bénévoles, etc.)
- Les profils des agents ont-ils évolué ? De nouvelles compétences se sont-elles développées ?
- Des créations ou transformations de postes sont-elles observées ?
- Des recrutements sont-ils nécessaires ? Si oui, sous quel type de contrat ou de cadre d'emplois ? Des difficultés de recrutement sont-elles observées ?
- Sur combien d'heures hebdomadaires sont employés les agents ? Occupent-ils un statut précaire ?
- Les agents ont-ils reçu des temps de formation ? organisés par le CNFPT ou autres ?
- Quels sont les nouveaux besoins en qualification (BAFA, BPJEPS, etc.) ou en formation professionnelle des agents (animation, concertation, etc.) ?
- Avez-vous mis en place une gestion prévisionnelle de ces postes ? (Anticipation des reclassements, etc.)
- Comment évolue le partage des emplois d'animation entre associations et collectivités ?

ANNEXE II

LES COLLECTIVITÉS RENCONTRÉES

20 COLLECTIVITÉS

COMMUNES

- Mairie de Foix (09)
- Mairie de Périgny (17)
- Mairie de Saillac (19)
- Mairie de Nogent-le-Rotrou (28)
- Mairie de Quimper (29)
- Mairie de Grenoble (38)
- Mairie de Lingreville (50)
- Mairie d'Orglandes (50)
- Mairie de la Charité-sur-Loire (58)
- Mairie de Roubaix (59)
- Mairie de Carly (62)
- Mairie de Trappes (78)
- Mairie de La Celle (83)
- Mairie de Monteux (84)
- Mairie de La Roche-sur-Yon (85)
- Mairie de Saint-Dié des Vosges (88)

EPCI

- Communauté de communes du Canton de Beaumesnil (27)
 - Communauté de communes Cœur Pays de Retz (44)
 - Communauté d'agglomération de Mulhouse (68)
 - SIVOS de l'Union à Graimbouville (76)
- Comment évolue le partage des emplois d'animation entre associations et collectivités ?

ANNEXE III

PROFIL-TYPE DE POSTE RESPONSABLE DE SITE OU RÉFÉRENT-E PÉRISCOLAIRE

DÉFINITION

Il/elle construit et propose le projet pédagogique concernant l'accueil d'enfants et de jeunes (2/14 ans) sur les temps périscolaires. Il/elle organise et coordonne la mise en place des activités qui en découlent et encadre l'équipe d'animation.

ACTIVITÉS

SUR LES TEMPS PÉRISCOLAIRES, IL/ELLE :

- élabore et met en œuvre un projet de site, dans le respect des principes du projet éducatif global ;
- veille à la cohérence entre les projets périscolaires au sein du groupe scolaire et des sites de rattachement dont il/elle a la responsabilité en lien avec le projet d'école ;
- mobilise les acteurs autour de la structure : parents, partenaires internes ou externes ;
- participe à la définition des orientations stratégiques du centre et conçoit le projet pédagogique dans le cadre de la politique jeunesse ;
- anime le projet pédagogique de la structure par la vérification de la cohérence des plannings d'activités, une aide à l'organisation des activités, la construction d'une dynamique de groupe ;
- participe à l'élaboration d'un lieu d'accueil adapté au rythme et au besoin de l'enfant ;
- contrôle l'application des règles d'hygiène et de sécurité tant sur les activités proposées que sur les lieux d'accueil et garantit la bonne gestion de l'équipement ;
- participe à des projets collectifs en direction du public ciblé ;
- assure la gestion administrative et budgétaire du centre (suivi et remontée des états de présence enfants et animateurs, validation et transmission des éléments d'exécution budgétaire, etc.) ;
- pilote l'équipe par la répartition et le suivi des activités, l'animation des réunions, la régulation des éventuels conflits.

SUR LE TEMPS SPÉCIFIQUE DE LA PAUSE MÉRIDIANNE, IL/ELLE :

- organise et propose des animations avant et après le repas, selon les possibilités de l'école ;
- s'assure du respect du rythme de l'enfant, de la sécurité physique et affective et du respect de l'hygiène ;
- informe sur les menus et passe les commandes en lien avec le service contrôle qualité ;
- assure une gestion administrative liée aux commandes de restauration en lien avec le contrôle qualité du service Éducation et respecte les échéanciers.

PROFIL

Titulaire au minimum d'un BAFD

Catégorie C, voire B

