



N° 1583

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 novembre 2013.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION  
SUR LA PROPOSITION DE LOI *permettant le libre choix des maires concernant les  
rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré*,

PAR M. XAVIER BERTRAND,

Député.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 1491.



## SOMMAIRE

---

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I. LES NOUVEAUX RYTHMES SCOLAIRES : UNE RÉFORME AUX CONSÉQUENCES INSUFFISAMMENT MESURÉES</b> .....                           | 7     |
| <b>A. UN CADRE JURIDIQUE REMIS EN CAUSE DE FAÇON IRRÉFLÉCHIE</b> ...  | 7     |
| 1. Les grands principes de la législation actuelle relative au temps scolaire .....   | 7     |
| 2. Le décret du 24 janvier 2013 : des modifications réglementaires contraignantes introduites sans véritable concertation ..... | 7     |
| a. Un texte uniformisateur .....  | 7     |
| b. Une réforme imposée .....  | 9     |
| <b>B. UN BILAN MITIGÉ SUR LES PLANS ÉDUCATIF ET FINANCIER</b> .....   | 10    |
| 1. Une mise en œuvre controversée .....   | 10    |
| a. Une évaluation officielle en trompe-l'œil .....  | 10    |
| b. Des observations critiques sur le terrain .....  | 11    |
| 2. Des interrogations en matière de financement .....   | 12    |
| <b>II. L'ORGANISATION DU TEMPS SCOLAIRE : FAIRE CONFIANCE AUX MAIRES</b> .....  | 15    |
| <b>A. UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS JUSTIFIANT L'INTERVENTION DES MAIRES</b> .....  | 15    |
| 1. Des distinctions à établir selon l'âge des enfants et selon les communes .....   | 15    |
| a. Les problématiques différentes de l'école maternelle et de l'enseignement élémentaire .....                                  | 15    |
| b. Des circonstances locales contrastées .....  | 15    |
| 2. Des compétences communales à étendre .....   | 16    |
| a. Les compétences des communes dans le champ éducatif .....  | 16    |
| b. Vers une unité de compétence en matière de temps scolaire et périscolaire .....  | 17    |
| <b>B. LES DISPOSITIONS DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI : LIBRE CHOIX DES COMMUNES ET COMPENSATION FINANCIÈRE</b> .....        | 18    |
| 1. La liberté de choix donnée aux maires .....  | 18    |
| 2. La compensation des charges nouvelles supportées par les communes .....  | 19    |

|  |    |
|--|----|
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 21 |
| <b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....  | 21 |
| <b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....   | 39 |
| <i>Article 1<sup>er</sup></i> (Art. L. 521-3 du code de l'éducation) : Liberté de choix des maires dans l'organisation du temps scolaire et compensation par l'État des charges des communes résultant d'une modification des rythmes scolaires..... | 39 |
| <i>Article 2</i> : Fixation des modalités d'application de la loi par décret en Conseil d'État.....  | 41 |
| <i>Article 3</i> : Gage de charges.....  | 42 |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....  | 45 |

## INTRODUCTION

La mission de l'école consiste non seulement à transmettre des connaissances, mais aussi à faire partager un certain nombre de valeurs à tous les enfants. Le temps scolaire doit être aménagé avec d'autant plus de soin que sa bonne ou sa mauvaise organisation pourra respectivement faciliter ou entraver cette mission.

Les rythmes de l'enfant, et leur prise en compte à l'école, constituent donc un enjeu fondamental. À cette question, le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires apporte une mauvaise réponse, à deux points de vue. Tout d'abord, il ne traite que de la semaine scolaire en faisant l'impasse sur l'organisation annuelle du temps scolaire et sur la question des programmes, deux sujets qui auraient pourtant dû être abordés au préalable dans la mesure où ils conditionnent les autres réformes de l'école. Ensuite, en optant pour l'uniformité et en ignorant les contraintes locales, ce décret a entraîné de multiples problèmes lors de sa mise en œuvre et suscité des critiques de la part de tous les acteurs de la communauté éducative.

La réforme des rythmes scolaires est aujourd'hui mal engagée puisque de nombreux professionnels, au premier rang desquels le principal syndicat de l'enseignement primaire, la contestent, et que beaucoup de maires déclarent n'avoir ni les moyens humains ni les capacités financières pour l'appliquer. Il y a donc tout lieu de se demander si sa mise en œuvre pourra vraiment être achevée à la prochaine rentrée scolaire.

La présente proposition de loi, qui vise à permettre le libre choix des maires concernant les rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré, offre une solution d'apaisement pour sortir de la situation actuelle.

Ce texte, inscrit à l'ordre du jour de la séance du 5 décembre 2013 réservée au groupe UMP, n'a pas pour objet d'imposer un retour à la semaine de quatre jours, mais accorde aux maires le libre choix dans l'organisation du temps scolaire des écoles maternelles et primaires publiques, moyennant un certain nombre de consultations préalables. Il pose également le principe de la compensation par l'État des charges supplémentaires supportées par les communes en raison d'une modification des rythmes scolaires.



## **I. LES NOUVEAUX RYTHMES SCOLAIRES : UNE RÉFORME AUX CONSÉQUENCES INSUFFISAMMENT MESURÉES**

Le décret du 24 janvier 2013 a remis en question de façon très contraignante le régime d'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. Son application se heurte à de nombreuses difficultés, tant en termes d'efficacité qu'en termes financiers.

### **A. UN CADRE JURIDIQUE REMIS EN CAUSE DE FAÇON IRRÉFLÉCHIE**

Si le cadre général de l'organisation du temps scolaire résulte de la loi, c'est une décision du pouvoir réglementaire qui, en l'espèce, a imposé le passage à la semaine scolaire de quatre jours et demi dans toutes les communes, sans véritable débat ni concertation.

#### **1. Les grands principes de la législation actuelle relative au temps scolaire**

C'est la loi qui fixe les principes généraux de l'organisation du temps scolaire. L'article L. 521-1 du code de l'éducation, introduit par l'article 9 de la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, dispose ainsi : *« L'année scolaire comporte trente-six semaines au moins réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacance des classes. Un calendrier scolaire national est arrêté par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années. Il peut être adapté, dans des conditions fixées par décret, pour tenir compte des situations locales »*.

L'article L. 521-2 du même code précise que *« les rythmes scolaires tiennent compte des besoins d'expression physique, d'éducation et de pratique corporelle et sportive des élèves »*. L'article L. 521-3 prévoit enfin que *« le maire peut, après avis de l'autorité scolaire responsable, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales »*.

#### **2. Le décret du 24 janvier 2013 : des modifications réglementaires contraignantes introduites sans véritable concertation**

##### **a. Un texte uniformisateur**

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a modifié un certain nombre de dispositions réglementaires au sein du code de l'éducation. Il a notamment réécrit les articles D. 521-10 à D. 521-13 de ce code.

Auparavant, l'article D. 521-10 fixait la durée de la semaine scolaire à vingt-quatre heures, organisées en principe à raison de six heures par jour les lundis, mardis, jeudis et vendredis. Il prévoyait par ailleurs le bénéfice de deux

heures d'aide personnalisée pour les élèves rencontrant des difficultés d'apprentissage.

Les anciens articles D. 521-11 à D. 521-13 fixaient les conditions dans lesquelles il pouvait être dérogé à cette organisation de la semaine scolaire sur quatre jours. Un projet établi par le conseil d'école devait notamment être adressé au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN). Les aménagements prévus ne pouvaient avoir pour effet, en particulier, de porter la durée de la semaine scolaire à plus de neuf demi-journées et d'organiser des heures d'enseignement le samedi.

Désormais, le nouvel article D. 521-10, issu du décret du 24 janvier 2013, prévoit notamment que « *la semaine scolaire comporte pour tous les élèves vingt-quatre heures d'enseignement, réparties sur neuf demi-journées* » et que « *les heures d'enseignement sont organisées les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin, à raison de cinq heures trente maximum par jour et de trois heures trente maximum par demi-journée* », sachant que « *la durée de la pause méridienne ne peut être inférieure à une heure trente* ».

Aux termes du nouvel article D. 521-11, l'organisation de la semaine scolaire de chaque école du département est décidée par le DASEN agissant par délégation du recteur après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) intéressé.

Le nouvel article D. 521-12 précise que le DASEN peut donner son accord à un enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin si cette dérogation est justifiée par les particularités du projet éducatif territorial (PEDT)<sup>(1)</sup> et présente des garanties pédagogiques suffisantes.

Quant au nouvel article D. 521-13, il prévoit la mise en place d'activités pédagogiques complémentaires en groupes restreints pour l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages, pour une aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école, le cas échéant en lien avec le projet éducatif territorial. L'organisation générale de ces activités pédagogiques complémentaires est arrêtée par l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de la circonscription, sur proposition du conseil des maîtres. Ces activités, qui remplacent l'aide personnalisée, sont organisées par les enseignants et font partie intégrante de leurs obligations de service. En revanche, elles ne relèvent pas du temps d'enseignement obligatoire pour les élèves. Elles nécessitent donc de recueillir l'accord des parents ou du représentant légal des enfants qui en bénéficient.

Comme l'indique le Guide pratique sur « *la réforme des rythmes à l'école primaire* », publié en février 2013 par le ministère de l'éducation nationale, « *la réforme des rythmes à l'école primaire implique pour les communes de revoir*

---

(1) cf. *infra*.



*l'organisation actuelle des activités périscolaires sur la semaine*<sup>(1)</sup> ». En effet, en faisant du mercredi matin un temps scolaire et en allégeant les journées, la nouvelle organisation du temps scolaire fait apparaître de nouvelles plages horaires les lundi, mardi, jeudi et vendredi, d'une durée globale d'environ trois heures hebdomadaires (soit l'équivalent des heures d'enseignement reportées le mercredi matin), « *dévolues aux activités périscolaires* »<sup>(2)</sup> ». Dans l'organisation de ces activités, les élus sont invités à s'appuyer sur le nouvel outil que constitue le « *projet éducatif territorial* », prévu par l'article L. 551-1 du code précité, dans sa rédaction issue de l'article 66 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République<sup>(3)</sup>.

La mise en place d'activités périscolaires demeure toutefois une simple faculté pour les maires. Comme l'explique le Guide pratique précité, « *l'organisation d'activités périscolaires ne [fait] pas partie des obligations que la loi confère à la commune ou à l'EPCI* »<sup>(4)</sup> ». Au demeurant, le ministre de l'éducation nationale l'a reconnu lui-même lors de l'atelier consacré aux rythmes scolaires dans le cadre du congrès des maires organisé par l'Association des maires de France (AMF).

Les dispositions prévues dans les nouveaux articles D. 521-10 à D. 521-13 sont entrées en application au début de l'année scolaire 2013-2014. Les communes avaient jusqu'au 31 mars 2013 pour solliciter du DASEN le report de la réforme à l'année suivante.

### ***b. Une réforme imposée***

La réforme des rythmes scolaires a été mise en œuvre sans véritable dialogue. Le ministre de l'éducation nationale l'avait d'ailleurs annoncée dès sa prise de fonctions comme quelque chose d'acquis.

Empruntant la voie réglementaire, elle n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact. Son coût financier n'a pas été mesuré, ce qui paraît inconcevable dans le contexte actuel des finances publiques. Si les avantages que peut présenter un étalement de la semaine scolaire sur cinq jours avaient déjà été pointés par nombre d'experts, en revanche il n'y a eu d'échanges approfondis préalables ni sur les

---

(1) *Guide pratique*, p. 30.

(2) *Guide pratique*, p. 30.

(3) *Article L. 551-1 du code de l'éducation, alinéa 1<sup>er</sup>* : « Des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité avec lui, peuvent être organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial associant notamment aux services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale d'autres administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État. L'élaboration et la mise en application de ce projet sont suivies par un comité de pilotage. »

*La circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 précise que le PEDT* « formalise une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs ».

(4) *Guide pratique*, p. 33.

problématiques de personnels ou de locaux supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la réforme, ni sur les distinctions entre communes rurales et urbaines, ni sur les spécificités de la maternelle, ni sur bien d'autres aspects de la réforme.

On aurait pu envisager une mise en œuvre paisible et concertée de la semaine de quatre jours et demi dans les lieux où cela était possible et souhaité, avec la réalisation d'un bilan après une année écoulée. Le ministre de l'éducation nationale a préféré une application obligatoire et uniforme sur tout le territoire. Des « concessions » n'ont été obtenues qu'au coup par coup, à l'issue de rapports de force : possibilité de report à la rentrée 2014 pour l'application de la réforme, prolongation d'un an de l'aide de l'État, lettre de cadrage sur la maternelle, allègement des normes d'encadrement, *etc.*

Il n'est pas de bonne méthode d'imposer une réforme aussi cruciale sans prendre en considération les différences de situation et en faisant la sourde oreille aux remarques. On voudrait gâcher une chance que l'on ne s'y prendrait pas autrement.

## **B. UN BILAN MITIGÉ SUR LES PLANS ÉDUCATIF ET FINANCIER**

L'application de la réforme des rythmes scolaires suscite à l'évidence des réserves et des critiques que les présentations officielles ne parviennent pas à masquer, sur le plan strictement éducatif comme en matière financière.

### **1. Une mise en œuvre controversée**

#### ***a. Une évaluation officielle en trompe-l'œil***

La Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a fait connaître les résultats d'une évaluation <sup>(1)</sup> aux termes de laquelle la réforme se déroulerait sans difficulté des 93,5 % des communes. Dans 5,2 % d'entre elles, des difficultés existeraient mais des ajustements seraient en cours pour les surmonter. Enfin, dans 1,3 % des cas seulement, des adaptations significatives resteraient à mettre en œuvre.

Cette présentation est manifestement en décalage avec les réactions d'un grand nombre d'enseignants, d'animateurs, de parents d'élèves et d'élus locaux. Elle confirme l'attitude excessivement rigide, soulignée plus haut, dans l'appréhension de cette réforme.

En réalité, les chiffres ainsi avancés avec satisfaction ne reflètent pas la réalité de la situation. Ils ne portent que sur les 3 852 communes environ ayant adopté la réforme. Les 20 000 autres potentiellement concernées, et qui ont fait usage de la dérogation prévue pour repousser son entrée en vigueur, ne sont donc

---

(1) *Suivi des communes ayant mis en place la réforme des rythmes scolaires à la rentrée 2013, éléments actualisés au 7 novembre 2013.*

pas prises en compte. En outre, sur ces 4 000 communes, seules 3 223 (soit 81 %) ont fourni des retours d'expérience.

Au final, la seule chose que l'on puisse tirer de cette évaluation, c'est que, sur 24 000 communes françaises ayant au moins une école primaire, seules 3 015 ont adopté la réforme sans « *signalement recensé des personnels, des mairies ou des parents* ». Ce n'est pas ce que l'on peut appeler un satisfecit, près d'un an après la parution du décret.

### ***b. Des observations critiques sur le terrain***

Les remontées du terrain sont bien différentes de la présentation satisfaite qu'en donne le ministère.

En premier lieu, le simple fait que 20 % seulement des élèves potentiellement concernés aient bénéficié des nouveaux rythmes à la rentrée 2013 montre bien que la réforme, telle qu'elle a été conçue et appliquée, suscite de fortes réticences. Au demeurant, ce pourcentage aurait été encore bien moindre sans la contribution de la ville de Paris (qui scolarise 137 000 écoliers <sup>(1)</sup>) et de son maire.

En deuxième lieu, de nombreux partenaires de la communauté éducative, au premier rang desquels des professionnels et des élus locaux, ont fait part de leurs préoccupations. Les mouvements sociaux très suivis émanant des animateurs comme des professeurs des écoles en témoignent.

Les uns comme les autres remettent en cause, sinon le principe même de la réforme, à tout le moins ses modalités d'application. Selon M. Sébastien Sühr, secrétaire général du SNUIPP-FSU, « *les nouveaux rythmes, imaginés (...) comme si toutes les écoles de France étaient les mêmes, sont particulièrement inadaptés dans les zones rurales* <sup>(2)</sup> ». D'après M. Jérôme Lambert, secrétaire départemental du SNUIPP75, on constate « *une perte de repères de tous ordres pour les élèves qui rencontrent le plus de difficultés* » <sup>(3)</sup>, ce qui signifie que, bien loin d'assurer une meilleure égalité, la mise en œuvre de la réforme risque de desservir les enfants les moins favorisés. Pour Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), « *la réforme engendre une fatigue supplémentaire* ». On peut relever à cet égard que les écoliers sont désormais confrontés à cinq matinées consécutives d'enseignement, avec l'heure de lever que cela implique. Mme Valérie Marty constate par ailleurs que « *les ateliers périscolaires ne sont pas satisfaisants* ». Elle estime en outre qu'« *il faut suspendre la réforme en maternelle, où elle se révèle inadaptée, et revoir le décret dans le sens de davantage de souplesse en élémentaire* <sup>(4)</sup> ».

---

(1) *Le Monde*, 12 novembre 2013.

(2) *Le Figaro*, 13 novembre 2013.

(3) *Le JDD*, 12 novembre 2013.

(4) *Le Figaro*, 13 novembre 2013.

Les critiques portent aussi sur les difficultés de recrutement de personnels qualifiés (dotés par exemple du BAFA) ou possédant une expérience des tout-petits pour organiser les activités périscolaires. Les animateurs issus d'associations, nonobstant tous leurs mérites, ne présentent pas toujours les qualifications requises de ce point de vue. D'après une enquête menée par l'AMF<sup>(1)</sup>, 40 % des communes ayant appliqué la réforme à la rentrée 2013 rapportent avoir eu des difficultés à recruter des animateurs. Cela donne une idée de ce que ce sera lorsque 20 000 communes supplémentaires chercheront à leur tour à recruter...

Beaucoup d'élus pointent aussi la difficulté de trouver des locaux adaptés pour les activités périscolaires, sachant que les enseignants sont souvent réticents à l'idée de laisser leurs salles de classe pour un tel usage.

En troisième lieu, ce sont nos compatriotes eux-mêmes qui font part de leur inquiétude. Selon un sondage CSA pour BFM-TV publié le 14 novembre 2013, 54 % des Français sont favorables à un retrait de la réforme des rythmes scolaires. Il n'y a pas lieu de s'en étonner dès lors que la désorganisation de la vie scolaire a un impact, indirectement, sur de très nombreux aspects de la vie familiale et sociale.

De façon générale, la réforme souffre d'une trop grande uniformité et d'une généralisation imposée, sans expérimentation préalable. La présidente du conseil régional de Poitou-Charentes a estimé avec juste raison le 13 novembre 2013 qu'on ne pouvait « *traiter de la même façon les écoles urbaines dans lesquelles il n'y a pas de problème de transports scolaires et des petites écoles rurales (...) avec des heures fixes pour les transports scolaires* ». Pour reprendre ses mots, « *il ne faut pas uniformiser dans la France moderne d'aujourd'hui, les gens ne veulent plus être encadrés dans des normes imposées d'en haut* »<sup>(2)</sup>.

## **2. Des interrogations en matière de financement**

La mise en œuvre de la réforme n'a pas été précédée d'une étude neutre quant à son coût. Les conséquences en termes d'augmentation de budget de fonctionnement des communes, s'agissant notamment du financement des activités périscolaires pendant les heures libérées l'après-midi<sup>(3)</sup>, n'ont pas été mesurées en amont. Il y a là plus que de la légèreté dans un contexte budgétaire contraint et alors que certaines communes sont déjà excessivement endettées.

Le coût médian de mise en place de trois heures d'activités périscolaires est aujourd'hui estimé par l'AMF à 150 euros par élève et par an, avec des

---

(1) Enquête sur la réforme des rythmes scolaires, étude exclusive de l'AMF, 96<sup>e</sup> congrès des maires et des présidents de communautés de France, Paris, novembre 2013.

(2) Mme Ségolène Royal, LCI, 13 novembre 2013.

(3) D'autres charges sont également supportées par les communes en raison du passage à la semaine de quatre jours et demi. On peut songer, par exemple, aux frais de chauffage et d'éclairage des classes ou à la rémunération des personnels de service pour la demi-journée supplémentaire d'ouverture de l'école.

variations en fonction des territoires, même si ce chiffre est controversé. Ceci représente un total de 900 millions d'euros par an à la charge des communes, pour les six millions d'élèves.

D'après l'enquête précitée lancée par l'AMF, 77 % des communes ayant appliqué la réforme à la rentrée 2013 déclarent avoir eu des difficultés pour la financer. Face à cela, les communes ont le choix entre augmenter une fiscalité souvent déjà élevée, ou rendre payantes les activités périscolaires, ce qui va à l'encontre de l'objectif affiché d'égalité.

Un fonds destiné aux communes (et, lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles leur ont été transférées, aux établissements publics de coopération intercommunale) a certes été institué par l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Ses modalités de gestion ont été précisées par le décret n° 2013-705 du 2 août 2013 <sup>(1)</sup> et l'arrêté du même jour <sup>(2)</sup> fixant les taux des aides du fonds. Dénommé « fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré <sup>(3)</sup> » et doté de 250 millions d'euros, il a pour vocation de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires pour la rentrée 2013. Dans ce cadre, chaque commune qui met en place la réforme des rythmes à la rentrée 2013 reçoit une aide de 50 euros par élève. Une majoration de 40 euros <sup>(4)</sup> par élève est réservée aux communes éligibles à la fraction cible de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR). Un financement de la branche famille, d'un montant de 53 euros par enfant et par an, est également versé par le biais des caisses d'allocations familiales.

Le Premier ministre a par ailleurs confirmé devant l'AMF que le fonds d'amorçage serait reconduit pour l'année scolaire 2014-2015, à hauteur de 370 millions d'euros (soit 250 millions d'euros auxquels s'ajoutent 120 millions d'euros non consommés cette année par les 17 % de communes ayant adopté les nouveaux rythmes). Un amendement au projet de loi de finances pour 2014, présenté par le Gouvernement et adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit en effet la reconduction pour l'année scolaire 2014-2015 du même régime d'aides financières qu'en 2013-2014 (par le biais d'une modification de l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 précitée).

Devant l'AMF, le Premier Ministre a également rappelé qu'il avait pris, le 2 août 2013, un décret <sup>(5)</sup> assouplissant, à titre expérimental pour une durée de trois

---

(1) Décret n° 2013-705 du 2 août 2013 portant application de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

(2) Arrêté du 2 août 2013 fixant les taux des aides du fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré.

(3) *Le Figaro*, 13 novembre 2013.

(4) *Et de 45 euros par élève pour l'année scolaire 2014-2015.*

(5) Décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre.

ans, les taux d'encadrement des accueils organisés dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT), lorsque ces accueils relèvent des dispositions de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF)<sup>(1)</sup>. Il a enfin annoncé la mise en place en janvier 2014 d'une expérimentation de six mois, étendant le financement des CAF à l'ensemble des activités périscolaires délivrées dans le cadre d'accueils déclarés, avec des taux assouplis d'encadrement.

Il convient toutefois de remarquer, d'une part, que les montants d'aides ne sont pas à la hauteur des besoins mentionnés plus haut et, d'autre part, qu'aucune indication n'est donnée concernant une éventuelle pérennisation du fonds pour les années ultérieures alors que bien évidemment les charges auxquelles les communes auront à faire face s'inscriront dans le long terme.

---

(1) Article L. 227-4 alinéa 1 du code de l'action sociale et des familles : « La protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'État, est confiée au représentant de l'État dans le département. »

## **II. L'ORGANISATION DU TEMPS SCOLAIRE : FAIRE CONFIANCE AUX MAIRES**

Il est temps que le Gouvernement et le Parlement se mettent à l'écoute des partenaires de la communauté éducative et tiennent compte des remarques formulées par les uns et par les autres. L'objet de la proposition de loi soumise par le groupe UMP à l'examen de l'Assemblée nationale est de permettre à chaque commune de s'organiser afin de proposer aux enfants, et aux familles, le dispositif le plus favorable à l'acquisition par tous des connaissances et des valeurs indispensables.

### **A. UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS JUSTIFIANT L'INTERVENTION DES MAIRES**

Le maire est le mieux à même de prendre en considération les problématiques propres à sa commune ainsi que les attentes de tous les acteurs de la communauté éducative sur son territoire. C'est pourquoi le présent texte propose, dans le prolongement des compétences qui leur ont déjà été dévolues, de permettre aux maires d'effectuer leur propre choix en matière de rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré.

#### **1. Des distinctions à établir selon l'âge des enfants et selon les communes**

##### ***a. Les problématiques différentes de l'école maternelle et de l'enseignement élémentaire***

Le décret du 24 janvier 2013 a manifestement sous-estimé les différences de problématiques entre l'école maternelle et l'école élémentaire, qui ne sont que le reflet de différences physiques et psychologiques entre des âges différents.

L'alternance de journées irrégulières et la succession de plusieurs intervenants perturbent la vie quotidienne des tout-petits et constituent des sources de fatigue et de perte d'attention, comme de nombreux observateurs l'ont relevé. Le fait même que le ministère de l'éducation nationale ait été contraint de présenter au comité de suivi des rythmes scolaires un document de recommandations concernant l'heure de sieste, le nombre excessif d'activités, les risques de confusion entre temps scolaire et temps non scolaire, ou encore la prévention des pertes de repères (en termes de personnes, de lieux et de temps), montre bien que ces difficultés n'ont rien d'imaginaire.

##### ***b. Des circonstances locales contrastées***

Les communes ont leurs spécificités, leurs capacités et leurs contraintes propres. Par définition, leur situation géographique n'est pas la même. Dans certaines, il existe des équipements à proximité des établissements scolaires, et pas

dans d'autres. Les possibilités de recrutement d'animateurs qualifiés varient énormément en fonction des territoires.

Il convient donc de prendre en compte ces circonstances locales et de laisser aux communes une marge de manœuvre suffisante dans la détermination des rythmes scolaires qui leur sont adaptés.

## **2. Des compétences communales à étendre**

### ***a. Les compétences des communes dans le champ éducatif***

L'État possède une compétence de droit commun en matière scolaire. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, *« l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public »*. La fixation des programmes et la détermination des orientations pédagogiques, en particulier, demeurent ainsi essentiellement du ressort de l'État.

De nombreuses compétences ont toutefois été attribuées aux communes en matière scolaire, s'agissant notamment de la construction des écoles, de la répartition des élèves entre celles-ci et de leur fonctionnement matériel.

Ainsi, aux termes de l'article L. 212-4 du code précité, *« la commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées. »*

L'article L. 212-5, issu de la loi Ferry n° 1886-10-30 du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire, dresse la liste des dépenses obligatoires pour les communes. Il dispose ainsi :

*« L'établissement des écoles élémentaires publiques, créées par application de l'article L. 212-1, est une dépense obligatoire pour les communes.*

*Sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée :*

- 1° Les dépenses résultant de l'article L. 212-4 ;*
- 2° Le logement de chacun des instituteurs attachés à ces écoles ou l'indemnité représentative de celui-ci ;*
- 3° L'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances ;*
- 4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ;*
- 5° Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, s'il y a lieu.*

*De même, constitue une dépense obligatoire à la charge de la commune le logement des instituteurs qui y ont leur résidence administrative et qui sont*



*appelés à exercer leurs fonctions dans plusieurs communes en fonction des nécessités du service de l'enseignement. »*

L'organisation des activités périscolaires ne fait pas partie de ces dépenses obligatoires, comme le ministre de l'éducation nationale l'a admis lui-même.

Les dispositions de l'article L. 216-1 autorisent en outre les collectivités locales à organiser des activités éducatives, culturelles et sportives facultatives et complémentaires au service public obligatoire. Si l'État a la charge des activités scolaires, les communes ont donc celle des activités périscolaires.

Le même code, en son article L. 521-3, permet par ailleurs au maire de modifier, après avis de l'autorité scolaire responsable, les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales.

En résumé, comme l'écrivait la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2008 consacré aux communes et à l'école de la République : *« Aujourd'hui, l'action des communes dans le domaine de l'éducation s'étend bien au-delà de la construction et de l'entretien des écoles publiques élémentaires prévus par les lois Guizot et Ferry. Suivant l'évolution du service public éducatif, elle englobe naturellement les classes maternelles. Par ailleurs, débordant du cadre strict du fonctionnement de l'école primaire, des « politiques éducatives locales » sont mises en œuvre intégrant des dispositifs d'accompagnement scolaire, des services publics complémentaires (transports, restauration scolaires), des activités de loisirs offertes aux élèves, en liaison ou non avec des initiatives ou des partenariats proposés par l'État dans le cadre de la lutte contre l'échec scolaire, de la politique de la ville ou de la prévention de la délinquance<sup>(1)</sup>. »*

#### ***b. Vers une unité de compétence en matière de temps scolaire et périscolaire***

Le décret du 24 janvier 2013 n'est peut-être pas totalement dénué d'une forme d'hypocrisie. En effet, il ne touche qu'au temps scolaire qu'il redéploie sur cinq jours, en instaurant un mercredi matin travaillé et en diminuant le temps scolaire quotidien de 45 minutes en moyenne. En revanche, il laisse aux maires le soin d'assumer la charge des heures ainsi libérées, avec tous les problèmes afférents en matière de locaux, de recrutement, de formation et d'effets controversés sur les enfants.

La présente proposition de loi repose au contraire sur un souci de cohérence. Puisque les maires ont reçu des compétences importantes concernant l'école primaire et puisqu'il leur appartient de prendre en charge les heures d'activités périscolaires libérées par un passage à la semaine de quatre jours et demi, il convient de mener la logique jusqu'à son terme et de leur laisser la liberté d'organiser aussi le temps scolaire, c'est-à-dire en pratique surtout d'opter entre la

---

(1) Cour des comptes, *Les communes et l'école de la République, Rapport public thématique, décembre 2008.*

semaine de quatre jours et celle de quatre jours et demi. La compétence sera ainsi unifiée entre temps scolaire et temps périscolaire.

On objecte parfois que la liberté laissée aux maires entraînera une forme d'« école à deux vitesses » entre les établissements adoptant les nouveaux rythmes et ceux demeurant à la semaine de quatre jours. Mais la diversité des situations est déjà une réalité. La semaine scolaire dans une commune rurale n'est pas la même que dans certaines communes urbaines favorisées. Il y aurait là aussi une certaine hypocrisie à vouloir appliquer à tout le monde le même régime, sous prétexte d'égalité, en fermant les yeux sur les énormes différences de fait d'une commune à l'autre, qu'il s'agisse des équipements, des transports, de la démographie ou des moyens financiers et humains.

On objecte aussi que la liberté de choix du maire contreviendrait aux principes d'unité et d'indivisibilité de la République et d'application générale de la loi et d'égalité de tous devant celle-ci. Il est permis de s'étonner de l'utilisation de ce dernier argument par ceux-là mêmes qui ont réorganisé la semaine scolaire par la voie d'un simple décret. Au demeurant, en l'espèce, le nouveau cadre législatif suggéré par la présente proposition de loi a bien vocation à s'appliquer à tous. On ajoutera que l'unité ne signifie pas l'uniformité. Le rapporteur en veut pour preuve, par exemple, la possibilité donnée par l'article 72 de la Constitution aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Il serait par ailleurs erroné de prétendre que cette liberté de choix remettrait en cause la possibilité de mettre en place un projet éducatif territorial (PEDT), telle qu'elle est prévue, à titre de simple faculté, par l'article L. 551-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue de l'article 66 de la loi du 8 juillet 2013 précitée.

On ne saurait enfin opposer au dispositif de la présente proposition de loi l'article 34 de la Constitution, selon lequel « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de l'enseignement* », dans la mesure où l'organisation de la semaine scolaire ne saurait manifestement s'y rattacher.

## **B. LES DISPOSITIONS DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI : LIBRE CHOIX DES COMMUNES ET COMPENSATION FINANCIÈRE**

### **1. La liberté de choix donnée aux maires**

L'**article premier** de la proposition de loi prévoit que les maires pourront décider de l'organisation du temps scolaire des écoles maternelles et primaires publiques.

Ce choix devra bien entendu respecter les programmes scolaires en vigueur et se conformer au calendrier scolaire national. Le choix posé par le maire

devra également tenir « *compte des besoins d'expression physique, d'éducation et de pratique corporelle et sportive des élèves* ».

Avant toute modification des rythmes scolaires, les maires seront tenus de consulter les représentants des parents d'élèves ainsi que les différents acteurs du monde enseignant. La concertation est conçue comme un impératif : l'insuffisance de dialogue est en effet l'une des causes des difficultés actuelles.

## **2. La compensation des charges nouvelles supportées par les communes**

Le **troisième alinéa de l'article premier** dispose que toute modification des rythmes scolaires par voie réglementaire, c'est-à-dire en pratique par le biais d'un arrêté municipal, devra donner lieu à compensation par l'État des charges supportées à ce titre par les communes.

Ce faisant, on évitera de placer les communes devant le dilemme consistant à choisir entre l'augmentation des impôts locaux ou la création de charges supplémentaires pour les familles.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La Commission des affaires culturelles et de l'éducation examine, sur le rapport de M. Xavier Bertrand, la proposition de loi de M. Xavier Bertrand permettant le libre choix des maires concernant les rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré (n° 1491) lors de sa séance du 27 novembre 2013.*

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. Michel Ménard, président.** Mes chers collègues, nous commençons par l'examen de la proposition de loi, déposée par M. Xavier Bertrand et plusieurs de ses collègues, permettant le libre choix des maires concernant les rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré, que le groupe UMP a choisi d'inscrire à l'ordre du jour réservé du jeudi 5 décembre 2013. Je vous prie d'excuser M. Xavier Bertrand qui devra quitter la réunion dans moins d'une heure ; un collègue le remplacera pour la suite de notre débat.

**M. Xavier Bertrand, rapporteur.** Je remercie les membres de la Commission de leur compréhension ; cette contrainte avait été fixée il y a plus de six mois, avant même que je ne pense déposer cette proposition de loi. Patrick Hetzel, cosignataire du texte et spécialiste des questions d'éducation, me suppléera ; mais je serai bien entendu présent lors de la discussion en séance.

La récente réforme des rythmes scolaires aurait pu faire l'objet d'un consensus dépassant les clivages politiques, des responsables de la précédente majorité ayant eux-mêmes appelé de leurs vœux le retour à la semaine de quatre jours et demi. Comment, dans ces conditions, a-t-on pu aboutir à la fracture qui affecte désormais non seulement le monde politique, mais la société française tout entière, plus de la moitié des Français interrogés s'exprimant aujourd'hui contre l'application de cette réforme ? Le blocage ne fait d'ailleurs que se renforcer, un mouvement de grève étant annoncé pour le jour même où cette proposition de loi sera débattue dans l'hémicycle.

La société française, et notamment ces acteurs de terrain que sont les maires, rejettent aujourd'hui tout ce qui semble imposé par le haut. Les témoignages des élus locaux – j'en ai entendu beaucoup dans mon département de l'Aisne, et pas uniquement de ma sensibilité politique –, montrent que la liberté de choix leur apparaît comme la meilleure solution pour l'organisation de la semaine scolaire.

Le ministre de l'éducation nationale, M. Peillon, l'a confirmé jeudi dernier devant le Congrès des maires de France : à ce jour, étant donné la nature réglementaire de la réforme, aucun texte législatif n'impose aux maires de mettre

en place les activités périscolaires. À l'inverse, certains maires prêts à organiser les activités périscolaires manquent de méthodes et surtout de moyens.

Cette proposition de loi entend mettre fin au flou de la situation actuelle et à l'inquiétude qu'il suscite. Le texte prévoit également la compensation par l'État des frais engagés par les collectivités locales. Je proposerai d'ailleurs un amendement à l'article 1<sup>er</sup> afin que le montant maximum de cette prise en charge soit fixé par décret. Dès lors, si un maire décidait d'engager 350 euros par élève, l'État pourrait refuser de compenser l'intégralité de cette somme. Vu l'état des finances publiques, le chiffre doit être calculé au plus près, de façon réaliste et concrète.

Notre proposition de loi repose sur trois principes. Tout d'abord, la liberté de choix : c'est aux acteurs de terrain – les maires – de se prononcer. Si les programmes scolaires ne relèvent pas de leur compétence, l'organisation du temps périscolaire excède pour sa part le cadre de la responsabilité de l'État. On peut certes m'objecter le risque de différences de traitement sur le territoire ; mais les différences de ressources entraînent des entorses tout aussi importantes au principe d'égalité, les communes urbaines et rurales ne bénéficiant pas des mêmes dotations, notamment pour les fournitures. Certaines communes, parce qu'elles en ont les moyens, mettent d'ores et déjà en place des activités périscolaires ; d'autres non. Le principe de la liberté de choix permettra de coller au mieux à la réalité du terrain et aux capacités des différentes collectivités.

Ce texte s'appuie ensuite sur le principe de la concertation. Les maires doivent pouvoir consulter la population et le monde enseignant ; certains ont déjà engagé cette démarche afin de déterminer le moment de la mise en œuvre de la réforme. Nous proposons des pistes concrètes et précises pour identifier les acteurs à associer à cette prise de décision.

Enfin, dès lors que l'on transfère sur les collectivités une charge nouvelle – qui n'est prévue ni par la loi Ferry, ni par les lois de décentralisation –, c'est à l'État de compenser les sommes engagées, car aucun maire n'a envie d'augmenter les impôts locaux, ni de demander aux familles de participer au financement des activités périscolaires.

Cette proposition de loi repose sur des considérations de bon sens. Les aménagements que le Premier ministre a soumis aux maires sont loin de les satisfaire ; il faut aller beaucoup plus loin afin d'apaiser la situation et d'offrir une porte de sortie à un Gouvernement incapable de faire appliquer cette réforme à l'automne 2014. C'est dans cet esprit que je propose ce texte qui – je l'ai constaté tant au Congrès des maires qu'à l'Assemblée générale des maires de l'Aisne –, s'il est pris avec bon sens, dépasse largement les clivages politiques, apportant une solution aux élus locaux, au monde enseignant et aux familles françaises.

**M. Yves Durand.** Monsieur le rapporteur, je vous remercie de vouloir sortir le Gouvernement d'un piège dans lequel il s'est aventuré ; nous aurions dû

en faire autant lorsque Xavier Darcos a imposé, sans concertation, la semaine de quatre jours – véritable stupidité pédagogique. Je regrette aujourd'hui que nous n'ayons pas eu cette grandeur d'âme.

Cependant, au-delà de cette nécessaire contrition, votre proposition de loi ne m'apparaît pas recevable – tant financièrement qu'en matière d'organisation du temps scolaire. L'argument financier est inconsistant : en effet, l'État met pour la première fois en place un fonds d'aide aux communes, destiné à financer une politique qui ne relève pas de sa compétence. Or ce qui a, au départ, été conçu comme un fonds d'amorçage, faisant naître des inquiétudes chez les maires, a été prorogé par la loi pour la refondation de l'école. Le fonds est donc désormais institutionnellement installé.

Je doute ensuite que constitutionnellement, l'on puisse attribuer l'organisation du temps scolaire, qui relève du ministère, aux communes. Ce transfert de responsabilité signerait – disons-le clairement – le début du démantèlement du caractère national de l'éducation. On le perçoit d'ailleurs dans le programme de l'UMP édité en septembre dernier, qui propose notamment l'autonomie financière des établissements.

Il est particulièrement délicat, monsieur Bertrand, d'affirmer que tout ce qui est imposé par le haut est aujourd'hui refusé ; en tant que parlementaire et ancien ministre, vous devriez savoir que la loi s'impose à tous.

Le groupe SRC s'opposera à ce texte.

**M. Xavier Breton.** Nous pouvons au moins partager un constat : l'application de cette réforme rencontre de grandes difficultés. Plus de 75 % des élèves en restent à la semaine de quatre jours, seuls 23 % passant à quatre jours et demi. Un tiers seulement des communes qui ont mis la réforme en œuvre – soit par calcul politique, soit parce qu'elles disposaient d'une expérience et de moyens qui le leur permettaient – ont répondu à l'enquête lancée par l'Association des maires de France. La satisfaction est donc loin d'être générale et les résultats de l'enquête, loin d'indiquer le succès de la réforme, en soulignent les difficultés.

Cette réforme s'enlise à cause d'un défaut de méthode : pensée de manière trop uniforme, elle a souffert d'un manque de concertation. Négliger la diversité des situations conduit à créer une école à deux vitesses : celle des communes dotées de moyens importants et celles des communes – beaucoup plus nombreuses – qui n'ont ni les ressources ni l'expérience pour introduire les nouveaux rythmes scolaires. C'est à raison que Ségolène Royal a remarqué qu'il aurait mieux valu expérimenter avant de généraliser.

La question du calendrier n'a pas été considérée dans son ensemble. Dans notre rapport d'information de 2010 intitulé « Quels rythmes pour l'école ? » et adopté à l'unanimité, Yves Durand et moi-même indiquions que l'enjeu excédait de loin la question des seuls horaires hebdomadaires. Or rien n'est fait pour repenser le calendrier sur l'ensemble de l'année scolaire.

Parmi les autres difficultés, citons la suppression de l'aide personnalisée, qui n'a pas été remplacée. Dans ces conditions, les 15 à 20 % des élèves les plus en difficulté ne profitent pas forcément des nouveaux rythmes scolaires dans les communes qui les ont mis en place. La divergence des normes relatives aux taux d'encadrement des activités périscolaires représente également un souci.

Enfin, le financement pose un problème réel. Contrairement aux préconisations de notre rapport, l'implication financière des communes n'a pas été évaluée. Si le fonds d'amorçage apporte une solution partielle – 50 euros par élève, majorés à 90 euros pour certaines communes –, les sommes qu'il offre ne correspondent pas à la réalité du coût médian, qui s'élève à 150 euros au moins. De plus, ce fonds est temporaire : mis en place pour cette année, il n'a été renouvelé que pour un an.

Alors que, la réforme enlisée, nous nous retrouvons dans une impasse, cette proposition de loi apparaît tout d'abord opportune en termes de calendrier. En effet, les maires ayant le sentiment de ne pas être entendus, la confiance est aujourd'hui rompue entre les communes et le Gouvernement. Au Congrès des maires, beaucoup d'entre eux – qui ne savent pas comment appliquer la réforme – ont été choqués d'entendre le ministre parler de « petite délinquance civique ».

Sur le fond également, les trois axes de la proposition de loi vont dans le bon sens. La liberté de décision en fonction des spécificités et des contraintes locales fait partie des recommandations de notre rapport d'information, dont un chapitre explorait la possibilité d'en décider au niveau des établissements, des communes ou des régions. La proposition actuelle choisit de retenir l'échelon communal – sans aucun doute le mieux adapté à l'exercice de cette liberté. Le texte promeut également une véritable concertation – qui fait cruellement défaut aujourd'hui – avec les conseils d'école, les parents d'élèves, les enseignants et les services académiques. Enfin, s'agissant du financement – question que la réforme avait choisi d'ignorer –, il prévoit que l'État compense intégralement les dépenses des collectivités.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP soutient cette proposition qui offre l'occasion de sortir de l'impasse dans laquelle nous a conduits le ministère.

**Mme Barbara Pompili.** Alors que l'on devrait encourager la concertation entre élus, enseignants, parents et associations, afin que chacun apporte sa contribution à la réforme des rythmes scolaires, dans l'intérêt de nos enfants ; alors que nous, législateurs, devrions nous concentrer sur les prochaines réformes à mener – celles du métier d'enseignant, du collège, des programmes ou encore de l'éducation prioritaire –, voilà que cette proposition de loi nous ramène en arrière. Parce qu'il suggère de revenir à la semaine de quatre jours – dont tout le monde s'accorde à dire qu'elle est néfaste pour les écoliers –, ce texte n'est pas digne de notre travail de législateur, faisant songer à une tentative d'instrumentalisation de nos enfants à l'approche des échéances électorales. C'est sous la majorité du président Sarkozy que la situation de l'éducation nationale s'est fortement



dégradée ; c'est la droite qui a multiplié les fermetures de classes, mis fin à la formation des enseignants et supprimé 80 000 postes dans l'éducation nationale. Dès lors, voir ceux qui ont soutenu ces agissements prendre la tête de la contestation et en appeler au boycott de la réforme ne me semble ni légitime ni sérieux.

Comme toute réforme ambitieuse, celle des rythmes scolaires nécessite certainement un temps de rodage. Des adaptations doivent être menées, notamment en maternelle où les dysfonctionnements – tels que le réveil des enfants lors de la sieste – apparaissent réels. Les animateurs demandent légitimement une amélioration de leurs conditions de travail et de leur salaire ; leur formation mérite également davantage d'attention. Il faut renforcer la souplesse du dispositif, afin de mieux coller aux réalités et aux spécificités locales : chaque municipalité, chaque école peuvent avoir des besoins particuliers. Les écologistes soutiennent donc l'exigence de rendre le décret plus souple, afin par exemple de dépasser l'obligation des neuf demi-journées de cours en permettant de concentrer les activités périscolaires sur une demi-journée. Il conviendrait d'ailleurs d'organiser l'emploi du temps à partir des contenus plutôt que des horaires.

Mais l'on ne peut douter de la légitimité de cette réforme, qui cherche à alléger la journée de travail des enfants. Avec la semaine de quatre jours, mise en place en 2008 par la droite, les écoliers français bénéficiaient du nombre de jours d'école le plus faible des trente-quatre pays de l'OCDE ; ils subissaient par conséquent des journées trop longues et trop chargées. Avec la semaine de cinq jours, les élèves français profiteront d'un nombre de jours de cours comparable à ceux de leurs camarades européens et d'un rythme de travail adapté aux standards reconnus par tous les spécialistes de l'enfance ; il s'agit de mieux répondre à la chronobiologie des enfants.

Cette réforme doit enfin permettre de décloisonner les approches : renforcer les liens entre les temps scolaire et périscolaire, ouvrir l'école sur son environnement. Elle donne l'occasion d'avancer dans la démocratisation de l'accès à la culture et aux sports. En effet, jusqu'à présent, rien n'a été pensé au niveau national pour que chaque enfant puisse avoir accès à des activités culturelles ou sportives aux heures où ses parents travaillent. En évoquant la réforme des rythmes scolaires, on ne parle pas de tous ces enfants qui passaient leur mercredi matin devant la télévision ! Il s'agit donc de véritables avancées. Cumulée à la loi pour la refondation de l'école, cette réforme permettra de favoriser les innovations pédagogiques et plus globalement de promouvoir l'éducation partagée. D'ailleurs, elle fait l'objet d'une véritable concertation, notamment par le biais des projets éducatifs territoriaux (PEDT). Cet excellent outil autorise une conception globale du temps de l'enfant et constitue un cadre parfait pour mettre tout le monde autour de la table : les maires, les personnels des écoles, l'éducation nationale, les associations sportives et culturelles, les acteurs de l'éducation populaire, les parents et le secteur médico-social. C'est un premier

pas vers la co-construction des politiques éducatives et l'éducation partagée que nous appelons de nos vœux.

La réussite de la réforme dépend évidemment de son financement – un enjeu essentiel. Pour que les activités périscolaires soient accessibles à tous les élèves, quels que soient leurs moyens, elles doivent rester gratuites. À cet effet, la loi pour la refondation de l'école a créé un fonds d'amorçage mais il ne faut pas nier les difficultés financières de certaines communes. Il en va de l'équité territoriale, et je suis intervenue à plusieurs reprises pour demander une pérennisation de ce fonds. Le Gouvernement semble entendre cette demande puisque le fonds sera reconduit en 2014, et le Premier ministre n'a pas fermé la porte sur la question de son devenir ultérieur. L'enquête de l'Association des maires de France (AMF) nuance d'ailleurs le poids financier de la réforme, dénoncé par les élus de l'opposition, et indique que plus de 80 % des communes passées aux nouveaux rythmes sont satisfaites.

Le groupe écologiste s'opposera avec virulence à cette proposition de loi qui suit une stratégie électoraliste et non l'intérêt des enfants.

**M. Rudy Salles.** La proposition de loi de Xavier Bertrand appelle à résoudre l'imbroglie des rythmes scolaires par l'action fédératrice et pacificatrice des maires. Historiquement, les deux sont d'ailleurs intimement liés, puisque l'école de la République s'est édifiée au moment même où le suffrage universel a consacré le rôle des maires ; les deux piliers fondamentaux de la République sont alors posés, peu avant le troisième – la laïcité. L'école et la mairie représentent le couple indémodable de la République, toujours visible dans tant de communes de notre pays, l'un supportant souvent l'autre et réciproquement, chacun appuyé sur le mur central – illustration parabolique de la République. L'idée qui anime cette proposition de loi est donc loin d'être hors sujet.

Que se passe-t-il aujourd'hui dans nos communes ? On nous dit que 83 % des 10 % d'entre elles qui se sont lancées dans l'aventure en sont satisfaites. Certes, quand on est bon élève, on l'est jusqu'au bout mais les bonnes volontés sont finalement peu nombreuses ! En réalité, ce sont les familles les plus modestes qui pâtissent de cette initiative lancée comme une dragonnade idéologique, alors qu'elle méritait une expérimentation ciblée et évaluée, dans la perspective d'une généralisation. En effet, la fatigue des enfants augmente, et comme dans ces familles on ne les couche pas plus tôt pour autant, les siestes de l'après-midi s'allongent et la durée du travail éducatif se réduit. Malgré le recrutement de dizaines de milliers de fonctionnaires à l'éducation nationale, on laisse les communes se débrouiller seules pour gérer les temps périscolaires supplémentaires. Faute de bonne coordination avec les centres sociaux, des personnels polyvalents viennent, le mercredi matin, prendre le relais des assistants pédagogiques. Les familles les plus modestes doivent désormais se débrouiller pour récupérer les enfants le mercredi ou le samedi matin et les faire manger, parce que la cantine est fermée.

Le dispositif a créé de nouvelles fractures territoriales dans notre pays, celles-là mêmes que le Premier ministre se proposait vaillamment de combler, il y a quelques jours encore, lors du dernier salon des maires. Elles sont appelées à s'élargir et à s'approfondir parce que la plupart des communes n'ont pas les moyens de recruter suffisamment d'éducateurs diplômés pour prendre en charge la masse d'enfants susceptibles, aux termes de la réforme, de fréquenter les structures périscolaires. Les communes recruteront donc des personnels moins qualifiés, sur la base de contrats plus précaires, qui se formeront sur le tas et auxquels seront confiées des missions équivalentes à celles des personnels qualifiés.

Le maire est au cœur de ce dispositif fondamental : acteur de toutes les proximités, mécano de la démocratie locale, c'est lui qui apporte des réponses concrètes ; fédérateur et pacificateur, il dessine une trame là où tout est intriqué et complexe. Et si le maire auquel on pense n'est pas celui-là, il s'agit d'une erreur de casting. Nous comprenons donc parfaitement la logique positive de cette proposition de loi.

Mais faut-il pour autant demander au maire d'assumer les turpitudes d'un État irresponsable ? Faut-il qu'il en devienne par là – car c'est inéluctable – le bouc émissaire ? Faut-il ajouter aux difficultés locales et aux inégalités au sein même de chaque commune des inégalités de traitement entre les communes, les départements et les régions ? En effet, les moyens ne seront évidemment nulle part les mêmes ; on met en concurrence des territoires, parfois des quartiers entre eux, là où il faut chercher l'égalité républicaine.

L'école, après l'école, c'est encore l'école ; et cette école, c'est la République. L'un et l'autre ont aujourd'hui plus que jamais besoin de sérénité, qui appelle à la fois souplesse et égalité. Pour atteindre cet objectif, il nous manque cette alliance initiale entre l'école et la mairie, entre les enseignants qui manifestent et les Français qui ne comprennent pas. Il manque une idée généreuse pour la jeunesse, remplacée par l'énième expression du dogme, alors même qu'il s'agissait au départ de respecter les rythmes biologiques de nos enfants. Cumulard invétéré, je siège en tant qu'adjoint au maire dans les conseils d'école et je constate que tous, les uns après les autres, votent à l'unanimité contre la réforme des rythmes scolaires. Il manque simplement l'État, qui – là aussi – navigue à vue. Alors qu'il faut répondre à des mutations profondes de notre société, nous attendons encore les véritables choix – non un choix par défaut, ni le choix de se défausser.

Le groupe UDI estime qu'il faut aller beaucoup plus loin que ce que suggère la présente proposition de loi. Il faut revenir complètement sur le dispositif actuel et l'abroger.

**M. Thierry Braillard.** L'essence même de ce texte apparaît politicienne, la critique de la réforme des rythmes scolaires constituant pour l'UMP un bel argument de campagne municipale. En effet, elle permet de toucher le local, de

flatter les maires et de mettre toutes les difficultés sur le dos du Gouvernement. On oublie qu'il y a quelques années, Xavier Darcos – membre d'un gouvernement auquel a participé l'actuelle opposition – a imposé, sans aucune concertation et contre l'avis général, la semaine de quatre jours, qui n'a pas tardé à poser de graves problèmes. « Faites ce que je dis, et non ce que je fais », semble nous recommander l'opposition !

À un niveau plus politique, ce texte apparaît très grave. Les articles 66 et 67 de la loi du 8 juillet 2013 – sur lesquels nous avons longuement travaillé – traitent précisément de la réforme des rythmes scolaires et du temps périscolaire. Monsieur Bertrand, votre attachement aux valeurs républicaines ne fait pas de doute ; comment pouvez-vous alors suggérer que des maires puissent décider, en fonction de leur étiquette politique, d'appliquer ou d'adapter ou non la loi - expression de la volonté générale ? Un texte qui propose que la loi ne s'applique pas sur tout le territoire de la même façon ouvre la porte à toutes les dérives : en effet, si on l'autorise pour cette loi, pourquoi pas pour toutes les autres ? Faudra-t-il donc désormais demander aux élus locaux si telle ou telle loi leur convient ? Cette idée est contraire aux valeurs que vous défendez ; ce texte constitue une attaque contre la République.

Le groupe RRDП est convaincu de la nécessité de mettre en place une réforme des rythmes scolaires. M. Breton en a souligné l'utilité dans le rapport qu'il a rédigé avec M. Durand. De plus, le Gouvernement a laissé deux années pour permettre à toutes les communes de s'adapter ; la mienne, par exemple, a décidé que n'étant pas encore prête, elle adoptera la nouvelle organisation en 2014.

L'acceptation des inégalités – selon le lieu des études et les moyens familiaux – que traduisent les propos de Rudy Salles me choque profondément, alors que la réforme des rythmes scolaires, qui ouvre les activités périscolaires à tous, cherche précisément à permettre aux élèves moins favorisés de bénéficier d'ateliers culturels et artistiques, et ainsi de s'éveiller.

Le groupe RRDП votera évidemment contre ce texte.

**Mme Marie-George Buffet.** Monsieur Salles, vos propos sur les capacités des familles modestes à éduquer et à coucher leurs enfants sont insupportables ; j'espère qu'il ne s'agit que d'une maladresse.

Depuis des années, les principaux spécialistes qui suivent les rythmes des enfants – médecins et acteurs de l'éducation nationale – se penchent sur ce dossier. En prenant la décision de passer à la semaine de quatre jours, vous aviez choisi d'ignorer le travail sérieux qu'ils ont mené ; aujourd'hui, c'est à partir de ce travail que nous avançons vers de nouveaux rythmes scolaires permettant aux enfants d'étudier dans les meilleures conditions.

Votre proposition de loi vise à donner plus de pouvoirs aux maires ; mais aux termes de l'article 521-3 du code de l'éducation et du décret du

24 janvier 2013, le maire peut déjà modifier les heures d'entrée et de sortie, et soumettre à la direction académique une proposition concernant le jour de cours supplémentaire – le mercredi ou le samedi. Il dispose donc d'une latitude d'organisation. En revanche, il ne peut se mêler ni du temps scolaire ni des programmes. L'éducation nationale doit assurer l'égalité de traitement de tous les enfants. En effet, si les maires souhaitent évidemment accueillir les enfants dans des locaux agréables et travailler avec les équipes éducatives – notamment avec les directeurs des écoles maternelles et primaires –, ils n'ont pas vocation à remplacer l'État, seul responsable des contenus de l'enseignement et du temps scolaire.

Certes, l'application de cette réforme rencontre des difficultés ; c'est pourquoi il faut travailler avec tous les acteurs – enseignants, parents d'élèves, animateurs, élus – pour la faire vivre de la meilleure façon possible. Si les enseignants expriment des inquiétudes quant à l'utilisation de leurs classes, il faut sans doute prévoir la construction de nouveaux locaux là où les anciens ne suffisent pas. Et si les parents s'interrogent sur l'organisation du mercredi et la pratique dans les clubs sportifs ou dans les conservatoires de musique, il faut également leur apporter des réponses adaptées. Tout cela demandera des moyens ; malgré l'existence du fonds d'aide, on ne peut éluder la question des dotations globales aux communes, dont je regrette la nouvelle diminution cette année.

Au lieu de se pencher sur ces difficultés de mise en œuvre, la droite mène campagne contre la réforme, créant un climat qui interdit de conduire une consultation fructueuse. Convaincu qu'il faut travailler à une bonne application de cette réforme, le groupe GDR se prononcera contre cette proposition de loi.

**M. le rapporteur.** Un nouveau consensus semble s'être formé sur tous les bancs, puisque vous reconnaissez tous les difficultés d'application de la réforme. Je vous remercie de ce constat sincère et lucide.

Les 80 % de communes satisfaites représentent un leurre. Seul un millier d'entre elles – qui, pour des raisons que l'on peut sans doute deviner, figurent parmi les premiers volontaires – ont répondu au sondage ; que représentent-elles face aux 24 000 communes de France potentiellement concernées ? En outre, la deuxième question du sondage – qui reste peu évoquée – concerne les difficultés de financement, démontrant l'utilité du troisième point de l'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi.

Monsieur Braillard, je vous rappelle que la loi de la République autorise les collectivités territoriales à déroger à titre expérimental aux dispositions régissant leurs compétences, ce qui enfreint pourtant le principe d'égalité de traitement sur le territoire national. Une loi qui fixe des objectifs, par exemple en matière de logements sociaux, n'impose qu'un minimum ; rien n'empêche un maire d'en construire davantage qu'ailleurs. Si la France est une et indivisible, elle n'est pas pour autant uniforme. Cela est également vrai en matière scolaire – au-delà des programmes – et périscolaire, car différentes collectivités y allouent

des moyens éminemment variables. Mieux vaut donc appliquer le principe de réalité.

Madame Buffet, vous avez raison de vous plaindre du recul des dotations ; ajouté au caractère provisoire et notoirement insuffisant du fonds d'amorçage, il n'arrangera pas la situation. Mais je vous laisse aujourd'hui cette critique du Gouvernement.

Monsieur Salles, je ne suis pas un chronobiologiste, spécialiste du temps de l'enfant, mais simple parent d'élève ; cependant, les scientifiques eux-mêmes ne sont pas tous d'accord sur la question, et l'expérience de praticien doit également être prise en compte. Ma génération a toujours connu une coupure en milieu de semaine : le mercredi, parfois le jeudi. Quand des parents affirment qu'à partir du jeudi, et surtout le vendredi, les enfants sont désormais plus fatigués, faut-il leur dénier leur part de vérité ? Certes, la majorité est revenue sur la semaine des quatre jours ; mais qui a aujourd'hui la nostalgie du travail le samedi ? Pour les familles recomposées notamment, la possibilité de passer deux jours complets avec les enfants n'a pas de prix.

Si nous critiquons aujourd'hui la réforme, les parents d'élèves et les enseignants sont bien plus sévères encore. Cette proposition de loi procède précisément de la recherche d'une solution ; elle a une vocation d'apaisement. L'idée d'expérimenter la réforme au lieu de la généraliser immédiatement a également du sens. Certains députés, qui siègent sur d'autres bancs, avaient d'ailleurs appelé cette solution de leurs vœux.

Xavier Breton a raison de souligner que le fonds d'amorçage est insuffisant et temporaire. Le Premier ministre devrait faire encore un effort : le rendre permanent et en augmenter le niveau. Je suis de mon côté prêt à amender ce texte pour limiter par décret les sommes à compenser, afin de montrer qu'on ne s'engage pas dans des dépenses inconsidérées.

Madame Pompili, ce texte ne relève d'aucune instrumentalisation ; au contraire, il suit une logique d'apaisement. Le site internet « Choisir son rythme scolaire » rassemble un grand nombre de témoignages dont je ferai état lors du débat dans l'hémicycle. Vous soulignez le besoin d'assouplir le décret mais cette proposition de loi offre précisément cette souplesse. Vous souhaitez que le fonds d'amorçage jouisse de garanties plus longues : nous en proposons la pérennisation.

Monsieur Durand, permettez-moi cette citation : « *On ne peut pas traiter de la même façon les écoles urbaines dans lesquelles il n'y a pas de problème de transport scolaire et des petites écoles rurales (...) avec des heures fixes pour les transports scolaires. (...) Il ne faut pas uniformiser dans la France moderne d'aujourd'hui, les gens ne veulent plus être encadrés dans des normes imposées d'en haut.* » Ces propos ont été tenus, le 13 novembre 2013, par la présidente du Conseil régional de Poitou-Charentes. Je ne veux pas m'immiscer dans vos débats internes mais ma position n'est ni de droite ni de gauche, c'est celle du bon sens.

Vous savez bien que le fonds d'aide aux communes est insuffisant, tant dans les montants qu'il engage que dans sa durée de vie. Nous rejoindre en adoptant cette proposition de loi vous permettrait de peser dans le débat. Vous sentez bien que l'application de la réforme pose des difficultés, que les critiques de terrain dépassent de loin les nôtres et que les mesures annoncées par le Premier ministre ne sont pas à la hauteur. Nous vous offrons la possibilité d'apporter une vraie solution à ce qui est en train de devenir un problème national. N'hésitez donc pas à soutenir ce texte ; ce serait une bonne chose pour les familles de notre pays.

Étant maintenant obligé de quitter cette réunion, je remercie Patrick Hetzel de bien vouloir me suppléer.

**Mme Colette Langlade.** Le rôle et la fonction des maires sont au centre de nos débats. Or la semaine dernière, au Congrès des maires, une éminente tête pensante de notre Commission – M. Jean-François Copé – avait annoncé une bronca sur les rythmes scolaires. Je suis stupéfaite que son nom ne figure pas parmi les signataires de votre proposition de loi !

Monsieur Bertrand, vous avez à vos côtés deux spécialistes du temps de l'enfant : MM. Xavier Darcos et Luc Ferry, anciens ministres de l'éducation nationale, qui ont dernièrement souligné la nécessité de trouver un temps dans l'après-midi où les enfants – surtout les plus éloignés de la culture – pourraient bénéficier de loisirs, d'activités sportives et d'actions éducatives différentes. M. Ferry ajoute : « *On va critiquer cette malheureuse loi sur les rythmes scolaires qui est sur le principe extrêmement bonne, c'est une question d'application et donc de bonne volonté à la fois des maires et des instits* » – et j'ajouterai des parlementaires !

L'enquête menée auprès des maires de France témoigne de la grande mobilisation des communes pour l'élaboration de projets de qualité, avec l'ensemble des partenaires. Elle confirme également que les nouvelles activités périscolaires sont très largement fréquentées et gratuites à 80 %. Leur coût médian est de 150 euros par élève, ce qui correspond au montant de l'aide apportée par l'État et la caisse d'allocations familiales (CAF). L'étude pointe également des difficultés qui justifient les ajustements en cours sur le terrain, notamment pour les maternelles.

Enfin, monsieur Bertrand, je suis stupéfaite des propos tenus sur les communes rurales. Ma circonscription en fait partie et les nouveaux rythmes fonctionnent très bien dans l'école maternelle et primaire que j'ai visitée hier. Jeudi prochain, comme M. Yves Durand, je voterai contre cette proposition de loi.

**M. Michel Herbillon.** Je ne comprends pas l'entêtement de nos collègues de la majorité à vouloir absolument défendre une réforme combattue par tous. Comme le disait Lénine, « les faits sont têtus ». Mon département – urbain – du Val-de-Marne est dirigé par la gauche depuis 1976 ; cinq villes importantes y sont

administrées par des parlementaires – députés ou sénateurs – socialistes. Or sur les quarante-sept communes qu’il comporte, pas une seule n’a mis en œuvre cette réforme, alors même qu’elle nous est présentée par le ministre et par la majorité comme excellente. Vous semblez gênés par les faits, préférant prendre des positions idéologiques !

Dans la commune dont je suis député-maire – ville de 55 000 habitants –, je me trouve confronté à une pétition signée par 85 % des enseignants d’écoles élémentaires et de maternelle, qui affirment avoir besoin de mon soutien pour l’abandon de cette réforme. La même chose se passe dans de très nombreux départements et communes de France. M. Peillon n’a pas le droit de prendre en otages l’ensemble de la communauté éducative – enseignants, parents, élèves – pour imposer sa position. Autiste, il n’écoute pas les remontées du terrain, y compris des rares communes – moins de 20 % – qui ont mis la réforme en place.

Je demande solennellement à mes collègues de la majorité d’écouter ces témoignages, car en tant qu’élus du peuple, nous devons tenir compte des souhaits de nos concitoyens. Cette réforme est mauvaise, et nous n’avons pas le droit de céder à la condescendance et à l’autisme du ministre de l’éducation nationale !

**M. Yves Durand.** Je souhaite faire un rappel au règlement. Je comprends les problèmes d’agenda de M. Bertrand, mais continuer ce débat alors qu’il est parti ne me semble pas opportun. En effet, quelle que soit la compétence de Patrick Hetzel, discuter d’une proposition de loi en l’absence du rapporteur créerait un précédent. Je souhaite donc que nous passions directement au vote, réservant nos interventions au débat dans l’hémicycle.

**M. Michel Ménard, président.** Le président Bloche a accepté, à titre exceptionnel, que M. Bertrand parte au bout d’une heure. Compte tenu de cet arrangement, je prierai mes collègues de respecter leur temps de parole, afin d’aller au bout de la discussion générale.

**M. Patrick Hetzel, rapporteur suppléant.** Xavier Bertrand a indiqué sa difficulté très tôt, et le président de notre Commission m’a donné son accord pour le suppléer. Il est important que nous puissions poursuivre ce débat, d’autant que la proposition de loi a été signée par de très nombreux collègues ; y renoncer prouverait votre embarras.

**M. Michel Ménard, président.** Nous allons poursuivre la discussion générale ; Patrick Hetzel répondra à vos questions, puis nous passerons aux articles et au vote sur les amendements.

**Mme Julie Sommaruga.** Puisque M. Bertrand est malheureusement parti, je renonce à mon intervention. Une remarque seulement sur ce texte qui constitue une attaque en règle du service public : ne devrions-nous pas réfléchir aussi à l’aménagement des rythmes du député Bertrand, afin de lui permettre de prendre part au débat sur sa propre proposition de loi ?



**M. Frédéric Reiss.** Quel gâchis depuis le décret du 24 janvier 2013 ! Je m'insurge devant l'utilisation éhontée par M. le ministre de l'enquête diligentée par l'AMF. Quand un grand quotidien national titre « Rythmes scolaires : plus de 80 % des communes satisfaites », il faudrait tout de même préciser que, sur les 3 852 communes – *a priori* favorables à la réforme – qui l'ont mise en œuvre, soit 17 % des communes qui ont encore une école sur leur territoire, seules 1 100 ont répondu, soit moins de 30 % : les 70 % restantes sont probablement gênées aux entournures. En outre, sur ces 1 100 communes, un tiers n'a pas renseigné la rubrique relative au coût.

Après avoir soutenu que l'école devait être tenue à l'écart de toute échéance électorale, le ministre Peillon a annoncé à la veille du Congrès des maires et à l'approche des élections municipales le renouvellement du fonds d'amorçage pour 2014, doté d'une enveloppe de 104 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) – alors que, selon nos estimations, il faudrait au moins 800 millions.

Les parents sont très inquiets, les syndicats aussi : selon l'Union locale de la CGT et le SNUipp-FSU, qui déplorent la confusion entre temps scolaire et périscolaire et le risque d'augmentation des impôts locaux, « l'État crée la dislocation de l'école publique ».

L'un des grands principes de l'éducation nationale, c'est l'égalité des chances. La réforme va au rebours de ce principe.

**Mme Sophie Dessus.** Je comprends que l'on s'inquiète lorsque les enfants et leur éducation sont en jeu. Je pense néanmoins pouvoir vous rassurer, mes chers collègues.

Si l'on n'avait pas imposé la parité, il n'y aurait pas beaucoup de femmes ici, ni ailleurs du reste. C'est pour des raisons comparables qu'il ne faut pas laisser aux maires la liberté de choix. La loi doit être la même pour tous.

Naturellement, la réforme des rythmes demande du travail et de la concertation, mais ni plus ni moins que n'importe quel texte, n'importe quelle obligation incombant aux élus. Pendant six mois, ma commune a ainsi organisé des réunions avec les parents, les enseignants et le monde associatif, très riche en zone rurale.

Quant à la semaine scolaire de quatre jours et demi, il y a cinq ans, ma commune y était encore et cela ne posait aucun problème. La fatigue des enfants ? J'en ai élevé plusieurs, comme nombre d'entre vous : les gamins sont toujours épuisés à l'approche de la Toussaint, indépendamment de toute réforme des rythmes.

Les problèmes de locaux sont de faux problèmes : entre les salles de classe, les gymnases, les salles polyvalentes, on arrive toujours à en trouver. En ce qui concerne les animateurs, ma commune rurale n'est pas la seule à compter de

très nombreuses associations. Il nous a suffi de les rencontrer, et de désigner un référent chargé de les coordonner, pour être en mesure d'offrir aux enfants un riche panel d'activités – arts du cirque, musique, écriture, sport, sciences. S'agissant des toutes petites communes, nous travaillons sur ces questions en intercommunalité.

Quant au coût, c'est une question de choix. Combien coûtent quelques mètres de route ? Il faut savoir ce que l'on veut.

Que les maires qui ont mis en œuvre la réforme sans difficulté rencontrent ceux qui en ont peur pour les conseiller et les aider. Voilà ce que je proposerais à Xavier Bertrand au nom de la solidarité, de l'entraide et de l'intérêt des enfants.

**Mme Annie Genevard.** J'approuve cette proposition de loi qui exprime un triple refus. Refus, d'abord, d'une vision culpabilisatrice selon laquelle nous ne prendrions pas en compte l'intérêt de l'enfant : il s'agit d'un procès d'intention. Oui à l'intérêt supérieur de l'enfant, dont il est finalement peu question ici ; non à une réforme qui ne le garantit en rien.

Refus, ensuite, d'une vision par trop centralisatrice, alors même que vous vous faites les apôtres de la décentralisation. Comme le disait l'édile d'une commune rurale au Congrès des maires : « Chez nous, ce sera scoubidou, et en ville, harpe ou violon ! ». D'une commune à l'autre, la réalité sociologique est différente, les ressources inégales, les équipements variables. Toutes ne pourront mettre la réforme en œuvre de la même façon.

Refus, enfin, du traitement infligé aux maires, à qui on impose une charge sans leur donner les moyens de l'assumer, selon le principe éminemment choquant du « paie et tais-toi ! ».

Ce qui pose problème, ce n'est pas la répartition du temps scolaire sur quatre jours et demi, dont il a été rappelé à juste titre qu'elle avait cours il y a quelques années encore ; c'est l'aménagement du temps périscolaire. Sur ce point, d'ailleurs, le discours a changé. Les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) ont commencé par dire aux maires : « Ne vous inquiétez pas, mettez un quart d'heure par-ci par-là et l'affaire sera réglée ! ». Ensuite, Vincent Peillon nous a assurés qu'il ne serait pas obligatoire de prendre en charge le temps périscolaire. Et voilà maintenant que l'on érige le maire en acteur de la lutte contre l'échec scolaire. Qu'à cela ne tienne : que l'on fasse de lui un véritable acteur pédagogique, ce qu'il n'est pas aujourd'hui.

Opportune, intelligente, cette proposition de loi reflète le point de vue de bien des maires.

**M. Jean-Pierre Le Roch.** Cette proposition de loi est une remise en cause du pacte républicain centenaire qui unit l'État à la commune par l'école. Les maires sont fiers de remplir leur grande mission au côté de l'État. Renier ce passé pour entrer en désobéissance à des fins politiciennes est choquant et ne rend pas

justice à l'engagement des maires et des conseils municipaux de nos 36 000 communes. L'un des grands enseignements de l'enquête réalisée par l'AMF est la satisfaction affichée par plus des quatre-cinquièmes des maires engagés dans la réforme et par plus de 70 % des parents concernés. Cela étant, pour améliorer les modalités de mise en place de cette réforme, le dialogue doit se poursuivre entre tous les acteurs – collectivités, État, parents, enseignants, associations – et permettre des ajustements en maternelle.

Une fois bien installée, la réforme des rythmes scolaires, conforme à l'intérêt et au bien-être de l'enfant, qui en sont le premier objectif, permettra aussi, notamment dans nos communes rurales, de renforcer le lien social – on en a déjà de beaux exemples – et le fait intercommunal.

**Mme Dominique Nachury.** J'aimerais témoigner des interrogations et des inquiétudes qu'inspirent aux parents ces trois heures libérées d'enseignement, mais organisées de manière à maintenir une heure de sortie d'école compatible avec la vie sociale des familles. Légitimement ou non, celles-ci ne les considèrent pas comme étant de même nature que le périscolaire « classique ». Quelles activités, se demandent les parents, avec quelle cohérence ? Quels animateurs, avec quelles qualifications ? Quel coût et quelle organisation pour les familles et pour les communes ? Une petite commune du Rhône a lancé un appel à bénévoles pouvant s'engager sur la durée d'une année scolaire et ayant une compétence à proposer. Est-ce satisfaisant ? La concertation et la compensation financière sont nécessaires pour garantir la qualité et la cohérence des activités et rassurer les familles. Tel est le sens de cette proposition de loi.

**M. François de Mazières.** D'abord, il est incontestable que de très gros problèmes se posent sur le terrain. Dans ma commune de Versailles, qui compte près de 100 000 habitants, j'ai rarement vu une telle unanimité : les syndicats, les parents d'élèves, la grande majorité des enseignants et le personnel municipal, notamment les animateurs, nous demandent tous de résister à cette nouvelle mesure.

Ensuite, le coût de la réforme est disproportionné. Dans une période très difficile du point de vue budgétaire, il équivaut, pour une ville comme la nôtre, à deux points d'impôt. Et ce ne sont pas les compensations qui permettront de faire face à cette dépense. N'oublions pas, en effet, que la réforme implique de prévoir le mercredi des transports et des repas supplémentaires, ainsi qu'un nettoyage des locaux.

Troisièmement, la réforme est contraire à l'esprit de la décentralisation, dont l'acte III est pourtant à l'ordre du jour. Dans les autres pays européens, en Allemagne, en Italie ou au Danemark, ces mesures sont toujours adoptées au niveau local.

Enfin, le contenu des activités est extrêmement variable. On prétend faire cette réforme pour les enfants, mais, quand on voit ce que les différentes communes peuvent proposer, on est atterré par son caractère inégalitaire.

Il est donc indispensable que nous débattions de la réforme, ce qui n'a pas été véritablement fait jusqu'à présent. La présente proposition de loi en fournit l'occasion. Regardez ce qui se passe en ce moment en Allemagne : nous devrions être capables, nous aussi, de parler sérieusement ensemble de l'intérêt général.

**Mme Sophie Dion.** En nous écoutant, Portalis doit se retourner dans sa tombe : nous ne parlons pas d'une loi, mais d'un décret, qui n'a absolument pas l'autorité d'un texte législatif !

Cette proposition de loi a le mérite de remettre les choses dans le bon ordre et de dire qui fait quoi, en distinguant la loi et son adaptation aux cas particuliers et en redonnant un rôle aux maires. Le maire et l'école sont deux institutions parallèles qui ont toujours vécu ensemble.

Dans mon département de Haute-Savoie, sur 294 communes, 11 seulement ont mis en place la réforme. Cela invite à s'interroger. Je regrette que la réforme n'ait pas tenu compte des spécificités locales et territoriales ni des remontées du terrain, qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une concertation. Sur un tel sujet, il était particulièrement malvenu d'imposer la mesure d'en haut. Elle engendre une inégalité au détriment des communes pauvres, des communes rurales. Dans mon département circule une pétition qui a recueilli de nombreuses signatures et porte à la fois sur les rythmes et sur le calendrier scolaire, lequel ne tient pas compte des spécificités des zones rurales et de montagne. Paris ne peut pas une fois de plus tout décréter !

**M. Paul Salen.** Alors que seules 17 % des communes ont décidé d'appliquer la réforme et que 30 % ont répondu à l'enquête qui lui a été consacrée, on prétend que 80 % y seraient favorables ! Mais, il y a quelques mois, les communes favorables représentaient 100 % de celles appliquant la réforme – celles qui se sont investies immédiatement dans ce projet auquel elles croyaient. Et voilà que 20 % regrettent déjà de s'être lancées !

Dans ma circonscription, sur les 110 communes qui comptent une école, 5 ont mis en place la réforme, mais 85 en demandent le report et souhaitent que les maires restent libres de leur choix. Les communes ne peuvent pas faire face au coût de la réforme, dont on dit qu'il représente 150 euros par élève en moyenne mais qui est deux fois plus élevé à Caen et Angers, pourtant dirigées par une majorité proche du Gouvernement. On parle d'équité à propos des activités périscolaires, mais il ne peut qu'y avoir des différences d'une commune à l'autre, du fait des installations existantes et du coût. Dans une commune de ma circonscription qui compte 1 600 habitants, qui est dirigée par un maire communiste et qui a immédiatement mis en place la réforme, c'est le personnel communal qui tient lieu d'animateurs : les activités servent de garderie ! Ce n'était

pas le but de la réforme. Parmi les 85 communes qui demandent le report, 75 % avancent qu'une mise en place immédiate représentera un coût pour les familles. Sans parler des transports : les collectivités vont prévoir des bus autour du temps scolaire mais non des activités périscolaires. Enfin, vous perturbez la vie des associations : vous prétendez étendre l'éventail d'activités sportives et culturelles proposées aux enfants, alors que la réforme va limiter le temps réservé à la vie associative.

**M. Guénaël Huet.** Cela en irrite certains, mais la réforme pose indéniablement des problèmes sur le terrain. Des problèmes pour trouver des animateurs, des locaux ; des problèmes, dont on parle moins, de concurrence entre écoles publiques et écoles privées, ces dernières n'étant pas tenues d'appliquer la réforme ; des problèmes pour les associations, qui ne peuvent plus proposer d'activités le mercredi matin ; enfin, bien entendu, des problèmes de financement.

Il faut regarder la réalité en face. La réforme fait l'unanimité ou la quasi-unanimité contre elle, des enseignants aux associations de parents d'élèves en passant par les personnels municipaux et de nombreux élus, toutes tendances confondues. Ouvrons les yeux et cherchons comment sortir de cette situation. La proposition de loi permettrait d'apaiser les esprits. Nous devrions y réfléchir librement, abstraction faite des contingences politiques.

**M. le rapporteur suppléant.** Les problèmes, notamment financiers, rencontrés sur le terrain sont en effet indéniables. Regardons de près la fameuse enquête de l'AMF : sur quelque 4 000 communes qui ont décidé de se lancer dans l'aventure dès la rentrée 2013, un millier seulement ont répondu. Qu'en pensent les autres ? Si l'on fait l'hypothèse qu'elles sont contre, cela signifierait que, loin de recueillir 80 % d'opinions favorables, la réforme suscite l'opposition d'au moins trois quarts des communes qui l'ont mise en œuvre !

Fondée sur les trois principes de liberté de choix, de concertation et de compensation, cette proposition de loi, loin de remettre en cause le pacte républicain, le revivifie. En Allemagne, dont ma circonscription n'est distante que de vingt kilomètres, ce sont les maires qui décident de l'organisation opérationnelle dans ces matières. Faire de même n'aurait rien de contraire aux principes républicains. Le pacte républicain implique le respect de certaines règles ; encore faut-il pouvoir les appliquer. Or, aujourd'hui, les maires n'ont pas les moyens, ni financiers ni juridiques, de le faire : on prétend les responsabiliser, mais on les envoie au casse-pipe ! Nous proposons simplement de leur donner les moyens de mettre en œuvre la réforme de M. Peillon.

Ce texte devrait faire consensus car il permet de créer du lien, de remettre du liant. Les maires sont en grande difficulté : ils sont extrêmement nombreux à le dire. Dans ma circonscription, sur 165 communes, 155 délibérations de conseils municipaux indiquent que la commune ne peut pas appliquer les dispositions actuelles.

La proposition de loi est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, plus sans doute que la réforme de M. Peillon. Pour mettre en œuvre un principe, il faut une méthode concrète ; c'est sur ce point que M. Peillon a péché, en ne tenant pas compte du terrain, en adoptant un point de vue trop théorique. C'est cette méthode que nous proposons d'améliorer.

## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(Art. L. 521-3 du code de l'éducation)

#### **Liberté de choix des maires dans l'organisation du temps scolaire et compensation par l'État des charges des communes résultant d'une modification des rythmes scolaires**

Disposition principale de la proposition de loi, cet article 1<sup>er</sup> accorde aux maires le libre choix de l'organisation du temps scolaire des écoles maternelles et primaires publiques.

Ce dispositif est appelé à prendre la forme d'une nouvelle rédaction de l'article L. 521-3 du code de l'éducation, au sein du titre II, « L'organisation du temps et de l'espace scolaires », du Livre V de la deuxième partie.

#### **– Le libre choix donné aux maires dans l'organisation du temps scolaire**

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-3 dans sa nouvelle rédaction, les maires auront le libre choix de l'organisation du temps scolaire des écoles maternelles et primaires publiques. Le maire, conscient des réalités locales en termes de finances, de transports ou encore d'équipements, et interlocuteur privilégié des parents d'élèves, est en effet le mieux placé pour opter entre la semaine de quatre jours et celle de quatre jours et demi.

Ce choix devra s'effectuer dans le respect des programmes scolaires. Il devra se conformer, bien entendu, aux dispositions de l'article L. 521-1 du code précité, et donc au calendrier scolaire national arrêté par le ministre chargé de l'éducation pour une période de trois années. Il devra également se plier aux exigences posées par l'article L. 521-2, et donc tenir « *compte des besoins d'expression physique, d'éducation et de pratique corporelle et sportive des élèves* ».

On objectera peut-être qu'une telle disposition entraînera une diversité de rythmes scolaires d'une commune à une autre. Mais cela est déjà le cas actuellement : les communes les plus favorisées ont les moyens de recruter, d'avoir des locaux et d'offrir des activités périscolaires plus intéressantes que d'autres communes moins bien loties.

La présente proposition de loi permettra aux communes qui le souhaitent, si elles le jugent plus approprié, au moins pendant quelques années, de rester à la semaine de quatre jours. C'est donc un gage de souplesse. Il convient par ailleurs

de rappeler que le cœur de l'activité scolaire, comme le calendrier national et les programmes scolaires, restera le même pour toutes les communes.

**– Des consultations préalables à toute modification des rythmes scolaires**

Selon la nouvelle rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article L. 521-3, les maires seront tenus, avant toute modification des rythmes scolaires, de consulter les conseils d'écoles concernés, les professeurs des écoles de premier degré, les représentants des parents d'élèves ainsi que le directeur académique des services de l'Éducation nationale et les inspecteurs de l'Éducation nationale.

On notera qu'il est tout particulièrement impératif d'impliquer les conseils d'école, compte tenu de la diversité et de la représentativité de sa composition <sup>(1)</sup>.

La nouvelle rédaction envisagée reprend par ailleurs, à la fin du premier alinéa, les dispositions actuelles de l'article L. 521-3, qui prévoient que le maire peut, après avis de l'autorité scolaire responsable, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales.

**– La compensation par l'État des charges supportées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale**

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 521-3 nouvellement rédigé, toute modification des rythmes scolaires par la voie réglementaire – c'est-à-dire, en l'espèce, par un arrêté municipal – devra donner lieu à compensation par l'État des charges supportées à ce titre par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

---

(1) Article D. 411-1 du code de l'éducation : « Dans chaque école, le conseil d'école est composé des membres suivants :

1° Le directeur de l'école, président ;

2° Deux élus :

a) Le maire ou son représentant ;

b) Un conseiller municipal désigné par le conseil municipal ou, lorsque les dépenses de fonctionnement de l'école ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le président de cet établissement ou son représentant ;

3° Les maîtres de l'école et les maîtres remplaçants exerçant dans l'école au moment des réunions du conseil ;

4° Un des maîtres du réseau d'aides spécialisées intervenant dans l'école choisi par le conseil des maîtres de l'école ;

5° Les représentants des parents d'élèves en nombre égal à celui des classes de l'école, élus selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'éducation ;

6° Le délégué départemental de l'éducation nationale chargé de visiter l'école.

L'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription assiste de droit aux réunions. (...) »



En pratique, si une commune opte pour la semaine de quatre jours et demi, l'État compensera les charges supplémentaires ainsi créées. Une telle obligation est seule à même d'éviter la situation actuelle, dans laquelle les communes sont placées devant le fait accompli et la nécessité de choisir entre l'augmentation des impôts locaux ou la création de charges supplémentaires pour les familles.

Afin de limiter la portée financière de cette disposition pour l'État, le rapporteur proposera par amendement de limiter la compensation à un plafond de dépense par élève défini par l'État.

\*

*La Commission est saisie de l'amendement de suppression AC1 de M. Yves Durand.*

**M. Yves Durand.** Cet amendement se justifie par son texte même.

**M. Frédéric Reiss.** Nous aussi, nous soutenons le service public de l'éducation nationale. Mais le décret du 24 janvier dernier casse ce qui fonctionne – par exemple, à Épinal, la semaine de quatre jours qui donnait toute satisfaction depuis 1989. La proposition de loi ne remet absolument pas en cause les articles L. 521-1, 2 et 3 du code de l'éducation.

**M. le rapporteur suppléant.** On ne peut pas dire, comme le fait l'exposé sommaire, que l'article 1<sup>er</sup> remet en cause le service public de l'éducation nationale : les dispositions actuelles du code de l'éducation continueront de s'appliquer.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est **supprimé** et l'amendement AC4 du rapporteur **tombe**.*

## *Article 2*

### **Fixation des modalités d'application de la loi par décret en Conseil d'État**

L'article 2 confie à un décret en Conseil d'État, et non à un décret simple, le soin de déterminer les modalités d'application de la loi. L'intervention préalable du Conseil d'État constitue une garantie, s'agissant d'une réglementation d'importance majeure puisqu'elle porte sur les conditions d'organisation de l'enseignement.

\*

*La Commission examine l'amendement de suppression AC2 de M. Yves Durand.*

**M. Yves Durand.** Même argumentation que précédemment.

**M. Xavier Breton.** Je regrette que le débat fasse si peu de place aux échanges et à la nuance. Que n'avez-vous protesté contre l'absence prévue de M. Bertrand dès le début de la réunion, au moment où nous sommes convenus de la règle du jeu ? Vous n'insistez sur cette absence que parce que vous êtes en difficulté, notamment à propos de la fameuse enquête qui montre que très peu de communes ont mis en œuvre la réforme et que celles qui en sont satisfaites sont plutôt de gauche et ont plutôt les moyens de l'appliquer. N'avez pas aussi peur d'engager le débat ! Nous voterons contre cet amendement.

**M. le rapporteur suppléant.** Cet amendement est bien surprenant, de même que son exposé sommaire : « Amendement de conséquence ». Notre collègue Durand a annoncé qu'il développerait ses arguments dans l'hémicycle. Tout est dit : vous ne voulez pas engager la discussion sur ce texte, cela vous gêne. Vous défendez donc un amendement de suppression sans argumenter. Vous avez peut-être numériquement raison, mais les maires et les autres élus de terrain attendent autre chose.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 2 est supprimé.*

### *Article 3*

#### **Gage de charges**

L'article 3 prévoit que les charges pour l'État, résultant du principe d'une compensation des charges supportées par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, seront compensées par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts, c'est-à-dire aux droits relatifs aux tabacs.

\*

*La Commission examine l'amendement AC3 de suppression de M. Yves Durand.*

**M. Yves Durand.** Même argumentation que précédemment.

**M. Frédéric Reiss.** L'argumentation de la majorité est vraiment très élémentaire ! Le texte est progressivement vidé de sa substance. Cette réforme mérite pourtant d'être repensée et au moins assouplie. En outre, huit jours ont été ajoutés aux vacances de la Toussaint mais rien n'a été prévu pour les vacances d'été, alors que le ministre avait annoncé son intention de réaménager le calendrier annuel des rythmes scolaires.

**M. le rapporteur suppléant.** L'aspect financier est essentiel. Les maires nous le disent. 20 % des élèves sont concernés par la réforme, ce qui représente une dépense de 160 millions d'euros ; si tous l'étaient, ce montant atteindrait 800 millions. Si ces 800 millions ne sont pas disponibles, il va falloir augmenter la fiscalité locale. Et si tel est le cas, il faut le dire ! En d'autres termes, par cet amendement, vous annoncez à nos concitoyens qu'à cause du Gouvernement, les maires vont devoir augmenter les impôts locaux et leur faire subir une nouvelle hausse d'impôts. Assumez-le, ne vous cachez pas derrière votre petit doigt ! Il faudra de toute façon en reparler en vue des municipales.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé**.*

*Tous les articles ayant été rejetés, il n'y a pas lieu pour la Commission de se prononcer sur l'ensemble de la proposition de loi, qui est ainsi **rejetée**.*



*En conséquence, la Commission des affaires culturelles et de l'éducation vous demande de rejeter la proposition de loi permettant le libre choix des maires concernant les rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré (n° 1491).*



## TABLEAU COMPARATIF

| Dispositions en vigueur   | Texte de la proposition de loi   | Travaux de la Commission   |
|---|--|--|
| <b>Code de l'éducation</b>  | <b>Proposition de loi permettant le libre choix des maires concernant les rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré</b>   | <b>Proposition de loi permettant le libre choix des maires concernant les rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré</b> |
| Art. L. 521 3. – Le maire peut, après avis de l'autorité scolaire responsable, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales. | Article 1 <sup>er</sup><br><br>L'article L. 521-3 du code de l'éducation est ainsi rédigé :<br>« Art. L. 521 3. – Les maires ont le libre choix de l'organisation du temps scolaire des écoles maternelles et primaires publiques dans le respect des programmes scolaires, sous réserve des dispositions des articles L. 521 1 et L. 521 2. Avant toute modification des rythmes scolaires, les maires sont tenus de consulter les conseils d'écoles concernés, les professeurs des écoles de premier degré, les représentants des parents d'élèves ainsi que le directeur académique des services de l'éducation nationale et les inspecteurs de l'Éducation nationale. Le maire peut, après avis de l'autorité scolaire responsable, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales.<br>« Toute modification des rythmes scolaires par voie réglementaire donne lieu à compensation par l'État des charges supportées à ce titre par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. » | Article 1 <sup>er</sup><br><br><i>Supprimé</i>   |
|   | Article 2<br><br>Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'État.  | <b>Amendement AC1</b><br><br>Article 2<br><br><i>Supprimé</i>  |
|   | Article 3<br><br>Les charges pour l'État sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.  | <b>Amendement AC2</b><br><br>Article 3<br><br><i>Supprimé</i><br><br><b>Amendement AC3</b>   |