

Le GART et l'ANATEEP vont publier prochainement une étude conjointe sur les impacts de la réforme des rythmes scolaires dans l'organisation départementale du transport des élèves. *Transports scolaires* vous livre en avant-première les principales conclusions.

Rythmes scolaires le transport a coûté 80 millions d'euros en 2014

La question du transport n'aura que peu compté au moment de préparer la réforme portant sur les nouveaux rythmes scolaires. L'Education nationale s'est focalisée sur la réussite éducative de l'enfant, les communes sur le recrutement des personnels appelés à prendre en charge les activités périscolaires, les associations d'élus sur le coût de la réforme et les transferts financiers à obtenir de l'Etat en compensation. Mais, en amont, la question de savoir si l'organisation des transports en place était susceptible d'absorber, voire de faciliter cette politique éducative, n'aura bien souvent été qu'un problème jugé subsidiaire. Et les autorités organisatrices de transport ont dû trouver très vite des solutions pour ne pas être submergées par l'ampleur des adaptations de services à réaliser. C'est ce qui ressort de l'enquête réalisée par



le GART, en partenariat avec l'ANATEEP, sur l'impact organisationnel et financier de cette réforme. Elle a été menée entre les mois de mai et septembre 2014. Le mois d'octobre a permis aux conseils généraux qui n'avaient pas répondu à l'intégralité des questions de l'enquête ou désireux de corriger certaines données de le faire. Le

taux de réponse global à l'enquête a été de 58,6 % pour l'ensemble des conseils généraux.

**EN MOYENNE
PAR DÉPARTEMENT,
6 800 ÉLÈVES CONCERNÉS**

L'application de la réforme a été menée à "marche forcée".

Les résultats de l'enquête confirment que la majorité des communes, confrontées à de nombreuses difficultés pratiques, sans parler du financement des dispositifs mis en place, ont repoussé la réforme à la rentrée scolaire 2014-2015 (tableau 1).

A l'exception de quatre conseils généraux (Haute-Garonne, Deux-Sèvres, Nièvre et

Haute-Vienne) pour lesquels la tendance a été plutôt inverse, l'effort de la part des départements en termes d'organisation du transport scolaire a donc dû se porter sur l'année scolaire 2014-2015, et notamment la préparation de la rentrée.

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires s'est portée sur le mercredi (pour 98,93% de l'ensemble des communes) et non le samedi. Pour les deux rentrées consécutives, le volume global d'élèves transportés par les conseils généraux et directement concernés par la réforme des rythmes scolaires est de 360 768⁽¹⁾, soit environ en moyenne 6 800 élèves par département (tableau 2).

VOLONTÉ DE MAÎTRISE DES MOYENS ALLOUÉS

Les modalités de répartition des activités périscolaires sur la semaine, leur articulation avec les activités pédagogiques complémentaires (APC) ou les "études surveillées" ont donné lieu à la mise en œuvre de rythmes circadiens différenciés. Les conseils généraux ont répondu à cette diversité des montages locaux dans un esprit de maîtrise des moyens alloués, et parfois même à moyens

constants. Il n'en demeure pas moins qu'en année pleine, les conseils généraux ont, en moyenne, dû injecter 52 195 kilomètres supplémentaires afin de répondre efficacement aux besoins de dessertes ! (tableau 3)

Dans une majorité des cas, les conseils généraux ont choisi de rationaliser à la fois le nombre de cars et l'allocation de conducteurs supplémentaires. Seulement trois départements ont intégré des cars supplémentaires et le nombre de conducteurs équivalents. La plupart ont utilisé toutes les subtilités organisationnelles possibles (réemploi de véhicules, temps partiels optimisés,...).

Malgré leur expertise, les services "transport" ont fait face à des problématiques difficiles à traiter. Tout d'abord s'est posée la question des enchaînements du mercredi (la plus difficile pour 67,3 % des conseils généraux répondants !). Comment gérer l'organisation des enchaînements du transport des élèves du primaire, de la maternelle avec ceux des collèges et lycées ? Comment prendre en compte le restaurant scolaire du mercredi midi ? Les conseils généraux ont été très attentifs à ne pas faire de double rotation, tout en respectant "au maximum" le principe des 3 heures de classes le mercredi matin⁽²⁾. Un vrai jeu d'équilibristes !... D'autant que de nombreuses communes ont demandé à leur conseil général d'acheminer les enfants vers les centres de loi-

Repère

Saisi par de nombreux recours, le Conseil d'État* a bien rappelé que le décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires relève de la compétence exclusive de l'État et n'empiète pas sur les compétences des collectivités territoriales.

* CE, 2 juillet 2014, req. n°367179

1 Des communes attentistes dans la mise en œuvre de la réforme

Nombre total de communes	15 249
% de communes appliquant la réforme à la rentrée 2013-2014	14 %
% de communes appliquant la réforme à la rentrée 2014-2015	86 %

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 55 conseils généraux répondants, 2014

2 Des transports d'élèves significativement impactés

Nombre d'élèves transportés par les Conseils généraux concernés par la réforme des rythmes scolaires	
pour la rentrée 2013-2014	88 140
pour la rentrée 2014-2015	272 628
Total d'élèves concernés	360 768
	soit 6 800 élèves par département

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 53 conseils généraux répondants, 2014

Les conséquences du "décret Hamon"

Les conséquences du décret Hamon ont été limitées. À la rentrée 2014-15, seules 8 % environ des communes ont souhaité profiter de ces assouplissements. Rappelons que ce décret permet une organisation hebdomadaire du temps scolaire comprenant par exemple 8 demi-journées d'enseignement avec 5 matinées réparties sur 5 jours, dont une matinée d'enseignement placée indifféremment le mercredi ou le samedi matin. Il est donc possible de prévoir, dans cette hypothèse, une après-midi réservée au périscolaire. De fait, il s'agit bien souvent du vendredi après-midi. Ce sont surtout les villages qui appliquent le décret Hamon, notamment dans les territoires ruraux*. Leur population moyenne est d'un peu plus de 3 000 habitants, et deux tiers d'entre eux sont recensées comme des communes rurales. En termes de transport, les conséquences de cette "autre" organisation de la semaine scolaire ne sont pas très pénalisantes.

* Néanmoins, certaines villes plus grandes ont également fait le choix d'en profiter, Lyon par exemple. Quatorze villes de plus de 50 000 habitants ont ainsi choisi d'utiliser le décret Hamon pour la réforme des rythmes scolaires.

3 Des moyens supplémentaires pour répondre aux exigences de la réforme

	Kilométrage supplémentaire	Nombre de rotations / vacances à effectuer		Nbre de cars supplémentaires nécessaires	Nbre de conducteurs supplémentaires à embaucher
		mercredi matin	samedi matin		
Moyenne	52 195	213	3,6	5	5
Minimum	950	1	2	14	10
Maximum	525 000	6 012	6	14	10
TOTAL	2 557 558	-	-	37	18

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 20 conseils généraux répondants, 2014

sirs le mercredi après-midi ?!... (graphique 4)

Pour les adaptations des autres jours, le principe généralement arrêté a été la prise en charge aux horaires actuels, donc après les activités périscolaires, pour préserver les enchaînements habituels. Le réemploi des véhicules (primaire/secondaire) a été privilégié.

UN COÛT NON NÉGLIGEABLE MAIS MAÎTRISÉ

L'autre résultat de cette étude concerne le volet financier. Le surcoût de la réforme représente un montant de l'ordre de 43 millions d'euros pour les 54 départements ayant répondu. Si l'on extrapole ces résultats aux 101 départements français, on peut estimer à environ 80 millions d'euros l'impact global de la mesure. On retrouve ici minorée la première estimation fournie début 2014 par l'association des directeurs des services techniques départementaux (ADSTD), évaluation qui était d'environ 1 million d'euros par département. C'est néanmoins d'autant plus significatif que cet impact budgétaire n'a pas été compensé par l'Etat. L'étude identifie les pistes de financement complémentaires choisies par les départements.

Ce constat met en exergue un élément particulièrement sous-estimé : le coût du transport des élèves en situation de handicap (tableau 5).

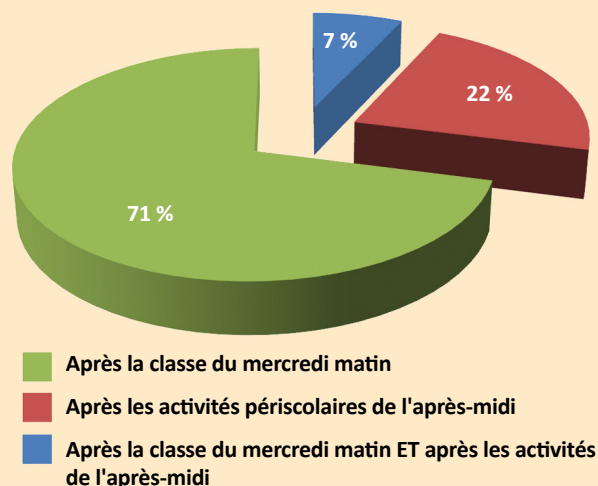
Le surcoût annuel moyen de la réforme est évalué à environ 157 € par élève mais une proportion élevée d'enfants en situation de handicap à prendre en compte dans le cadre de la réforme peut conduire à une forte inflation des dépenses. Le coût du transport d'un élève en situation de handicap est ainsi de 7,6 fois le coût d'un élève valide (940 contre 123 euros). L'enquête montre que la proportion du nombre d'élèves en situation de handicap transportés par les conseils généraux et concernés par la réforme n'est que de 3,79 %. Mais tout de même !...

En outre, l'enquête permet d'aller plus loin dans l'analyse, notamment grâce à des données complémentaires obtenues dans 22 départements. L'impact budgétaire moyen de la réforme pour un conseil général s'élève à 4 % de son budget "transport scolaire". Mais cette moyenne cache de fortes disparités. On peut aller d'un minimum de 1 % (Morbihan, Rhône, Haute-Savoie), voire 1,2 % (Gard) jusqu'à 6 % (Dordogne, Yonne), 7 % (Creuse) et même 8 % dans les Ardennes.

UNE FAILLE JURIDIQUE

Se pose, enfin, le problème de la définition du temps scolaire et de ses implications juridiques lorsqu'on évoque le transport. En effet, l'autorité organisatrice de transport est astreinte à gérer le transport purement scolaire. Le secteur périscolaire est facultatif pour les familles, il peut être payant, et le transport initié ne relève pas de la responsabilité de l'AOT. L'étude GART-ANATEEP montre que les Départements, très pragmatiques et tournés vers la rationalisation des services, ont dépassé cette distinction. Mais on se pose légitimement question de la validité juridique d'une telle option. De la même

4 Choix du conseil général pour le transport des élèves le mercredi



Source : Enquête GART-ANATEEP sur 45 conseils généraux répondants, 2014
Question posée : quel choix le conseil général a-t-il fait pour le transport des élèves de la maternelle et du primaire ?

5 Impact de la réforme sur le coût annuel par élève transporté (valide et en situation de handicap)

	Nbre d'élèves concernés année pleine 2014	Coût en €, année pleine 2014	Coût annuel par élève transporté en €, année pleine 2014
Elèves valides	261 643	32 389 806 €	123,80 €
Elèves en situation de handicap	10 985	10 333 650 €	940,70 €
Totaux ou moyenne	272 628	42 723 456 €	156,70 €

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 54 conseils généraux répondants, 2014

manière, quid de l'accompagnement des élèves. En effet, comme le rappelle l'Education nationale dans le Guide pratique «Les nouveaux rythmes à l'école primaire» (page 27), les communes ou EPCI responsables organisent librement les modalités d'accueil des enfants qu'elles ont sous leur responsabilité sur le temps périscolaire. Elles peuvent décider de mettre en place les activités périscolaires : - soit dans le cadre d'un accueil de loisirs sans hébergement ; elles sont alors soumises à une obligation de déclaration et doi-

vent se conformer à des règles spécifiques, notamment en matière de taux d'encadrement ; - soit dans le cadre d'autres modes d'accueil n'entrant pas dans la catégorie ci-dessus ; dans ce cas, les communes fixent elles-mêmes le taux d'encadrement et les conditions de recrutement des personnels intervenant sur le temps périscolaire.

Il en résulte, sous réserve de l'appréciation que pourrait en faire le juge administratif, que le transport en lien avec une activité périscolaire, effectuée dans

Repère

Les écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat d'association ne sont pas tenues de mettre en œuvre les dispositions du décret n°2013-77 du 24 janvier 2013 qui organise le temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires en quatre jours et demi.

Question Ecrite d'Edith Gueugnau, n°41485, JO de l'Assemblée Nationale du 28 janvier 2014

le cadre d'un accueil collectif de mineurs (ACM) sans hébergement, doit également respecter les taux d'encadrement prévus par l'article R227-16 du code de l'action sociale et des familles. Si un projet éducatif territorial (PEDT) prévoit le recours au centre de loisirs, le décret n°2013-707 du 2 août 2013 assouplit temporairement (maximum de 3 ans mais renouvelables après examen) le taux d'encadrement des activités périscolaires. Mais cet assouplissement n'est pas autorisé pendant les phases de transport⁽³⁾, pendant lesquelles l'accompagnement est obligatoire. Dans ce cadre juridique extrêmement complexe, la question centrale que l'Etat se garde bien de clarifier tant elle est porteuse de conséquences en termes de responsabilité légale est la suivante : l'autorité organisatrice de

transport doit-elle se limiter de manière très stricte au transport purement scolaire ou peut-elle baser son organisation sur la journée de l'élève en récupérant donc les élèves à l'issue de leurs activités périscolaires ? Concrètement, l'enquête montre que les conseils généraux n'ont pas une réponse unanime à la question ●

MOUNIA MOUDJED
ET ÉRIC BRETON

- 1- Par projection, on estime au niveau national à 687501 le nombre d'élèves du premier degré concernés.
- 2- Cet aspect pose un problème majeur de légalité. De nombreux départements reconnaissent que certaines écoles ne pourront pas bénéficier de 3 heures de cours le mercredi matin à cause de rotations impossibles.
- 3- Voir notamment la réponse ministérielle à la députée Véronique Louwagie (QE n°33981, JOAN du 28 octobre 2014 ainsi que le paragraphe 3-1 de la circulaire NOR : VJSJ1425035C du 5 novembre 2014.

La concertation paie...

L'exigence de rationalisation portée par les conseils généraux a été notamment favorisée par la concertation avec l'Education nationale. Elle a été générale et globalement efficace. En effet, certains conseils généraux, comme par exemple, la Haute-Garonne, la Charente Maritime ou encore la Haute-Marne, ont énoncé dès le départ, leur volonté d'accompagner la réforme des rythmes scolaires à moyens constants en matière de transports scolaires, se traduisant notamment par le maintien des horaires existants en dehors du mercredi (des ajustements pouvant être opérés, mais à la marge).

Plus précisément, en Haute-Marne, la concertation s'est faite avec l'appui de l'inspecteur d'académie qui a, dès le départ, imposé que les horaires de classe/NAP soient compatibles avec les besoins des transports scolaires (notamment les enchaînements).

Il en a été de même en Charente-Maritime.

Mais la concertation ne doit pas se limiter aux services de l'Education nationale. Or, les mutualisations de lignes n'ont pas vraiment été engagées par les conseils généraux avec d'autres collectivités locales (par exemple avec les autorités urbaines ou les autorités organisatrices de second rang) afin de rationaliser les dessertes des établissements scolaires.

Seuls 6 conseils généraux ayant répondu (Lot et Garonne, Morbihan, Loire-Atlantique, Cantal, Yonne, Moselle) ont opéré une mutualisation de lignes.

QUESTIONS CROISÉES À...

Guy Le Bras,
Directeur général du GART



Christophe Trébosc,
Secrétaire Général de l'ANATEEP



Transports scolaires : Pourquoi cette étude commune engagée par le GART et l'ANATEEP et quels en étaient les objectifs ?

Guy Le Bras - Dans le cadre de la Commission Départements du GART, les élus du GART ont souhaité disposer d'éléments plus précis quant à l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les transports scolaires. Avec l'appui de l'ANATEEP, la GART a donc lancé une vaste enquête, permettant notamment de mieux affiner les estimations financières faites par ailleurs par d'autres associations (comme l'Assemblée des Départements de France ou l'Association des Directeurs des Services Techniques Départementaux).

Christophe Trébosc - Suite au séminaire de janvier 2014, organisé par l'ANATEEP, sur le thème de la réforme des rythmes scolaires, le GART a souhaité engager une étude auprès des départements afin d'obtenir des chiffres objectifs sur l'impact occasionné aux AOT et a proposé à l'ANATEEP de s'associer à cette démarche. Il fallait avoir des données précises, on ne pouvait pas avancer des coûts sans remontées d'information objective.

Transports scolaires : Quel enseignement principal retirez-vous des résultats de votre enquête ?

Guy Le Bras - Les conseils généraux ont su optimiser les solutions de dessertes des établissements scolaires, avec une rationalisation des moyens alloués (tant en offre qu'en moyens humains et matériels). Il n'en reste pas moins que l'impact financier pour les conseils généraux est patent, et cela sans aucune compensation ou subventionnement de la part des pouvoirs publics.

Christophe Trébosc - Globalement, les services transport ont évité une trop forte inflation des coûts en travaillant en concertation auprès des maires et écoles et en expliquant qu'il n'était pas possible d'organiser du transport "à la carte". Depuis plusieurs années, la rationalisation est permanente dans les services, cela s'est vérifié dans cette nouvelle organisation.

ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LE GART ET L'ANATEEP EN 2014

Répondants par taille de population :

8 départements de moins de 200 000 habitants

(CREUSE, LOT, HAUTES-ALPES, CORSE DU SUD, MEUSE, CANTAL, ALPES DE HAUTE PROVENCE, HAUTE-MARNE)

21 départements entre 200 000 et 500 000 habitants

(NIEVRE, VIENNE, ARDECHE, LOIR-ET-CHER, JURA, YONNE, CHER, MANCHE, AUDE, CHARENTE, ARDENNES, ORNE, EURE-ET-LOIR, SAVOIE, ALLIER, DROME, TARN, LOT-ET-GARONNE, DORDOGNE, DEUX-SEVRES, HAUTE-VIENNE)

17 départements entre 500 000 et 1 million d'habitants

(MEURTHE ET MOSELLE, AIN, OISE, COTE-D'OR, FINISTERE, MORBIHAN, COTES-D'ARMOR, CHARENTE-MARITIME, HAUTE-SAVOIE, LOIRE, EURE, VAUCLUSE, MARNE, SOMME, LOIRET, PUY-DE-DOME, GARD)

11 départements entre 1 et 2 millions d'habitants

(BAS-RHIN, HAUTE-GARONNE, ESSONNE, PAS-DE-CALAIS, GIRONDE, LOIRE-ATLANTIQUE, BOUCHES-DU-RHONE, SEINE-ET-MARNE, ALPES-MARITIMES, MOSELLE, RHONE)

1 département de plus de 2 millions d'habitants (NORD)