



REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES ET IMPACTS SUR L'ORGANISATION DES TRANSPORTS SCOLAIRES

Etude GART – ANATEEP

Février 2015

Sous la direction de :

Guy LE BRAS, directeur général, GART

Christophe TREBOSC, secrétaire général, ANATEEP

Traitement et analyse des données :

Mounia MOUDJED, chargée de mission auprès du directeur général, GART

Eric BRETON, directeur d'études, ANATEEP

Développement et administration du site d'enquête :

Alexandre MAGNY, secrétaire général, GART

Gestion des envois et des relances auprès des conseils généraux :

Karima CARBONNIER, assistante, Pôle Accueil et secrétariat, GART

Nous tenons à remercier l'ensemble des conseils généraux et leurs services transports qui ont bien voulu contribuer à cette étude.

Sur demande, des exports Excel des résultats de l'étude peuvent être communiqués aux conseils généraux adhérents du GART et de l'ANATEEP.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	4
1) Rappel des objectifs de l'enquête GART-ANATEEP	4
2) Le cadre général de l'enquête	4
PARTIE 1 – RYTHMES ET TRANSPORTS SCOLAIRES : DES TRANSPORTS SOUS CONTRAINTE	7
1) Une application de la réforme à « marche forcée »	7
2) Des transports d'élèves significativement impactés	10
PARTIE 2 - RYTHMES ET TRANSPORTS SCOLAIRES : DES IMPACTS CONSEQUENTS	17
1) La précieuse expertise des départements dans « l'absorption » de la réforme des rythmes scolaires	17
2) Des conséquences financières certaines et non compensées	24
CONCLUSION	30

INTRODUCTION

1) Rappel des objectifs de l'enquête GART-ANATEEP

Faisant suite à sa Commission Départements du 16 janvier 2014, et à la demande des conseils généraux, le GART a réalisé une enquête sur la réforme des rythmes scolaires et ses impacts sur l'organisation des transports scolaires.

Réalisée en partenariat avec l'Association Nationale pour les Transports Educatifs de l'Enseignement Public (ANATEEP), association ayant de l'expertise sur les problématiques liées au transport scolaire, cette enquête commune a pour objectifs principaux de :

- ↪ rendre compte des modalités de mise en œuvre concrète de la réforme des rythmes scolaires au sein des départements ;
- ↪ se focaliser sur les incidences financières pour les autorités organisatrices de transport départementales, de la réforme sur les transports scolaires, permettant ainsi d'affiner les estimations financières réalisées par ailleurs par d'autres organismes (comme par exemple l'Assemblée des Départements de France) ;
- ↪ rendre compte du processus de concertation entre les conseils généraux, l'Education Nationale et les autorités organisatrices de mobilité ;
- ↪ identifier les difficultés que les conseils généraux peuvent rencontrer dans l'organisation des transports scolaires avec la mise en œuvre de la réforme.

2) Le cadre général de l'enquête

Afin de mener à bien cette enquête auprès de l'ensemble des conseils généraux, une enquête en ligne a été mise en place sur le site Annuaire du GART (<http://www.annuaire-gart.org>) permettant aux conseils généraux, avec l'attribution d'identifiants et de mots de passe, de se connecter et de répondre directement aux questions en ligne. Les données ont ainsi pu être collectées par la suite par l'intermédiaire d'un tableur Excel.

Cette enquête 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 (notamment liées aux impacts financiers et organisationnels) de le faire.

a. Le profil des répondants et le taux de réponse à l'enquête

Cette enquête a été destinée aux Conseils Généraux, adhérents et non adhérents du GART, en charge de l'organisation des transports scolaires hors des périmètres de transport urbain.

Tableau 1 : Nombre de répondants par taille de population

CLASSE DE POPULATION	NOMBRE DE CONSEILS GENERAUX	LISTE DES REpondANTS
< 200 000 habts.	8	CREUSE, LOT, HAUTES-ALPES, CORSE DU SUD, MEUSE, CANTAL, ALPES DE HAUTE PROVENCE, HAUTE-MARNE
entre 200 000 et 500 000 habts.	21	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
entre 500 000 et 1 million d'habts.	17	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
entre 1 et 2 millions d'habts.	11	BAS-RHIN, HAUTE-GARONNE, ESSONNE, PAS-DE-CALAIS, GIRONDE, LOIRE-ATLANTIQUE, BOUCHES-DU-RHONE, SEINE-ET-MARNE, ALPES-MARITIMES, MOSELLE, RHONE
> 2 millions d'habts.	1	NORD
TOTAL		58

Le taux de réponse global à l'enquête est de 58,6 % pour l'ensemble des conseils généraux, avec une répartition de 69 % de taux de retour pour les conseils généraux adhérents du GART, et 44% de non-adhérents.

b. Les limites méthodologiques de l'enquête

En dépit d'un taux de réponse relativement représentatif et satisfaisant, il faut tout de même noter quelques biais méthodologiques à l'enquête :

- l'enquête a été menée entre mai et septembre 2014, les conséquences organisationnelles liées au décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives

à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires (dit « décret Hamon ») n'ont donc pas été intégrées dans l'enquête ;

- s'agissant des impacts financiers, certains des conseils généraux sont encore en cours d'évaluation, il n'était donc pas possible de disposer des réponses définitives ;
- s'agissant des territoires franciliens, il a été possible d'obtenir uniquement les réponses de l'Essonne et de la Seine-et-Marne, ces deux départements ayant reçu de la part du Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF) une délégation de compétence.

Pour compléter, le lecteur pourra se reporter à l'article intitulé « *Rythmes scolaires : le transport a coûté 80 millions d'euros en 2014* » dans la Revue *Transports Scolaires* n°188, janvier 2015, en pages 16 à 19.

PARTIE 1 – RYTHMES ET TRANSPORTS SCOLAIRES : DES TRANSPORTS SOUS CONTRAINTE

Une fois de plus, 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.

1) Une application de la réforme à « marche forcée »

- a. Le plus gros contingent en 2014-2015 : répartition par commune

Encadré 1 : Précision méthodologique

Statistiquement, nous avons dû supprimer de notre échantillon 3 conseils généraux : le Morbihan, la Charente et le Jura dans la mesure où aucune réponse n'a été apportée sur le nombre de communes appliquant la réforme sur 2013 et sur 2014.

Plus précisément s'agissant du département du Jura, aucune réponse n'a été apportée car la référence du département, principalement à dominante rurale, n'est pas la commune mais l'école (38 écoles ont mis en œuvre la réforme pour 2013-2014 et 252 écoles en 2014-2015). L'ensemble des écoles du Jura ont choisi le mercredi.

L'analyse de l'étendue de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires montre que la majorité des communes l'ont appliquée pour la rentrée scolaire 2014-2015.

En effet, sur les 55 départements répondants (cela représente au total 22 302 communes), on comptabilise 2 203 communes qui ont mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires sur le dernier

trimestre de l'année scolaire 2013, soit seulement 14 %, et 13 046 communes l'appliquant pour 2014-2015. Cela témoigne bien des difficultés pratiques, sans parler du financement des dispositifs mis en place auquel ont été confrontées les municipalités.

Tableau 2 : des communes attentistes dans la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires

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

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

Encadré 2 : Rappel juridique

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

Source : La Gazette, 17 février 2014, Juridique : réponses ministérielles.

A l'exception de 4 conseils généraux (Haute-Garonne, Deux-Sèvres, Nièvre et Haute-Vienne) pour lesquels la tendance a été plutôt inverse (le nombre de communes a été plus important pour l'année 2013), l'effort de la part des conseils généraux en termes d'organisation des transports scolaires a donc dû se porter sur l'année scolaire 2014-2015, et notamment la préparation de la rentrée. La mise en œuvre a donc été ainsi effective et généralisée pour 2014-2015.

Certaines communes, bien que dans l'obligation d'appliquer la réforme ont tout de même été réticentes à sa mise en œuvre (cette réticence ayant été avant tout politique) : 138 communes se sont déclarées ainsi réticentes (soit environ 1 % de notre échantillon de communes). Dans le cas particulier de l'Essonne, 15 communes avaient décidé de ne pas mettre en place cette réforme, mais, menacées de recours judiciaires, elles ont toutes mis en place « en décalé » cette réforme sur 2014. Elles ont bien fait puisque le Conseil d'Etat [Conseil d'État, 2 juillet 2014, req. n°367179] 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.

Encadré 3 : Les conséquences du « décret Hamon »

À la rentrée 2014-15, seul 8 % environ des communes ont souhaité profiter des assouplissements du décret Hamon* de mai 2014. 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 3000 habitants, et deux tiers d'entre eux sont recensés comme des communes rurales. Néanmoins, certaines villes plus grandes ont également fait le choix d'en profiter, Lyon par exemple. Quatorze villes de plus de 50000 habitants ont ainsi choisi de déroger à la réforme des rythmes scolaires. En termes de transport, les conséquences de cette « autre » organisation de la semaine scolaire ne sont pas très pénalisantes. L'organisation du transport scolaire intègre déjà cette demi-journée.

* Décret n°2014-457 du 7-5-2014 - J.O. du 8-5-2014

b. Des modalités d'organisation hétérogènes

Tableau 3 : Une écrasante majorité de communes ont opté pour le mercredi

Choix de mise en application de la réforme pour le mercredi (en nombre de communes)	Choix de mise en application de la réforme pour le samedi matin (en nombre de communes)	Total (en nombre de communes)
12 703	138	12 841
98,93 %	1,07 %	

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 49 conseils généraux, 2014

Incontestablement, la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires s'est portée sur le mercredi (pour 98,93% de l'ensemble des communes). Une très faible minorité de communes a opté pour le samedi matin (dans 1,07% des cas). Cette « concentration » sur le mercredi scolaire n'ira d'ailleurs pas sans poser de difficultés pour les conseils généraux en matière d'organisation de transports scolaires (cf. partie 2).

Reste que 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 une multitude de rythmes circadiens.

2) Des transports d'élèves significativement impactés

a. En nombre d'élèves concernés par la réforme

i. Nombre d'élèves transportés par le Conseil Général concernés par la réforme

Tableau 4 : Nombre d'élèves transportés par les conseils généraux et concernés par la réforme

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

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

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 élèves, soit environ en moyenne 6 800 élèves par département. Sachant qu'un département moyen transporte 21 000 élèves de la maternelle au lycée (source : ANATEEP, novembre 2012), on peut donc avancer que seulement 32 % des élèves transportés sont impactés par cette réforme. C'est tout à fait cohérent avec le fait que le transport scolaire départemental concerne avant tout le second degré.

ii. Elèves en situation de handicap : une problématique mal anticipée.

Les élèves en situation de handicap sont également directement impactés par la réforme des rythmes scolaires. Selon notre enquête, 13 681 enfants de maternelle ou d'élémentaire ont été concernés pour les deux rentrées, soit 3,79% du total d'élèves transportés en cumul. Certains conseils généraux sont d'autant plus impactés que le volume d'élèves handicapés concernés est relativement important : c'est le cas, par exemple, du département du Nord, qui comptabilise, pour la rentrée 2014, 1 350 élèves handicapés, et pour lequel l'évolution des rythmes scolaires a un impact important sur le transport des élèves en situation de handicap.

Tableau 5 : Nombre d'élèves handicapés transportés par les conseils généraux concernés par la réforme

Nombre d'élèves handicapés transportés par les conseils généraux concernés par la réforme		
pour la rentrée 2013-2014	2 696	3,06%
pour la rentrée 2014-2015	10 985	4,03%
Total d'élèves handicapés concernés	13 681	3,79%

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

L'intégration des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire s'effectue au rythme d'environ 10 % tous les ans. Mais les élèves souffrant de troubles sensoriels ou moteurs (UFR), qui posent de lourds problèmes d'accessibilité aux services mis en place par les départements, sont heureusement une petite minorité des élèves scolarisés, donc transportés. En novembre 2013, une enquête de l'ANATEEP montrait ainsi que seulement 7 % des élèves en situation de handicap utilisaient un fauteuil roulant (UFR). En effet, 43 % des élèves en situation de handicap qui sont accueillis en milieu ordinaire ont des troubles intellectuels et cognitifs. La question de l'accessibilité ne se pose pas pour eux ; ils peuvent utiliser les transports publics, même si pour certains un accompagnateur est nécessaire !

L'erreur serait pourtant de penser qu'il s'agit là d'une problématique marginale, ne serait-ce que pour des raisons financières. Si l'on prend comme référence le coût annuel moyen par élève transporté, la comparaison se passe de commentaires (**Tableau 6**).

Tableau 6 : Comparaison du coût annuel moyen par élève transporté

Coût moyen annuel 2012/13	Elève en situation de handicap	Elève non handicapé
Hors IDF	4 970 €	976 €
En IDF	9 827 €	942 €

Source : ANATEEP, novembre 2013.

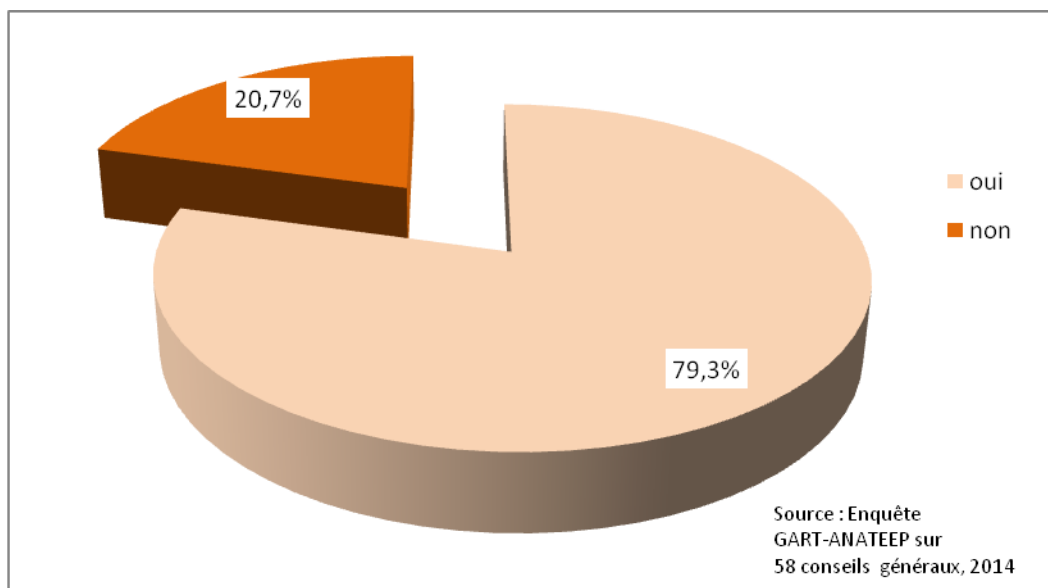
Nous verrons plus loin combien cet aspect n'était pas à sous-estimer, d'autant que les résultats de la présente enquête confirment ces écarts de coûts entre élèves valides et en situation de handicap.

- b. L'organisation fine mais complexe des transports d'élèves
 - i. Elle doit aussi tenir compte des autorités organisatrices de second rang

Dans 79,3% des cas, des autorités organisatrices de second rang¹ (AO2) participent à l'organisation des transports d'élèves et sont directement impactées par la réforme des rythmes scolaires.

¹ Pour rappel, l'article L. 3111-9 du Code des transports permet au conseil général ou à l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains de confier, par convention, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des « organisateurs secondaires » (AO2) : communes, groupements de communes ou syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales.
Pour plus de détails, se référer à l'ouvrage GART-AdCF, *Transports et déplacements. Du transfert à l'exercice de la compétence en 40 questions-réponses*.

Graphique 1 : Existence d'autorités organisatrices de second rang (AO2) pour l'organisation des transports scolaires impactées par la réforme



Cette diversité d'organisation des transports scolaires n'a pas nécessairement été prise en considération dans la réforme des rythmes...

Encadré 4 : Exemples d'autorités organisatrices de second rang (AO2) : autant d'AO2 que de systèmes d'organisation des transports scolaires ...

Dans la Creuse, il existe au total 76 autorités organisatrices de second rang (2 communautés de communes, 15 syndicats intercommunaux et 59 communes).

Dans la Drôme, on comptabilise 8 communes, 1 communauté de communes, 4 SIVOM/SIVOS/SIVU et 1 association de parents d'élèves.

En Charente-Maritime, sur les 37 autorités organisatrices de second rang existantes, 11 ont appliqué la réforme des rythmes scolaires en 2013 et 26 en 2014.

Dans le Pas-de-Calais, 4 autorités organisatrices de second existent, organisent directement le transport des élèves, et sollicitent ensuite le remboursement directement au Conseil général.

Dans le département des Deux-Sèvres, les autorités organisatrices de second rang se chargent de la relation aux familles (inscription au transport scolaire, distribution des titres de transport, paiement) alors que le Conseil général assure la gestion des marchés de transport.

Dans la Loire, les 150 autorités organisatrices de second rang accompagnent le Conseil général dans la démarche et la mise en œuvre de la réforme, ne gèrent pas directement les contrats mais sont plutôt des relais locaux (50% de communes).

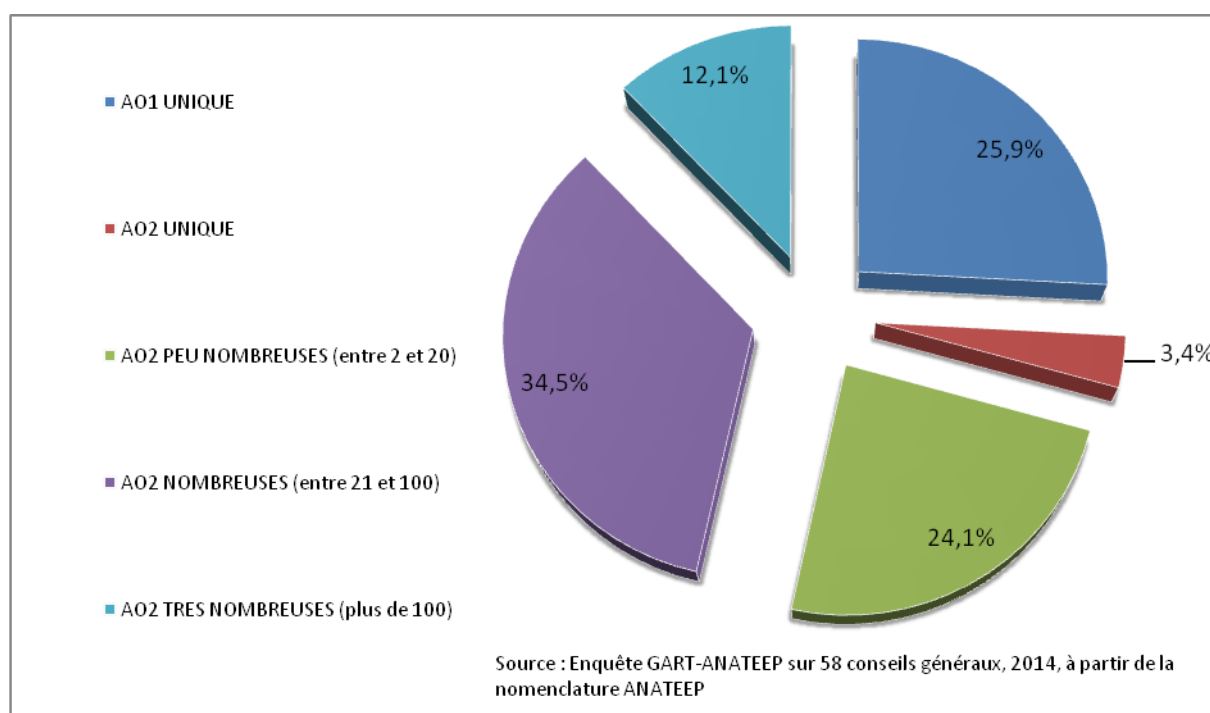
Dans le Nord, 12 autorités organisatrices de second rang existent et sont directement concernées et impactées par la réforme des rythmes scolaires.

Source : à partir de l'enquête GART-ANATEEP, sur 58 conseils généraux répondants, 2014.

Pour reprendre une nomenclature établie par l'ANATEEP, on recense :

- 15 conseils généraux qui sont organisateurs uniques des transports scolaires, donc autorités organisatrices de 1^{er} rang (AOT 1 unique), et qui sont donc directement impactés en propre par la réforme des rythmes scolaires
- 2 conseils généraux avec l'existence d'une autorité organisatrice de second rang unique (AO2 unique) : il s'agit du Bas-Rhin et du Tarn (FEDERTEEP)².
- 14 conseils généraux qui ont recours à des autorités organisatrices de second rang (AO 2), en petit nombre (entre 2 et 20) : par exemple, la Somme, l'Aude et l'Orne en dénombrent 2, et le Cher 20 ;
- 20 conseils généraux ont recours à de nombreuses AO2 (comprises entre 21 et 100) : par exemple, la Haute-Savoie en compte 22 et pour le Morbihan, on en dénombre 98.
- 7 conseils généraux, doivent compter avec de très nombreuses AO2 (plus de 100) : 117 AO2 pour la Haute-Vienne, 140 AO2 pour la Charente, 150 AO2 pour la Loire, 153 AO2 pour l'Yonne, 175 AO2 pour la Gironde et le Puy-de-Dôme et 177 AO2 pour la Dordogne.

Graphique 2 : Une réforme des rythmes scolaires devant tenir compte des autorités organisatrices de second rang (AO2)



² La FEDERTEEP a cependant, au contraire de l'AO2 du Bas-Rhin, une particularité. C'est une AO2 unique qui gère, sur l'ensemble du territoire tarnais, les transports scolaires pour le compte du Conseil général.

Or, toutes les AO2 n'ont évidemment pas la compétence périscolaire, ce qui ajoute encore à la complexité locale dès lors que l'on traite de la gestion optimale des déplacements d'élèves.

Il eût été surprenant que, dans une telle hétérogénéité organisationnelle, des conclusions claires aient pu être tirées. Entre les départements où les AO2 ont été parties prenantes des ajustements à mettre en place (Charente, Dordogne,...) et les départements où la situation s'est traitée au cas par cas, notre enquête ne permet pas statistiquement de tirer des conclusions claires sur l'apport des organisateurs de proximité dans la réussite de la réforme sur le terrain.

ii. Temps scolaire *versus* temps périscolaire : des responsabilités juridiques peu lisibles.

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 :

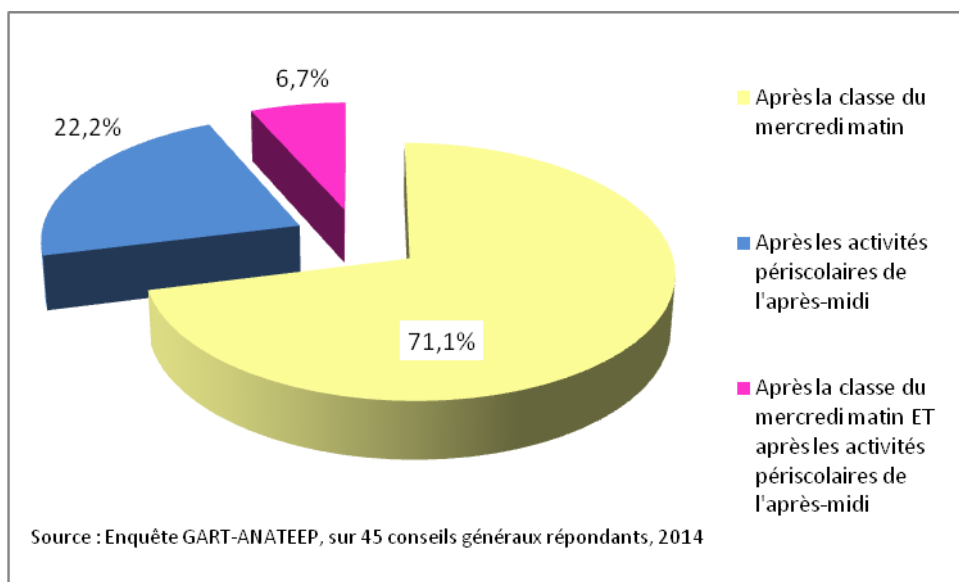
- soit dans le cadre d'un accueil de loisirs sans hébergement ; elles sont alors soumises à une obligation de déclaration et doivent se conformer à des règles spécifiques, notamment en matière de qualification des intervenants et de taux d'encadrement ; elles peuvent en contrepartie bénéficier de financements de la caisse d'allocations familiales ;
- 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, mais ne peuvent prétendre aux prestations de la caisse d'allocations familiales.

Sous réserve de l'appréciation que pourrait en faire le juge administratif, il en résulte que le transport en lien avec une activité périscolaire, effectuée dans 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. Et l'accompagnement s'impose également pendant la phase transport.

Dans ce cadre juridique, extrêmement complexe, la question centrale que l'Etat ne clarifie pas alors qu'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, notre enquête montre que les conseils généraux n'ont pas de réponse unanime à la question.

Graphique 3 : Choix fait par les conseils généraux pour le transport des élèves du primaire et de la maternelle



Question posée : Quel choix le conseil général a-t-il fait pour le transport des élèves de la maternelle et du primaire ?

Alors que 71,1% des conseils généraux transportent les élèves après la classe du mercredi matin, 22,2% d'entre eux ont fait le choix d'un transport après les activités périscolaires de l'après-midi. Dans un peu moins de 7% des cas, les conseils généraux sont confrontés à la problématique de la double rotation.

Encadré 5 : Rappel juridique

Les transports scolaires sont des services réguliers publics (article L. 213-11 du Code de l'Éducation) créés pour assurer à titre principal à l'intention des élèves la desserte des établissements d'enseignement. Le transport se fait donc exclusivement entre le domicile des élèves et les lieux d'enseignement. Il relève du département (ou de l'autorité organisatrice de mobilité à l'intérieur du périmètre de transport urbain) seul compétent pour l'organisation du transport scolaire.

Le transport périscolaire, quant à lui, relève de la commune, ou en cas de transfert de compétence, de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné (article L.212-4 du Code de l'Éducation).

Source : 40 Questions-Réponses sur la réforme des rythmes scolaires et les transports scolaires, AGIR, mars 2014.

Face à une pratique différenciée des prises en charge de l'activité périscolaire par l'organisateur de transport scolaire, faudra-t-il attendre que la jurisprudence nous précise ce que signifient les textes en vigueur ? C'est bien ce qui semble se dessiner avec un premier jugement du Tribunal administratif de Dijon (**Encadré 6**).

Encadré 6 : Premier recours perdu

La communauté de communes de Gevrey-Chambertin (Côte d'Or) a décidé d'attaquer le Conseil général au Tribunal administratif. Les élus communautaires reprochaient en effet au Département de ne pas vouloir modifier les horaires de transport scolaire depuis la mise en place de la réforme des rythmes. Deux établissements étaient impactés : l'école de Chambœuf et le pôle scolaire Val de Vergy. Depuis la rentrée scolaire, le car passe à l'école de Chambœuf à 17 heures, alors que les cours finissent à 16 heures. Après 16 heures, sont assurées des « Activités Pédagogiques Complémentaires » ou des « Nouvelles Activités Périscolaires », toutes facultatives et la plupart du temps payantes. Et beaucoup d'écoliers sont donc obligés de patienter pendant une heure. La Communauté de Communes et le groupe scolaire assurent la sécurité des écoliers pendant cette heure de battement. Ils restent dans l'enceinte de l'école, dans la cour et sous le préau. La communauté de communes a bien proposé au Département de prendre à sa charge le surcoût d'une rotation à 16 heures (soit 7 500 euros par an) mais le Conseil général refuse, ne voulant pas créer « des situations d'inégalités entre les communes », certaines n'ayant pas les moyens de telles solutions. Vendredi 3 octobre 2014, le Tribunal administratif de Dijon a rejeté la requête de la communauté de communes.

Source : Transports scolaires n°187, octobre 2014, page 8

PARTIE 2 - RYTHMES ET TRANSPORTS SCOLAIRES : DES IMPACTS CONSEQUENTS

Cette deuxième partie de l'étude GART-ANATEEP permet de mettre en exergue les impacts à la fois financiers et organisationnels de la réforme des rythmes sur les transports scolaires.

1) La précieuse expertise des départements dans « l'absorption » de la réforme des rythmes scolaires

a. Des conséquences « quantitatives » maîtrisées

L'analyse des impacts organisationnels en termes d'offres supplémentaires, de moyens humains et de matériels supplémentaires semble montrer que les conseils généraux ont avant tout souhaité opérer une rationalisation. Les conseils généraux ont ainsi répondu aux exigences de la réforme des rythmes scolaires dans un esprit de maîtrise des moyens alloués, et parfois même à moyens constants.

L'exercice d'évaluation des moyens supplémentaires (kilomètres, rotations, cars supplémentaires, conducteurs supplémentaires) n'a pas été un exercice facile pour les conseils généraux, les évolutions législatives (liées au décret dit « Hamon ») et organisationnels venant quelque peu perturber les choix initiaux faits par les communes en termes d'horaires et de dessertes.

Certains conseils généraux sont d'ailleurs toujours à l'heure actuelle en cours d'évaluation des impacts organisationnels.

En dépit de ces difficultés d'évaluation, il a été possible d'avoir un aperçu global des impacts organisationnels tant en termes d'offres, de rotations, de cars et conducteurs supplémentaires.

Tableau 7 : Des moyens supplémentaires pour répondre aux exigences de la réforme

	kilométrage supplémentaire	Nombre de rotations / vacances à effectuer		Nombre de cars supplémentaires nécessaires pour assurer le transport des élèves	Nombre de conducteurs supplémentaires à embaucher
		mercredi matin	samedi matin		
MOYENNE	52 195	231	3,6	5,0	5,0
MIN	950	1	2	0,0	0,0
MAX	525 000	6 012	6	14,0	10,0
TOTAL	2 557 558	-	-	37,0	18,0

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

Alors que certains conseils généraux ont dû faire face à une offre kilométrique supplémentaire afin de répondre aux besoins de dessertes des établissements scolaires (par exemple, l'Orne ou la Haute-Vienne avec respectivement 525 000 et 470 000 kilomètres supplémentaires annuels), d'autres conseils généraux ont eu un impact moindre en termes de kilométrages supplémentaires. Cet impact est assez disparate d'un conseil général à l'autre. En moyenne, les conseils généraux ont dû injecter 52 195 kilomètres supplémentaires afin de répondre efficacement aux besoins de dessertes.

Malgré l'offre supplémentaire à intégrer, dans une majorité de situations, les conseils généraux ont choisi de rationaliser à la fois le nombre de cars et le nombre de conducteurs supplémentaires à allouer. Seulement trois conseils généraux ont ainsi intégré des cars supplémentaires et le nombre de conducteurs équivalents (le Pas-de-Calais avec 10 cars et conducteurs supplémentaires, le Gard avec 2 cars et conducteurs en plus, et l'Ardèche avec 1 car et conducteur supplémentaires).

D'autres conseils généraux ont acquis et intégré des cars supplémentaires (la Loire Atlantique avec 14 cars supplémentaires, la Meuse avec 3 cars et la Somme, 2 cars supplémentaires), mais à moyens humains constants (sans conducteurs supplémentaires). De bonnes « relations » avec les transporteurs ont ainsi permis aux départements d'ajuster le recours au personnel de conduite. Mais cette exigence de rationalisation des conseils généraux a été surtout favorisée par la concertation avec l'Education nationale, permettant par là même aux conseils généraux de bien rendre compte de la nécessité de répondre aux impératifs de la réforme mais avec des moyens optimisés.

Des réunions de concertation ont été organisées entre l'Education nationale et les conseils généraux avec les communes, sur la base d'échanges réguliers et permanents. Par exemple, dans le département de la Creuse, des réunions locales ont été mises en place avec un « groupe d'appui »

constitué par l'Etat, la Direction Académique des Services de l'Education Nationale (DASEN) et le Conseil général. De même, le Conseil général de la Haute-Garonne a été invité aux réunions organisées par le DASEN pour l'accompagnement des communes dans la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. La Côte d'Or a opéré de la même façon avec des réunions, des rencontres et des échanges réguliers d'informations avec les communes et un courrier officiel pour avis du Conseil général en matière d'organisation des transports scolaires.

Ces échanges réguliers entre l'Education nationale, les communes et les conseils généraux ont permis à ces derniers de faire valoir leur positionnement en matière d'organisation des transports scolaires. 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 d'élèves, 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.

Encadré 7 : Le processus de concertation en Charente-Maritime

Pour les écoles ayant appliqué la réforme en septembre 2013, une première réunion d'information entre les services de l'Education nationale et la Direction transport du CG a été organisée en décembre 2012 à l'initiative du DASEN, puis plusieurs réunions de travail entre janvier et juin 2013.

Pour les écoles partant en septembre 2014, le Département a organisé la concertation avec les communes et les services de l'Education nationale suivant le calendrier suivant :

- fin août 2013 : Envoi à chaque mairie du cadre horaire lié aux contraintes d'exploitation du transport scolaire avec copie au DASEN. Principe énoncé : accompagnement de la réforme à moyens constants. Cette condition a été relayée auprès des écoles par le DASEN.
- septembre/octobre/novembre 2013 : négociations avec les mairies, les écoles et les Inspecteurs de circonscription de l'Education nationale pour la définition des projets en cohérence avec les contraintes du transport.
- 17 décembre 2013 : Validation en CDEN de plus de 85 % des projets conformes aux contraintes du transport
- entre le 17 décembre 2013 et 17 février 2014 : nouvelle phase de négociations avec les mairies, les écoles et les Inspecteurs de circonscription de l'Education nationale pour les projets non conformes aux contraintes du transport.
- 17 février 2014 : validation de l'ensemble des dossiers restant, tous conformes aux contraintes du transport.

Source : Enquête GART-ANATEEP, 2014

Si la concertation a été régulière et constructive entre l'Education nationale et les conseils généraux, elle l'a moins été entre l'Education nationale et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), responsable de l'organisation des transports scolaires à l'intérieur des périmètres de transport urbain (PTU). En effet, les AOM n'ont pas été systématiquement associées dans le processus de concertation. Il a fallu pour les conseils généraux préciser la réglementation en matière de transports scolaires, en expliquant aux autorités académiques que les AOM gèrent les transports scolaires sur leur périmètre de compétence. Elles sont, quoi qu'il en soit, moins exposées que les conseils généraux au transport d'élèves dans le premier degré (**Encadré 8**).

Tableau 8 : Le processus de concertation avec les autorités organisatrices de mobilité

Les autorités organisatrices de mobilité (AOM) ont-elles été associées dans la concertation et la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires ?		
Oui	15	29%
Non	36	71%

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 51 conseils généraux répondants, 2014

Encadré 8 : Des autorités organisatrices de mobilité moins concernées

Alors que le transport départemental est majoritairement un transport de collégiens, le transport scolaire urbain concerne avant tout les déplacements de lycéens.

Elèves transportés / niveau de scolarité	Communautés urbaines	Communautés d'agglomération
maternelle	2 %	4 %
élémentaire	12 %	22 %
collège	42 %	36 %
lycée	44 %	38 %
Ensemble des effectifs transportés	100 %	100 %

Source : ANATEEP, Les agglomérations face au transport des scolaires, 2014

La faible proportion d'élèves de l'élémentaire dans les transports s'explique notamment par le tissu très dense des écoles dans les zones urbanisées. Les transports de maternelle sont assez confidentiels, avec un maximum de 4 % de la clientèle scolaire dans les communautés d'agglomération. Est-ce une raison pour ne pas les associer à la concertation ?

Des mutualisations de lignes n'ont pas nécessairement été engagées par les conseils généraux avec d'autres collectivités locales (par exemple avec des autorités organisatrices de second rang) afin de rationaliser les dessertes des établissements scolaires. Pour 6 conseils généraux (Lot et Garonne, Morbihan, Loire-Atlantique, Cantal, Yonne, Moselle), une mutualisation de lignes a pu être opérée. Néanmoins, pour la Loire-Atlantique, en particulier, la mutualisation des lignes n'est pas due directement à la mise en œuvre de la réforme, mais elle a été maintenue quand c'était possible ;

pour le Cantal, le Conseil général a mutualisé des lignes avec la Communauté d'Agglomération du Bassin d'Aurillac (CABA) ; dans l'Yonne, certaines communes (AO2 ou non) ont décidé d'exécuter elles-mêmes certains transports que le Conseil général ne pouvait pas assurer aux horaires souhaités : il s'agit exclusivement du transport du mercredi midi.

Tableau 9 : Des mutualisations de lignes entre les conseils généraux et d'autres collectivités locales ?

Le Conseil général a-t-il engagé des mutualisations de lignes avec d'autres collectivités locales (par exemple des AO2...) ?		
Non	49	89,09%
Oui	6	10,91%

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

b. Des points durs « qualitatifs »

Même si la logique de rationalisation des moyens alloués a prévalu au sein des conseils généraux, l'analyse qualitative de l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur l'organisation des transports scolaires souligne le nombre de difficultés organisationnelles rencontrées par les conseils généraux. En effet, au-delà de la question de la gestion du temps scolaire et du temps périscolaire et de la responsabilité des collectivités (partie 1), les conseils généraux ont dû faire face à plusieurs types de difficultés organisationnelles que l'Education nationale ne mesure pas véritablement :

- La problématique des enchaînements du mercredi

La question des enchaînements du mercredi est l'une des premières difficultés identifiées, et cela pour 67,3 % des conseils généraux répondants.

Tableau 10 : les conseils généraux majoritairement confrontés aux enchaînements du transport le mercredi

Les conseils généraux rencontrent des difficultés dans l'organisation des enchaînements du transport des élèves du primaire, de la maternelle avec ceux des collèges et lycées	33	67,3%
Les conseils généraux ne rencontrent pas de difficultés dans l'organisation des enchaînements du transport des élèves du primaire, de la maternelle avec ceux des collèges et lycées	16	32,7%
Total	49	100%

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 49 conseils généraux répondants, 2014

Question posée : Rencontrez-vous des difficultés dans l'organisation des enchaînements du transport des élèves du primaire, de la maternelle avec ceux des collèges et lycées ?

De manière à optimiser les moyens alloués et les coûts, beaucoup des conseils généraux ont fait savoir leur décision d'organiser les transports scolaires aux mêmes horaires qu'habituellement sur les différents jours de la semaine. Sur le mercredi, les conseils généraux ont souhaité privilégier les enchaînements avec les élèves du secondaire afin d'éviter au maximum la mise en place de moyens supplémentaires (cars, conducteurs, etc., ...). C'est par exemple le choix fait par le Conseil général de la Côte d'Or. A l'inverse d'autres conseils généraux, comme l'Essonne, ont interdit les enchaînements entre le secondaire et le primaire, afin d'optimiser les circuits.

Les réponses dans les dessertes du mercredi n'ont donc pas été uniformes d'un département à l'autre. Les conseils généraux ont tout de même essayé de conserver la logique de réutilisation des véhicules pour la desserte des écoles primaires ainsi que celles des collèges et lycées.

Encadré 9 : Dans la Loire : des solutions adaptées pour la desserte des établissements scolaires

Pour les enchaînements le mercredi, lorsqu'il y avait trop d'attente entre la fin du temps scolaire primaire et le circuit de transport du secondaire, des solutions avec les communes ont été trouvées : mise en place d'une garderie ou d'un service de cantine, prise en charge par les familles avec une aide individuelle pour utilisation de voiture particulière (dispositif qui existe déjà dans le règlement du conseil général).

Source : Enquête GART-ANATEEP, 2014

- La problématique de l'amplitude horaire du mercredi et la gestion du mercredi midi

Afin d'assurer de manière efficace les enchaînements, en particulier sur le mercredi matin, les conseils généraux ont dû revoir, avec les communes, les horaires scolaires. Cela ne va pas sans poser de problème dans la mesure où, pour certains départements, il a été nécessaire de réduire

l'amplitude horaire du mercredi matin, voire de la modifier sur les autres jours de la semaine. Par exemple :

- ↳ dans l'Oise, la mise en place d'une amplitude scolaire de 3 heures le mercredi matin impose aux communes rurales de modifier les horaires de semaine, ce qui n'est pas souvent compatible avec les circuits du secteur secondaire ;
- ↳ en Côte d'Or, il a été demandé à 8 collèges de modifier leurs horaires du mercredi matin afin d'assurer les enchaînements et avoir 3 heures de classe. Cependant, techniquement, pour certaines écoles, il est difficile de tenir l'amplitude horaire de 3 heures : en effet pour certaines écoles, l'amplitude horaire ne pourra pas dépasser 2 heures ;
- ↳ en Charente-Maritime, l'amplitude horaire des écoles desservies le mercredi matin est réduite, parfois jusqu'à 2 heures, afin de permettre les enchaînements techniques avec les établissements du secondaire ;
- ↳ de la même manière dans la Somme, il n'a pas toujours été possible de proposer 3 heures d'enseignements pour certaines communes.

La gestion du mercredi midi pose également des difficultés à la fois pour les communes et les conseils généraux : comment gérer la cantine du mercredi midi tout en parvenant à satisfaire les exigences d'enchaînements ? Comment gérer l'acheminement vers les activités périscolaires de l'après-midi ?

Les conseils généraux ont ainsi rencontré des difficultés d'enchaînement entre les primaires et les secondaires avec l'organisation de la cantine (cela a été le cas par exemple de la Vienne, de la Nièvre, du Puy de Dôme notamment).

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 la question de la validité juridique d'une telle option.

2) Des conséquences financières certaines et non compensées

a. Quel surcoût pour les transports scolaires ?

- Impact financier de la réforme des rythmes scolaires sur l'organisation des transports scolaires des conseils généraux pour l'année 2013

Dans la mesure où la réforme n'avait impacté que le dernier trimestre 2013 et ne concernait qu'une minorité de communes (pour rappel, 2 203 communes concernées pour 2013), l'impact financier a été « maîtrisé » par les conseils généraux.

Ainsi pour la rentrée 2013, l'impact financier a été, pour les 37 conseils généraux répondants, de 4 431 379 millions d'euros. Mais encore une fois, l'impact a été très disparate d'un conseil général à l'autre (**Tableau 11**). On peut malgré tout conclure que, pour le dernier trimestre 2013, le surcoût en matière de transports scolaires n'est pas très significatif (en moyenne, environ 120 000 € par conseil général répondant).

Tableau 11 : Impact financier de la réforme des rythmes scolaires sur les transports scolaires pour la rentrée 2013

MIN	10 000 €
MAX	1 050 000 €
MOYENNE	119 767 €
TOTAL	4 431 379 €

Source : Enquête GART-ANATEEP, sur 37 conseils généraux répondants, 2014

- Impact financier de la réforme des rythmes scolaires sur l'organisation des transports scolaires des conseils généraux en année pleine (2014)

En année pleine, les conseils généraux ont dû faire face à des coûts induits par la réforme des rythmes scolaires plus importants, sachant que l'ensemble des communes devaient mettre en œuvre les dispositions de la réforme sur l'année 2014. Au global, pour 2014 (année pleine), 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.

Tableau 12 : Impact de la réforme sur le coût annuel par élève transporté (valide et en situation de handicap)

	Nombre d'élèves concernés (année pleine 2014)	Coût (millions d'€, 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 et moyenne	272 628	42 723 456 €	156,70 €

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

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 €). 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 !...

L'enquête permet en outre d'aller plus loin dans l'analyse, notamment grâce à des données complémentaires obtenues dans 22 départements (**Tableau 13**).

Tableau 13 : Coût induit de la réforme rapporté aux budgets transports scolaires des conseils généraux

Coût global de la réforme (millions d'€, en année pleine 2014)	20 385 000 €
Budget Transport Scolaires (millions d'€, référence 2014)	512 579 984 €
Part du budget transports scolaires impacté par la réforme	4 %

Source : Enquête GART-ANATEEP, sur 22 conseils généraux ayant fourni leur budget Transports Scolaires, 2014

L'impact budgétaire moyen de la réforme pour un conseil général s'élève à 4 % de son budget « transports scolaires ». Mais cette moyenne cache de fortes disparités.

Tableau 14 : Impact de la réforme des rythmes scolaires sur l'organisation des transports rapporté aux budgets des transports scolaires des conseils généraux

1%	Ain, Morbihan, Haute-Savoie, Gard, Rhône
2%	Meurthe et Moselle, Haute-Garonne, Tarn, Somme, Seine et Marne
3%	Nord, Pas-de-Calais, Haute-Vienne, Meuse, Cantal, Orne
4%	Allier, Oise, Bas-Rhin, Côte d'Armor, Nièvre, Eure, Vaucluse, Vienne, Loir et Cher, Jura, Marne, Cher, Manche
5%	Gironde, Loire-Atlantique, Eure et Loir
6%	Dordogne, Yonne
7%	Creuse
8%	Ardennes

Source : Enquête GART-ANATEEP sur 36 conseils généraux répondants, 2014.

Il peut être utile de comparer les résultats extrapolés obtenus à d'autres structures.

Tableau 15 : Estimations financières de l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur les transports scolaires réalisées par différents organismes

Associations	Chiffrages
Assemblée des Départements de France (septembre 2012 et 2013) ³	60 Millions d'€ Entre 60 et 173 millions d'€ (entre 3,2 et 10% du budget transport scolaire)
Association des Directeurs des Services Techniques des Départements (janvier 2013) ⁴	100 Millions d'€ (coût de fonctionnement)
AGIR (mars 2013) ⁵	Hausse prévisionnelle du budget transport scolaire des départements entre 400 000 et 2 700 000 € (soit entre 2 et 10%)

Source : GART, Les conséquences attendues pour les conseils généraux et les autorités organisatrices de transport urbain, extrait de l'intervention de Guy LE BRAS, directeur général du GART, lors du séminaire annuel de l'ANATEEP : « Nouveaux rythmes et transport scolaire : des problématiques liées », le 29 janvier 2014

Pour rappel, dans la perspective de financer et accompagner la mise en place de la réforme, le gouvernement a mis en œuvre un fonds d'amorçage de 250 millions d'euros pour 2013. Ce fonds d'amorçage, constitué d'aides de 50 € par élève (ou de 90 € selon les cas), était fléché vers les

³ Chiffrage sur la base d'une estimation faite à partir de données de deux départements (Gironde, Charente Maritime) : <http://extranet-departement.org/Jahia/cache/offonce/pid/7519;jsessionid=3519DFEABF9889034961A89A94FC1E0E>

⁴ Analyse faite par l'ADSTD (Pierre LASCABETTES, CG 76).

⁵ AGIR, 20 questions réponses sur la réforme des rythmes scolaires et impacts sur les transports scolaires (enquête menée en janvier 2013 sur un échantillon de 31 départements volontaires).

communes⁶ dont les écoles maternelles et élémentaires organisent les enseignements sur neuf demi-journées. Ce fonds a été reconduit pour 2014-2015 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014. Ce fonds ne concerne donc que les communes et les EPCI. En revanche, il n'est pas question d'accompagner financièrement les conseils généraux organisant le transport scolaire et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pour le transport scolaire à l'intérieur des périmètres de transport urbain. Cette réforme reste donc entièrement à la charge des autorités organisatrices de transport urbain et départemental sans compensations financières de la part de l'Etat.

Ainsi, certains conseils généraux se retrouvent confrontés à la question du financement de la demi-journée supplémentaire du mercredi matin. Certains conseils généraux ne pouvant pas financer l'organisation des transports scolaires sur cette demi-journée en plus ont choisi de conventionner avec les communes. Cette réforme risque également de provoquer une probable hausse des prix du transport scolaire voire même de remettre en cause le choix de la gratuité pour les familles.

Encadré 10 : Question écrite n° 06097 de M. Louis Pinton⁷ (Indre - UMP) : Compensation des surcoûts de transports scolaires occasionnés aux départements par la réforme des rythmes scolaires

M. Louis Pinton attire l'attention de M. le ministre de l'Education nationale sur ses questions n° 03502 du 13/12/2012 (« Réforme des rythmes scolaires et conséquences pour les communes ») et n° 03503 du 13/12/2012 (« Réforme des rythmes scolaires et surcoûts pour les départements en matière de transports scolaires »), auxquelles il a apporté une réponse commune (Journal officiel du 18/04/2013, page 1269). En regroupant ainsi ses deux réponses en une seule, il n'a en fait répondu qu'à la première des deux questions (n° 03502), laissant sans réponse la seconde. Aussi lui repose-t-il, en termes inchangés, sa question n° 03503, relative aux mesures envisagées pour atténuer la charge financière nouvelle que la réforme des rythmes scolaires occasionne aux départements, en charge des transports scolaires.

Réponse du Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 13/02/2014 - page 428

La réforme des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires est mise en œuvre par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. Ce décret rétablit la semaine de quatre jours et demi en vigueur avant 2008 sans changer le nombre total d'heures d'enseignement dans la semaine ou sur l'année. En vertu des articles L. 3111-7 à L. 3111-10 du code des transports, le conseil général est compétent pour l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires. Il s'agit d'une compétence obligatoire des départements sauf dans le périmètre des autorités compétentes pour l'organisation du transport

⁶ Une disposition spécifique est prévue pour les établissements publics de coopération intercommunale : l'article 67 de la loi portant refondation, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficieront des aides du fonds lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles leur auront été transférées.

⁷ Publiée dans le JO Sénat du 02/05/2013 - page 1402 transmise au Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique.

urbain (ACOTU) existant au 1er septembre 1984, et des communautés d'agglomération et communautés urbaines compétentes en matière de transport scolaire, en vertu de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il résulte de ces textes que le conseil général ne peut ni refuser d'organiser le transport scolaire le mercredi ou le samedi matin, ni reporter sur les communes qui appliquent la réforme le coût des dessertes supplémentaires à organiser à ce titre. Le conseil général peut en revanche confier par convention à des communes ou EPCI tout ou partie de l'organisation des transports scolaires en application de l'article L. 3111-9 du code des transports. Les modalités de délégation et de financement devront être prévues dans cette convention. La réforme des rythmes scolaires aboutit à rétablir la semaine de quatre jours et demi qui prévalait avant l'entrée en vigueur du décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 modifiant le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relative à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, décret qui permettait déjà au conseil d'école de proposer au directeur académique des services de l'éducation nationale l'adoption d'une organisation de la semaine scolaire sur quatre jours et demi. En termes de dépenses de fonctionnement (essence notamment) le surcoût éventuel est difficile à mesurer, dès lors que le transport scolaire est déjà organisé le mercredi matin pour les collégiens et les lycéens et que, dans la plupart des cas, les véhicules de transports scolaires sont utilisés par tous les élèves, quel que soit leur âge. En effet, selon les départements et selon que la demi-journée supplémentaire sera le mercredi ou le samedi matin, les conseils généraux peuvent intégrer la nouvelle tournée de ramassage à celle déjà organisée pour les élèves du second degré ou doivent organiser une nouvelle tournée de ramassage scolaire pour les écoles du premier degré. Cette réforme, qui constitue un aménagement des modalités d'exercice des compétences obligatoires des départements, n'appelle pas de compensation financière par l'État, puisqu'elle ne modifie pas le nombre total d'heures d'enseignement ni dans la semaine (24 heures), ni sur l'année (36 semaines). Par ailleurs, il s'agit d'un point de vue tant juridique que financier d'un retour à la situation antérieure à 2008. Or la compensation existante au titre du transfert de compétences « transports scolaires » n'a pas été minorée en 2008 lors du passage à la semaine de quatre jours. Dès lors, les départements perçoivent encore aujourd'hui une compensation financière calculée en fonction d'une organisation du temps scolaire sur quatre jours et demie d'enseignement, selon les modalités définies par le décret n° 90-788 précité.

b. La part du budget transport impacté : quelles ressources mobiliser ?

Tableau 16 : Un surcoût de l'impact de la réforme pris en charge en majorité par les conseils généraux

Surcoût pris en charge :		
par le conseil général seul	42	81%
pour partie par le conseil général et pour partie par les communes	10	19%
Total	52	100%

Source : Enquête GART-ANATEEP, sur 36 conseils généraux répondants, 2014

Dans 81 % des cas, les conseils ont pris seuls à leur charge, le surcoût global inhérent à l'organisation des transports avec la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires. Dans le cas où les conseils

généraux et les communes se sont répartis les coûts inhérents à la réforme, cette répartition s'est faite de manière différenciée selon les conseils généraux concernés : dans une proportion d'environ 80 / 20 (conseil général / communes) pour 6 départements (Creuse, Loire-Atlantique, Eure, Cantal, Haute-Marne, Eure-et-Loir) ; pour 2 départements (Gironde, Vienne), dans une proportion 60 / 40 et 2 départements dans une proportion 50 / 50 (Corse du Sud, Morbihan).

Tableau 17 : Le choix a-t-il été fait d'augmenter la participation financière des familles ?

Non	48	88,9%
Oui	6	11,1%
Total	54	100%

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

En règle générale, les conseils généraux n'ont pas décidé d'augmenter la participation financière des familles pour compenser le surcoût généré par la réforme des rythmes scolaires. Notons simplement que, par exemple, le Conseil général de l'Orne a demandé une participation financière des familles pour un total de 400 000 € annuels.

CONCLUSION

Même si la réforme des rythmes scolaires n'a pas intégré en amont la problématique liée aux transports, l'étude menée par le GART et l'ANATEEP montre que les conséquences organisationnelles ont été globalement maîtrisées par les services « transport » des conseils généraux. Ceux-ci ont utilisé leur expertise pour rationaliser l'organisation du transport scolaire, sans inflation de moyens humains et matériels, notamment grâce à un travail constant de concertation et de coopération avec les services académiques.

Malgré cette vigilance, largement constatée sur l'ensemble du territoire, l'impact financier de la réforme, sur une année pleine (en l'occurrence 2014), s'établit à 80 millions d'euros pour l'ensemble des départements français. Correspondant à 157 € par élève transporté et par an, ce surcoût vient donc s'ajouter au coût habituel du transport scolaire (environ 1000 € annuels). Et cette nouvelle charge financière n'est pas compensée par les pouvoirs publics. Les conseils généraux ont donc dû le supporter sur leur budget « transports scolaires ».

Ce surcoût moyen masque la disparité financière très forte qui existe entre le coût de transport des élèves valides et celui des élèves en situation de handicap. Transporter un élève en situation de handicap coûte 7,6 fois plus cher que pour un élève valide (940 contre 123 euros). L'inclusion scolaire étant une priorité de la Nation, chaque année voit une augmentation de l'ordre de 10 % du nombre d'élèves en situation de handicap qui intègrent le milieu scolaire ordinaire. S'il faut se réjouir d'une telle dynamique, le financement d'une telle évolution reste un motif d'inquiétude pour les départements.

La logique de maîtrise des coûts s'est imposée comme le premier critère de gestion par les départements. Cette situation, tout à fait légitime, a pu faire passer au second plan des préoccupations d'ordre juridique. L'enquête GART-ANATEEP souligne ainsi l'enchevêtrement des temps scolaire et périscolaire. Or, transporter des élèves, à l'issue des activités périscolaires, engage un transfert de responsabilités au niveau des conseils généraux, qui n'ont pas légalement compétence sur les déplacements périscolaires. Néanmoins, pour faire face aux délais réduits, prévus par la Loi, et assurer la continuité du service public, les départements n'ont pas eu d'autres choix que d'adapter au mieux les temps scolaires et périscolaires ... en optimisant les circuits.

Après la période d'intégration de la réforme par les autorités organisatrices de transport, se profile donc une nécessaire réflexion sur les enjeux de responsabilité et sur une meilleure coopération avec les communes et les EPCI compétents en matière éducative afin d'acheminer les élèves sur leurs lieux d'activités périscolaires dans un cadre conventionnel sécurisé.



A propos du Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART)

Le GART (Groupement des Autorités Responsables de Transport) est une association d'élus fondée en 1980 qui agit en faveur du développement des transports publics et des modes alternatifs à la voiture individuelle.

En sa qualité d'acteur incontournable du monde de la mobilité, le GART partage les grands enjeux de la mobilité durable avec ses adhérents (autorités organisatrices de transport urbain, départemental et régional) et les défend à tous les niveaux où se déterminent les politiques publiques.

Site Internet : www.gart.org



A propos de l'Association Nationale pour les Transports Educatifs de l'Enseignement Public (ANATEEP)

L'ANATEEP, créée en 1964, reconnue comme association complémentaire de l'enseignement public, a pour objet : d'étudier, de développer, de promouvoir la sécurité, la qualité et la gratuité du transport scolaire et plus globalement des transports éducatifs, de faciliter l'accès aux établissements scolaires et à toutes les formes d'éducation. Elle a également pour objectif d'entreprendre toutes études, actions et réalisations, se rapportant au transport scolaire, péri ou postscolaire, associatif ou social, d'informer et de documenter sur les questions qui y sont relatives, ses adhérents et toute personne, collectivité ou organisme qu'elles concerneraient.

Site Internet : www.anateep.fr