

Le prix de la rentrée : le coût de la réforme des rythmes scolaires pour les communes

Aurélie Cassette et Etienne Farvaque



Contexte

- décret du 24 janvier 2013 : réforme des rythmes scolaires dans l'enseignement public du 1^{er} degré
 - Objectifs :
 - améliorer les performances scolaires des élèves
 - et accroître l'intérêt des élèves dans l'apprentissage en développant le plaisir d'être à l'école
 - Moyens :
 - Raccourcissement des journées scolaires compensé par l'ajout d'une matinée supplémentaire
 - Emploi du temps décidé par les communes pour chaque école
 - Mise en place de temps d'activités périscolaires sur les temps libérés par la réforme
 - Temps périscolaires financés par les communes/EPCI
 - + cantine (1 midi supplémentaire)
 - + transport scolaire (éventuellement)

Quelles évaluations du coût de la réforme?

- Enquêtes par l'AMF ou la CAF.
 - Faible % de répondants (possible biais de sélection)
 - absence de recherche de l'origine des différences de coûts d'une commune à l'autre

Or le coût de cette réforme est l'une des explications avancées à son abandon par une part non négligeable des communes dès que la possibilité leur a été offerte, en juin 2017.

Objectifs

- Evaluer le surcoût dans les dépenses scolaires supporté par les communes du fait de la réforme
- Etablir s'il existe des différences de coûts selon l'emploi du temps retenu

Classification des emplois du temps

Base exhaustive

- Base “Organisations du Temps Scolaire” du Ministère de l’Education Nationale
 - Rentrées 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 ; Niveau: école
- Heures de début et de fin des cours
 - du matin et de l’après midi
 - pour chaque jour de la semaine scolaire
- Variables retenues pour la classification
 - Heure de début des cours du matin : heure minimale ; heure maximale
 - Durée des cours du matin : durée minimale ; maximale; ½ journée supplémentaire
 - Durée de la pause méridienne : durée minimale ; durée maximale
 - Durée des cours de l’après midi : Durée minimale, Durée intermédiaire 1, Durée intermédiaire 2 , Durée maximale.

- Méthode : « nuées dynamiques » (*k-means*)
- Problème : détermination du nombre de configurations d'emplois du temps

➡ Partitionnement à 12 classes:

7 EDT asymétriques / 5 EDT symétriques

Stratégie économétrique

Méthode

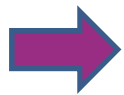
- Méthode des Différences-en-Différences
- Spécificités du cas étudié :

Toutes les communes sont, au final, sujettes à la réforme

Groupe de contrôle = communes dont l'intercommunalité assure les dépenses périscolaires

2 dates de « traitement » (Réforme 2013 ou 2014)

Permet d'être certain que l'on n'est pas face à un choc unique, commun, sur l'une des dates



- Groupe 0 : communes dont l'intercommunalité assure les dépenses périscolaires (qq soit l'année de mise en œuvre)
- Groupe 1 : communes qui assurent la compétence périscolaire et qui ont mis en œuvre la réforme en septembre 2013
- Groupe 1 : communes qui assurent la compétence périscolaire et qui ont mis en œuvre la réforme en septembre 2014

Périmètre de l'analyse – Variables dépendantes

- Toutes les communes françaises > 3500 habitants (=2612)
- Période: 2010-2017
- Dépenses par élève de l'enseignement public
 - Fonction enseignement primaire et centres de loisirs (F21 et 421)
 - Fonction « hébergement et restauration collective » (F251)
 - exclusion de fonction « transport scolaire »:
 - souvent à charge des EPCI, échantillon = communes de plus de 3 500 habitants,
 - A priori, faible part d'enfants concernés par le transport scolaire dans ces communes.
- distinction systématique entre
 - dépenses de fonctionnement
 - (une évaluation du) coût net de la réforme (pour F21+F421):
dépenses de fonctionnement – fonds de soutien
 - dépenses de personnel
 - charges à caractère général
 - subventions de fonctionnement

Impact de la réforme

Mesurer le saut consécutif à la réforme : Dummy : Application de la réforme par la commune :

- la commune appartient au groupe 2013
- la commune appartient au groupe 2014

Trend

- Commun à toutes les communes (traitées et contrôle)
- Trend des Communes du groupe 2013
- Trend Communes du groupe 2014
- Trend après la réforme
 - pour les communes du groupe 2013
 - pour les communes du groupe 2014

Dummy « Année de mise en œuvre de la réforme » (année incomplète; sept-déc)

Dummy « Retour à 4 jours en 2017 » (année incomplète; janvier-juin)

Dummies pour les EDT

Variables de contrôle:

- Revenu / habitant
- Ne touche pas le fonds de soutien à la réforme
- Touche fonds de soutien majoré de la réforme
- Dép. par élève de l'EPCI pour la fonction considérée (fonctionnement, personnel, charges à caractère général, subvention de fonctionnement, investissement)
- Année 2014 et suivante: revalorisation indiciaire des personnels de Cat. B et C
- Dette en t-1
- Dotation par habitant

Résultats

**Dépenses
scolaires
et périscolaires**

Modèle de base

		dép. de fonctt	coût net	dép de perso	charges à caract. général	subv. de fonctt
Saut consécutif à l'application de la réforme	Communes G1	208.0***	160.9***	75.3***	45.6***	88.3***
	Communes G2	220.5***	181.1***	61.2**	20.1	143.4***
Début de la réforme – Communes G1 et G2		-48.1***	-0.9	-26.3***	3.8	-26.8***
Retour à 4 jours 2017 – Communes G1 et G2		-18.4	-20.2	-15.2	-3.1	0.2
Tendance – Communes	toutes	5.5	0.4	-0.9	6.1***	-0.8
	G1	25.6***	30.5***	19.3**	3.550	3.7
	G2	27.9***	32.6***	21.3***	7.0***	0.4
	G1 après application de la réforme	-36.0***	-35.7***	-7.9	-11.0***	-16.8***
	G2 après application de la réforme	-35.2***	-35.6***	-5.4	-8.0***	-21.8***
	G0 après application de la réforme	0.6	-0.8	3.9	-2.4*	-0.5

	dép. de fonctt	coût net	dép de perso	charges à caract. général	subv. de fonctt
Revenu / habitant	0.012**	0.012***	0.009**	0.003*	0.000
Ne touche pas fonds de soutien de la réforme	48.3**	100.4***	13.7	11.9	23.9***
Touche fonds de soutien majoré de la réforme	-9.5	-47.9***	-6.3	-2.3	-1.8
Dép. de fonctt par élève EPCI	-0.4***	-0.4***			
Dép. de personnel par élève EPCI			-0.4***		
Charges à caractère général par élève EPCI				-0.3***	
Subvention de fonctionnement par élève EPCI					-0.061
Revalorisation Perso Catégorie C	6.839	1.671	14.663	-6.604	-4.148
Dette par habitant en t-1	0.005	0.006	0.008	-0.002	-0.000
Dotation par habitant	0.056	0.063	0.011	0.066**	-0.023

Avec différenciation par strate de population

		dép. de fonctt	Coût net	dép de perso	charges à caract. général	subv. de fonctt
Saut consécutif à l'application de la réforme, quelle que soit l'année d'application	communes <5000 hab.	229.0***	184.4***	70.0***	51.9***	108.8***
	communes 5000-10000 hab.	206.5***	161.7***	66.7***	39.5***	102.6***
	communes 10000-20000 hab.	191.5***	146.7***	61.6***	30.3***	101.6***
	communes >20000 hab.	226.0***	180.8***	93.2***	27.1***	108.5***
Début de la réforme – Communes G1 et G2		-47.0***	1.1	-28.2***	1.2	-20.9***
Retour à 4 jours en 2017 – Communes G1 et G2)		-18.9	-21.3	-13.2	-1.7	-3.9

Avec prise en compte des EDT

	dép. de fonctt	coût net	Dép de perso	charges à caract. général	subv. de fonctt
Saut consécutif à l'application de la réforme					
Groupe 1	206.8***	164.1***	83.3*	34.4**	89.6***
Groupe 2	210.8***	175.1***	59.3	10.3	144***
Début de la réforme - Communes G1 et G2	-47.2***	0.1	-25.8***	3.9	-26***
Retour à 4 jours en 2017 - Communes G1 et G2)	-20.2	-22.0	-16.9	-2.7	-0.2
Cours le mercredi matin	-13.9	-17.6	-15.9	7.4	-4.6
EDT1 - C2/2 midi	81.5**	80.6**	68.4**	20.7**	-6.5
EDT2 - C2/2 après midi avec matinées standard	28.0	27.3	19.3	5.4	3.5
EDT3 - C2/2 après midi avec matinées longues	12.8	11.8	21.1	0.1	-8.4
EDT4 - 3C et 1L	85.2**	84.1**	62.8**	11.9	10.4
EDT5 - 1C et 3L	6.4	5.4	20.2	1.4	-15.4
EDT 6 -1 après midi libre & 3 après midis raccourcis; matinées longues	18.6	17.8	15.1	9.8	-6.2
EDT 7 - 1 après midi libre avec matinées standard	45.4**	44.7**	44.5**	-0.1	2.6

	dép. de fonctt	coût net	dép de perso	charges à caract. général	subv. de fonctt
EDT 8 - REG Après 16h ; 1/2j sup courte	-50.5**	-52.0**	-28.4	-9.3	-12.8
EDT 9 - REG Après 16h	27.3	27.1	23.4	1.2	2.3
EDT 10 - REG Avt 16h ; ancien EDT-45mn	19.8	19.3	10.7	3.5	5.5
EDT 11 - REG Avt 16h ; matinées longues	7.1	6.3	-6.6	3.4	10.6**
EDT 12 - REG Avt 16h ; matinées longues, midi court	-7.2	-7.4	-6.2	2.1	-3.6

Résultats

**Dépenses
hébergement
et restauration
collective**

Modèle de base et avec différenciation par strate

		dép. de fonctt	dép de perso	charges à caract. général	dép. de fonctt	dép de perso	charges à caract. général
Saut consécutif à l'application de la réforme	Groupe 1	62.8***	25.2*	34.1***			
	Groupe 2	41.1*	10.8	26.4**			
	G1 et 2, communes <5000 hab.				69.8***	25.8**	41.5***
	G1 et 2, communes 5000-10000 h				60.8***	26.1**	32.3***
	G1 et 2, communes 10000-20000 h				55.8***	21.7	29.3***
	G1 et 2, communes >20000 h.				37.0**	11.2	27.6***
	Début de la réforme - G1 et G2	0.1	-0.044	0.5	-2.2	-1.8	-0.5
Retour à 4 jours en 2017 - G1 et G2	-14.1*	-7.2	-1.5	-13.6*	-6.601	-1.4	
Tendance-communes	toutes	-9.2	-9.8***	-2.4	-8.5	-9.4***	-2.2
	Groupe 1	30.0***	20.2***	13.6***	29.0***	19.6***	13.3***
	Groupe 2	28.5***	20.7***	10.9**	28.5***	20.6***	10.9**
	G1, après application	-13.8***	-7.07**	-7.1***	-12.2***	-6.1**	-6.5***
	G2, après application	-7.2**	-2.1	-4.7**	-9.4***	-3.633*	-5.6***
	G0, après application	3.8	4.3**	-1.2	4.05	4.4**	-1.1

	dép. de fonctt	dép de perso	charges à caract. général	dép. de fonctt	dép de perso	charges à caract. général
Revenu / habitant	0.01***	0.005**	0.004***	0.01***	0.005**	0.004***
Dép. de fonctt par élève EPCI	-0.4***			-0.5***		
Dép. de personnel par élève EPCI		-0.3***			-0.4***	
Charges à caractère général par élève EPCI			-0.4***			-0.4***
Revalorisation Perso Catégorie C	-5.1	4.7	-7.8**	-8.9*	2.2	-9.1***
Dette par habitant en t-1	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01
Dotation par habitant	0.1**	0.03	0.06**	0.1*	0.04	0.05*

Avec prise en compte des EDT

		dép. de fonctt	dép de perso	charges à caract. général
Saut consécutif à l'application de la réforme	Groupe 1	64.7***	24.8	37.8***
	Groupe 2	40.2*	8.7	28.2**
Début de la réforme - Communes G1 et G2		-1.7	0.1	-2.5
Retour à 4 jours en 2017 - Communes G1 et G2		-14.9*	-7.4	-2.07
Cours le mercredi matin		-9.9	-1.9	-7.0
EDT1 - C2/2 midi		-5.6	21.9	-34.4
EDT2 - C2/2 après midi avec matinées standard		14.6	12.1	2.1
EDT3 - C2/2 après midi avec matinées longues		14.9	13.9	-0.8
EDT4 - 3C et 1L		24.7	-0.6	19.1
EDT5 - 1C et 3L		-4.1	5.3	-1.2
EDT 6 -1 après midi libre & 3 après midis raccourcis; matinées longues		-30.3**	-22.1**	-4.3
EDT 7 - 1 après midi libre avec matinées standard		-2.2	-4.7	-1.2
EDT 8 - REG Après 16h ; 1/2j sup courte		7.2	0.7	-0.8
EDT 9 - REG Après 16h		9.9	-4.0	9.1
EDT 10 - REG Avt 16h ; ancien EDT-45mn		6.6	-0.4	5.8
EDT 11 - REG Avt 16h ; matinées longues		8.5	2.0	7.4
EDT 12 - REG Avt 16h ; matinées longues, midi court		1.8	1.8	-1.2

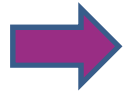
Conclusion

- Evaluation du coût de la réforme: cohérente avec l'enquête de l'AMF
- Mise en lumière de différences selon l'emploi du temps retenu
- Les communes bénéficiaires du fonds de soutien majoré n'ont pas dépensé significativement plus pour la réforme que les communes bénéficiaires de l'aide standard ⇔ Coût net de 40€ plus faible

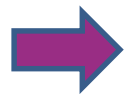
Conclusion

- Différences dans les modalités de mise en œuvre de la réforme:
 - Dépenses de personnel : pas de différence selon l'année de mise en œuvre
 - Charges à caractère général : plus élevées pour les communes 2013
 - Subventions de fonctionnement : plus élevées pour les communes 2014
- Surcoût dans les dépenses de fonctionnement par élève en U en fonction de la strate de population
 - Des économies d'échelle dans les charges à caractère générales
 - Des dépenses de personnel par élève plus élevées au-delà de 10 000 habitants (coordinateurs)

Conclusion



Réforme des rythmes scolaires:
dans une réforme décentralisée,
les modalités de mise en œuvre sont fondamentales (coût)



Question en suspens:
Efficacité éducative (performances des élèves) ?