

RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE

**LES COMMUNES ET L'ÉCOLE
DE LA RÉPUBLIQUE**

	Pages
Introduction.....	1
I - Le champ d'action de la commune : de l'entretien de l'école élémentaire aux « politiques éducatives locales ».....	1
A - Une compétence partagée.....	1
B - Une action communale qui s'est diversifiée.....	3
II - L'enquête des juridictions financières.....	3
A - Le contexte.....	3
B - Objet de l'enquête.....	6
C - La méthodologie retenue.....	7
D - Plan du rapport.....	8
Chapitre I - Les difficultés de définition et de chiffrage de la politique communale concernant l'école.....	7
I - Une politique publique rarement explicitée et insuffisamment lisible.....	9
II - L'organisation administrative des communes n'est pas toujours adaptée.....	10
III - Des dépenses difficiles à cerner.....	12
A – Des dépenses obligatoires mal définies.....	12
B – Une comptabilité inadaptée aux enjeux.....	15
Chapitre II - La gestion de la carte scolaire : une compétence partagée, des modalités qui ont évolué.....	19
I - Les enjeux et la répartition des responsabilités.....	21
A - Les enjeux éducatifs, sociaux et territoriaux de la carte scolaire.....	21
B - Les évolutions dans la répartition des responsabilités.....	24
II - La nécessaire adaptation du cadre territorial.....	25
A - La remise en cause du cadre communal.....	26
B - Le difficile déploiement de l'intercommunalité.....	27

	Pages
III - Une planification perfectible.....	34
A - Des prévisions d'effectifs approximatives.....	34
B - Des modalités de concertation perfectibles.....	37
IV - L'affectation des élèves dans les écoles publiques de la commune.....	42
A - La sectorisation n'est pas toujours effective.....	42
B - La diversité des situations.....	44
V - La scolarisation des élèves de l'école publique hors de la commune de résidence.....	46
A - Une « faculté » assez largement utilisée.....	46
B - Les contributions variables des communes de résidence.....	48
Chapitre III - Les communes et le fonctionnement matériel des écoles.....	53
I - Des disparités importantes sont constatées.....	55
A - Les moyens affectés à l'école maternelle.....	55
B - Les fournitures scolaires.....	58
C - L'équipement informatique et les TICE.....	59
II - Un cadre de gestion qui mériterait d'être amélioré.....	64
A - Les conditions d'exercice de la fonction de directeur d'école.	64
B - La place incertaine de la caisse des écoles.....	68
III - Les dépenses au bénéfice de l'école privée : disparités et imprécision de la réglementation.....	70
A - Le montant du « forfait communal » versé aux établissements privés.....	70
B - Une réglementation à la fois complexe et imprécise.....	71

	Pages
Chapitre IV - Les interventions communales dans le champ éducatif.....	79
I - La diversité des interventions.....	82
A - L'empilement des dispositifs.....	82
B - Les difficultés de gestion et de pilotage.....	85
C - Les insuffisances dans le suivi et l'évaluation des résultats....	88
II - L'articulation des actions éducatives communales avec l'offre scolaire obligatoire.....	90
A - Les empiétements des actions éducatives locales sur le temps scolaire et l'offre scolaire obligatoire.....	90
B - Un partenariat avec l'éducation nationale qui pourrait être amélioré.....	92
III - Les politiques éducatives communales et l'égalité des chances.....	98
A - Les interrogations sur l'efficacité éducative des actions d'accompagnement scolaire.....	98
B - Les disparités territoriales et l'égalité des chances.....	100
Conclusion générale.....	103
 <i>Réponse du Ministre de l'éducation nationale.....</i>	 107
 <i>Réponse du Maire de Brantôme.....</i>	 123
 <i>Réponse du Maire de Blaye.....</i>	 126
 <i>Réponse du Maire de Pessac.....</i>	 126
 <i>Réponse du Maire de la Châtre.....</i>	 130
 <i>Réponse du Maire de Joué-les-Tours.....</i>	 131
 <i>Réponse du Maire de Rethel.....</i>	 132
 <i>Réponse du Président du SIVOM du Réthelois.....</i>	 134
 <i>Réponse du Maire de Paris.....</i>	 135
 <i>Réponse du Maire de Millau.....</i>	 138
 <i>Réponse du Maire de Liévin.....</i>	 139
 <i>Réponse du Maire de Saint-Florent-le-Vieil.....</i>	 140
 <i>Réponse du Maire de la Ferté-Bernard.....</i>	 141
 <i>Réponse du Maire des Sables d'Olonne.....</i>	 142

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « Les communes et l'école de la République ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaury, président de chambre, rapporteur général, MM. Carrez, Fragonard, Sallois, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Billaud, de Mourgues, Malingre, Mayaud, Houry, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Remond, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Beysson, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, MM. Duchadeuil, Pannier, Moulin, Lesouhaitier, Lefas, Cazala, Lafaure, Andréani, Dupuy, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Delin, Mme Dayries, MM. Levy, Bernicot, Deconfin, Ullmann, Bertucci, Tournier, Vermeulen, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Davy de Virville, Diricq, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Martin (Christian), Valdiguié, Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, M. Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Rabaté, Doyelle, de Gaulle, Guibert, MM. Uguen, Levallois, Zérah, Prat, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Baccou, Schwarz, conseillers maîtres, MM. Gleizes, Cultiaux, Zeller, Limodin, Cadet, Blanc, Pélissier, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient présents et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général.

Etaient présents en qualité de rapporteur et n'ont donc pas pris part aux délibérations : MM. Mourier des Gayets, conseiller référendaire (Président de la CRC du Nord-Pas-de-Calais), M. Roux, président de section (CRC de Bretagne) et M. Fabre, rapporteur.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 16 décembre 2008.

Ce rapport a été élaboré par un comité rédactionnel et par un comité de pilotage, à partir des enquêtes effectuées par la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes

Ont été membres du comité rédactionnel et du comité de pilotage :

M. Thierry Mourier des Gayets, Président de la chambre régionale des comptes (CRC) du Nord-Pas-de-Calais ;
M. Christian Roux, président de section (CRC de Bretagne) ;
M. Renaud Fabre, rapporteur à la Cour des comptes (3^{ème} chambre).
M. Christophe Luprich, conseiller (CRC de Champagne-Ardenne) ;

Ont également été membres du comité de pilotage :

M. Jean-Jacques Pascal, conseiller maître en service extraordinaire de la Cour des comptes (3^{ème} chambre) ;
M. Jean-Paul Chevillotte, président de section (CRC d'Aquitaine) ;
M. Michel Généteaud, président de section (CRC du Centre) ;
M. Régis Hidalgo, premier conseiller (CRC Pays de la Loire) ;
Mme Danièle Masson, première conseillère (CRC du Poitou-Charentes) ;
M. Jacques Mérot, premier conseiller (CRC des Pays de la Loire) ;

Ont effectué les enquêtes :

Cour des comptes :

M. Pascal Duchadeuil, conseiller maître (3^{ème} chambre)
M. Renaud Fabre, rapporteur (3^{ème} chambre)

Chambres régionales des comptes

Mmes Viviane Bourdon et Mme Marie-Dominique Périgord, présidentes de section ;
MM. Christian Berninger, Jean-Luc Girardi, Yvon Menguy, Roberto Schmidt et Pierre Van Herzele, présidents de section ;
Mmes Christine Bernard, Sophie Berrogain, Renée Debar, Pascale Leclerc Del Monte, Bernadette Longchamp, Danièle Masson, Michelle Pannetier-Alabert, Fabienne Passicot, Marie-Odile Reble, Marie-Christine Tizon et Françoise Trassoudaine, premières conseillères ;

MM. Marc Beauchemin, Bertrand Beauviche, Yves Bénichou, Philippe Boëton, Laurent Bourgin, Philippe Bouy, Michel Carles, Jean-Paul Carton, Jean-Louis Carquillat-Grivaz, Daniel Cocula, Robin Degron, Dominique d'Hermiès, François Gajan, Frédéric Guthmann, Régis Hidalgo, Sylvain Huet, Rémy Janner, Patrice Joly, Hubert La Marle, Philippe Leruste, Jacques Mérot, Patrick Minne, François Nass, Jean Pebayle, Philippe Pont, Bernard Prigent, Michel Provost, Charles Richard, Alain Rieuf, Thomas Roche, Didier Rouqué, Christophe Royer, Philippe Sire, Patrick Soli, Bernard Tartayre, Pierre-René Tisserand et George Viala, premiers conseillers ;

Mme Line Boursier, conseillère ;

MM. Benoît Boutin, Philippe Faustin, Laurent Lemetayer, Christophe Luprich, Gérard Matamala, Paul Prigent, Christophe Vanhove, conseiller ;

Documentaliste référente : Mme Christine Pomerantz (CRC Ile-de-France)

Introduction

L'école primaire est une compétence de base de la commune. On parle d'ailleurs habituellement de « l'école communale », et cette dernière reste au cœur de la vie municipale.

Mais, c'est une compétence partagée dont le contenu et les modalités d'exercice ont beaucoup évolué.

Depuis le 19^{ème} siècle, et notamment depuis la loi Guizot du 29 juin 1833, les communes ont la charge des écoles primaires qu'elles ont l'obligation de créer et d'entretenir. Selon l'expression de l'époque, cette compétence se limite au « matériel » ; l'enseignement, c'est-à-dire le « spirituel », relève de la compétence de l'Etat, qui d'ailleurs rémunère les enseignants.

Cette répartition des compétences est encore largement d'actualité. La fixation des programmes et la détermination des orientations pédagogiques sont essentiellement du ressort de l'Etat. La construction des écoles, la répartition des élèves entre celles-ci, leur fonctionnement matériel, relèvent en revanche des compétences communales.

Ces attributions s'exercent dans un contexte marqué par l'absence de personnalité juridique des écoles, qui prive ces dernières d'autonomie administrative et financière, contrairement aux collèges et lycées.

Le premier alinéa de l'article L.211-1 du code de l'éducation réaffirme la responsabilité prépondérante de l'Etat dans l'organisation du service public national de l'éducation :

« L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. »

La compétence d'attribution des communes est, notamment, définie à l'article L.212-4 du même code :

« La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement (...)»

Les dispositions de l'article L.216-1 du code de l'éducation autorisent toutefois les collectivités locales à organiser des activités éducatives, culturelles et sportives facultatives et complémentaires au service public obligatoire.

Article L.216-1 du code de l'éducation

« Les communes, départements ou régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'Etat, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition.

L'organisation des activités susmentionnées est fixée par une convention, conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement scolaire, qui détermine notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'Etat peuvent être mis à la disposition de la collectivité ».

Si l'école primaire est principalement de la compétence de l'Etat et des communes, d'autres collectivités locales interviennent également, sur la base du principe de compétence générale reconnu par les lois de décentralisation. C'est le cas, par exemple, de l'aide apportée par les départements à la construction et à la rénovation des écoles ou, encore, à leur équipement en matériels informatiques.

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

L'école primaire représentait en 2007 environ 6,6 millions d'élèves - dont 2,5 millions en école maternelle et 4,1 millions en école élémentaire -, plus de 368 000 enseignants, près de 55 300 écoles publiques et privées et environ 282 000 classes. La France est, par ailleurs, l'un des rares pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), avec l'Espagne, la Belgique et surtout les Pays-Bas, où le taux de scolarisation primaire dans l'enseignement privé atteint un niveau significatif (13,5 % des effectifs scolarisés).

La baisse du nombre d'élèves dans l'enseignement élémentaire, au cours des dernières décennies, a permis d'importantes évolutions, notamment un transfert des moyens vers l'école maternelle (entre 1960 et 2001, le taux de scolarisation des enfants de trois ans est passé de 35 % à 100 %) et une forte réduction de la taille des classes (de 40 à 26 élèves). Mais, depuis deux ans, un nouvel afflux d'élèves, d'abord décelé dans le préélémentaire, atteint l'enseignement élémentaire. En outre, même si l'école maternelle n'est pas obligatoire, la demande des familles concernant un accueil précoce des enfants est très forte.

Le déploiement territorial des capacités d'accueil et de l'offre éducative connaît d'importantes évolutions, voire des innovations. Faute d'effectifs suffisants, plusieurs milliers de communes ne disposent plus d'écoles primaires. La gestion intercommunale de l'école est devenue un enjeu majeur d'efficience et de qualité de service.

Le rapport préparatoire au « débat national sur l'avenir de l'école » a rappelé que l'école primaire « constitue le socle sur lequel tout repose : l'avenir de chaque enfant devenu élève, la qualité et la solidité de la formation de chaque génération ». En raison de cette importance particulière, l'enseignement du premier degré a suscité pendant la période récente de nombreux débats. Les enjeux de l'école primaire sont en effet multiples et portent sur un vaste champ d'interrogations, comprenant notamment, sans que cette énumération soit limitative, le contenu de l'obligation scolaire, l'efficacité de la prise en charge des élèves, la répartition des écoles sur le territoire, la connaissance et l'allocation de la dépense globale, et la clarté de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes.

La mise en œuvre de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) devrait contribuer à la responsabilisation des acteurs de l'éducation nationale, à la maîtrise de l'évolution des moyens et à une meilleure affectation de ceux-ci selon les degrés d'enseignement et les territoires.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comprend plusieurs dispositions qui concernent l'enseignement primaire, notamment : le renforcement du partenariat de l'Etat et des collectivités locales dans le domaine de l'éducation dans le cadre d'une nouvelle instance de concertation, le « conseil territorial de l'éducation nationale », la redéfinition des responsabilités des instances communales et intercommunales en matière de sectorisation des écoles , la possibilité d'expérimenter la création d'établissements publics d'enseignement primaire.

La loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école fixe de nouveaux objectifs prioritaires à tous les niveaux de l'enseignement scolaire.

Enfin, il faut citer trois textes importants concernant l'école primaire qui sont intervenus trop tardivement au regard du calendrier de l'enquête pour qu'il soit possible d'en analyser les modalités de mise en œuvre et les conséquences pour les communes.

Le décret n°2008-463 du 15 mai 2008, relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires institue la semaine de 4 jours (sauf dérogation à la demande du conseil de l'école) et l'aide personnalisée pour les élèves en difficulté.

La circulaire n°2008-081 du 5 juin 2008 met en place un accompagnement éducatif de deux heures quatre jours par semaine, ce dispositif étant effectif dès la rentrée 2008 pour les écoles de l'éducation prioritaire (réseau ambition réussite).

Enfin, la loi n°2008-790 du 20 août 2008 fait par ailleurs obligation aux communes de prévoir un dispositif d'accueil spécifique en cas de grève des personnels de l'éducation nationale¹.

*

C'est dans ce contexte que les juridictions financières ont entrepris la réalisation d'une enquête sur « les communes et l'école ». Il ne s'agissait pas de procéder à une évaluation des performances de l'enseignement primaire mais, plus modestement, d'examiner les conditions dans lesquelles, aujourd'hui, les communes exercent leurs compétences dans un domaine marqué par la prééminence du rôle de l'Etat, mais aussi par l'étendue de leurs responsabilités.

1) Lorsque le nombre de personnes qui ont déclaré leur intention de participer à la grève est égal ou supérieur à 25 % du nombre de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans cette école.

L'école primaire relève d'une politique publique nationale dont les collectivités locales assurent en partie la mise en œuvre et le financement. C'est pourquoi l'enquête a associé la Cour des comptes, compétente pour contrôler l'action de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'éducation nationale, aux chambres régionales des comptes (CRC), compétentes pour le secteur public local.

Les 14 chambres régionales des comptes participant à l'enquête² ont conduit des investigations dans trois directions:

- la vérification de la bonne articulation des compétences des communes (ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale - EPCI) avec celles de l'Etat en matière d'accueil des élèves et de fonctionnement de l'école ;
- l'examen de l'action des communes dans le domaine scolaire, périscolaire et extrascolaire³ au regard, notamment, des principes de gratuité et d'égalité ;
- le contrôle de la régularité et de l'efficience de la gestion des communes en ce qui concerne les moyens affectés à l'école.

Compte tenu de son champ de compétence, les contrôles de la Cour des comptes⁴, pour les besoins de cette enquête, concernaient plus particulièrement l'intervention de l'éducation nationale dans la mise en œuvre du service public de proximité qu'est l'école communale. Ils avaient pour objectif, notamment, d'apporter un éclairage sur :

2) Les observations qui ont alimenté l'enquête émanent des CRC suivantes : Alsace, Aquitaine, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Ile-de-France, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, La Réunion.

3) Selon la circulaire du 9 juillet 1998 sur l'aménagement des temps et des activités de l'enfant, le ministère de l'éducation nationale définit le « temps périscolaire » à la période située immédiatement avant ou après l'école, c'est-à-dire le temps du transport, la période d'accueil avant la classe, le temps de la restauration à l'école, les études surveillées, l'accompagnement scolaire et les activités culturelles ou sportives, après la classe, et le mercredi après-midi. La même circulaire précise que le temps « extrascolaire » se situe en soirée, le mercredi lorsqu'il n'y a pas classe, en fin de semaine et pendant les vacances.

4) Par ailleurs, la Cour des comptes a réalisé récemment, ou réalise, de nombreux travaux qui concernent directement ou indirectement l'école : enquête thématique sur « L'efficience et l'efficacité de l'enseignement scolaire : La lutte contre l'échec scolaire » (2007) ; « La régulation des parcours scolaires : offre de formation et diplômes (1er et 2d degré) » (2008) ; « Les coûts de l'enseignement scolaire » (2008).

- les conditions de prévision des effectifs et d'allocation des moyens (postes d'enseignants) aux 55 300 écoles ;
- les domaines dans lesquels l'Etat émet des directives en vue d'une gestion partagée de la compétence scolaire avec les communes ;
- La qualité du dialogue de gestion qui s'établit avec les collectivités locales.

Les investigations des chambres régionales des comptes participant à l'enquête ont été, pour l'essentiel, effectuées dans le cadre du contrôle organique de communes ou des EPCI choisis de manière à constituer un échantillon, non pas représentatif au sens statistique du terme, mais susceptible de rendre compte de la diversité des situations et des problématiques résultant de la taille des collectivités comme des caractéristiques démographiques ou socio-économiques des territoires.

Les observations qui font suite à ces contrôles, conduits pour la plupart selon un schéma d'enquête commun, concernent près de 150 collectivités réparties sur 14 académies et correspondant, dans l'échantillon, à quatre strates déterminées en fonction du nombre d'écoles⁵.

La Cour, quant à elle, a enquêté auprès de l'administration centrale (direction générale de l'enseignement scolaire -DGESCO-) et des 14 académies (Paris, Versailles, Créteil, Lille, Bordeaux, La Réunion, Amiens, Limoges, Nantes, Orléans, Poitiers, Reims, Strasbourg, Toulouse) correspondant au ressort de la plupart des chambres régionales participant à l'enquête. Pour une moitié d'entre elles, les réponses des académies aux questionnaires de la Cour émanent des inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSSEN), chargés de l'exercice des compétences de gestion de l'enseignement scolaire du premier degré. Au total, la Cour a reçu, outre la réponse de la DGESCO, 28 réponses provenant des services déconcentrés. Des précisions ont par ailleurs été apportées à l'occasion des auditions du directeur général de l'enseignement scolaire, de recteurs d'académie, d'inspecteurs d'académie et d'inspecteurs de circonscription de l'éducation nationale (IEN), dont l'action s'inscrivait dans le champ territorial de l'enquête.

5) Les strates regroupent les collectivités en communes « rurales isolées » (une école), en grandes communes rurales (deux à quatre écoles), en villes moyennes (cinq à neuf écoles) et enfin les grandes villes (10 écoles et plus).

Chapitre I

Les difficultés de définition et de chiffrage de la politique communale concernant l'école

I - Une politique publique rarement explicitée et insuffisamment lisible

Dans la grande majorité des communes dont l'action a été examinée, les chambres ont relevé l'absence de définition de la politique mise en œuvre. Cette situation n'est pas inattendue s'agissant de petites communes disposant d'une ou de deux écoles. Elle est plus surprenante pour des communes plus importantes, comptant parfois plus de 10 écoles, même si l'enquête a montré que des collectivités moyennes ou grandes ont pris conscience, parfois récemment, de l'intérêt d'identifier et de mettre en perspective dans le cadre d'une politique éducative, les actions entrant dans le champ de l'article L.216-1 du code de l'éducation.

Alors même que certaines communes indiquent qu'elles n'ont défini aucune politique éducative, leurs réponses font néanmoins référence à des objectifs implicites comme la scolarisation précoce des enfants, la satisfaction des demandes des directeurs d'école ou le soutien aux familles. Mais la difficulté que rencontrent nombre d'entre elles pour mettre en perspective leurs actions en direction de l'école, dans le cadre d'une politique publique dont les objectifs seraient explicités, semble parfois liée à leur souci de respecter la séparation des compétences et à la crainte d'empêtrer sur le domaine pédagogique qui est du ressort exclusif de l'éducation nationale.

L'enquête relève ainsi dans de nombreuses communes une contradiction entre l'absence de politique éducative formalisée et une action scolaire effective, se traduisant par des dépenses élevées à destination de l'enseignement primaire.

Si quelques communes moyennes ou grandes ont commencé à définir une politique éducative, cette démarche est récente, même pour de très grandes villes, et les documents produits s'avèrent souvent assez peu élaborés.

En l'absence de documents (délibérations, rapports...) exposant les objectifs poursuivis, les priorités retenues, les moyens qui y sont affectés, une démarche évaluative s'avère naturellement impossible à mettre en œuvre.

II - L'organisation administrative des communes n'est pas toujours adaptée

L'action des communes dans le domaine scolaire est, administrativement, relativement complexe.

Elle comporte une dimension immobilière : il faut construire, entretenir des bâtiments. Elle comprend une composante de gestion des ressources humaines : il faut recruter, affecter, gérer les personnels nécessaires pour l'entretien des écoles et pour assister les enseignants des écoles maternelles. S'y ajoutent un volet commande publique (fournitures scolaires, matériels informatiques...), la gestion des relations avec des opérateurs (caisse des écoles, associations, délégataires de service public, par exemple pour les cantines scolaires) et des partenaires multiples (administrations de l'Etat, caisse d'allocations familiales, collectivités territoriales et EPCI) dans le cadre des actions d'accompagnement de la scolarité.

Si l'absence d'un service spécialement dédié aux affaires scolaires peut s'expliquer dans les petites communes, d'autant plus qu'en général ce domaine est du ressort d'un adjoint et d'une commission du conseil municipal identifiés, il peut difficilement en être de même dans des collectivités de plus grande taille. De fait, les organigrammes des mairies mentionnent très fréquemment l'existence d'un service des affaires scolaires ou de l'éducation. Une association (association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France -ANDEV-) regroupe d'ailleurs de nombreux responsables de ces services qui ont décidé d'échanger leurs réflexions, leurs expériences et leurs expertises.

Toutefois, l'enquête a fait apparaître que dans un certain nombre de communes, la compétence dans les domaines scolaire, périscolaire et extrascolaire n'était pas exercée par un service propre ou une direction particulière, mais répartie entre différentes structures administratives internes quand elle n'était pas déléguée, au moins en partie, à un opérateur extérieur.

La commune de Lannemezan (département des Hautes Pyrénées, 6 138 habitants), donne une illustration intéressante des difficultés rencontrées pour organiser l'administration de l'action communale dans le secteur éducatif. Dans cette collectivité, la compétence scolaire est rattachée, au plan politique, à la commission « éducation » du conseil municipal qui est présidée par l'adjoint au maire chargé de l'enseignement et de la jeunesse. Au plan administratif, le secteur

éducatif a relevé jusqu'en 2004 de la responsabilité, d'une part, d'un service communal principalement chargé des activités scolaires, d'autre part, de la caisse des écoles pour les activités périscolaires. En 2004, le champ d'intervention du service a été élargi à la politique de la jeunesse. En 2006, la commune a décidé de créer un service unique « enfance-jeunesse-caisse des écoles » désormais chargé de l'ensemble des activités scolaires, périscolaires et de la jeunesse dont la responsable est également directrice de la caisse des écoles. Toutefois, d'autres services de la ville continuent de traiter, plus ou moins directement, de questions liées à l'enseignement primaire (la direction des finances, la direction des ressources humaines, la direction des services techniques), de sorte que le service « enfance-jeunesse-caisse des écoles » ne paraît pas disposer de l'ensemble des données et des informations nécessaires à l'exercice de ses compétences. De surcroît, la gestion budgétaire et financière n'est pas unifiée. Les dépenses sont éclatées entre, d'une part, le budget de la caisse des écoles qui regroupe l'essentiel des dépenses scolaires, périscolaires et extrascolaires et, d'autre part, le budget communal qui comprend pour l'essentiel, la subvention versée à la caisse des écoles mais retrace aussi des dépenses d'une partie du personnel de la caisse des écoles.

Une telle organisation, à l'évidence, ne facilite pas la bonne administration ni l'accès aux données, notamment financières (comme le coût global de politique scolaire ou le coût par élève des prestations), qui sont nécessaires au pilotage de la politique communale.

A cet égard, le recours à la caisse des écoles mérite une mention particulière. En effet, cet établissement public communal facultatif avait, à l'origine, un objet principalement social. Il s'agissait de faciliter la fréquentation scolaire en donnant des aides aux élèves en fonction des ressources de la famille. Une récente modification de l'article L.212-10 du code de l'éducation (loi n°2005-32 du 18 janvier 2005) permet d'étendre sa compétence à des activités relevant des dispositifs de réussite éducative⁶ et même à l'organisation du droit d'accueil des élèves prévu par la loi du 20 août 2008.

Mais, au-delà, il a été relevé que des communes avaient sous-traité à la caisse des écoles une grande partie de leur politique éducative en méconnaissant la spécialité de cet établissement public.

6) « Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative »

« Elle peut également confier par convention cette organisation à une caisse des écoles, à la demande expresse du président de celle-ci »

C'est ainsi qu'il a pu être constaté qu'une commune de plus de 30 000 habitants⁷ avait constitué un pôle « scolaire-jeunesse et politique de la ville » mais que cette volonté s'était traduite, institutionnellement, par un renforcement des compétences de la caisse des écoles. L'essentiel de la compétence scolaire et l'ensemble de la compétence jeunesse sont désormais pris en charge par la caisse des écoles qui gère le personnel communal et assure les dépenses de fonctionnement et d'investissement. La compétence du conseil municipal est réduite au vote de la subvention à la caisse des écoles et à des interventions sur le patrimoine mis à la disposition de l'établissement public. Un tel transfert a pour conséquence de priver le conseil municipal de prérogatives qu'il lui appartient d'exercer en propre et de confier à la caisse des écoles, établissement public soumis au principe de spécialité et où les représentants du conseil municipal ne sont pas majoritaires, une compétence dépassant les missions qui lui sont imparties par la loi.

III - Des dépenses difficiles à cerner

A - Des dépenses obligatoires mal définies

La nature et le caractère obligatoire des dépenses communales afférentes à l'enseignement primaire (écoles publiques) font l'objet des articles L.212-1 à L.212-6⁸ du code de l'éducation.

Il en ressort que, pour les écoles publiques élémentaires et maternelles régulièrement créées, les communes ont la charge de la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement. En ce qui concerne le fonctionnement de ces écoles, elles

7) Commune de Liévin (département du Pas de Calais, 33 427 habitants)

8) Article L.212-4 : « La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées ».

Article L.212-5 : « L'établissement des écoles élémentaires publiques, créées par application de l'article L.212-1, est une dépense obligatoire pour les communes. Sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée : 1° Les dépenses résultant de l'article L.212-4 ; 2° Le logement de chacun des instituteurs attachés à ces écoles ou l'indemnité représentative de celui-ci ; 3° L'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances ; 4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ; 5° Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, s'il y a lieu. De même, constitue une dépense obligatoire à la charge de la commune le logement des instituteurs qui y ont leur résidence administrative et qui sont appelés à exercer leurs fonctions dans plusieurs communes en fonction des nécessités du service de l'enseignement. »

doivent assurer le logement des instituteurs⁹, l'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, l'achat des fournitures à usage non individuel, le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération-des personnels de service s'il y a lieu.

Les communes distinguent rarement, dans le financement qu'elles accordent aux écoles, la part qui correspond aux dépenses obligatoires et celle qui est consacrée aux dépenses facultatives. Cette distinction est d'autant plus difficile à faire que le périmètre des dépenses obligatoires, au-delà de la définition générale donnée par le code de l'éducation, n'est pas clairement précisé et comporte certaines ambiguïtés.

C'est le cas en matière de fournitures, de manuels scolaires et d'équipements informatiques.

Depuis 1881, le principe de la gratuité de l'enseignement primaire est institué. Le préambule de la Constitution de 1946 a érigé la gratuité de l'enseignement public en principe constitutionnel.

Le code de l'éducation dispose, dans son article L.132-1, que l'enseignement public dispensé dans les écoles maternelles et les classes enfantines, pendant la période d'obligation scolaire définie à l'article L.131-1, est gratuit.

La commune a la charge de toutes les fournitures à usage collectif. Celles qui sont destinées à un seul et même élève et restent sa propriété ne relèvent pas du principe de gratuité. Il est toutefois fréquent que les communes étendent leur prise en charge à tout ou partie des fournitures individuelles. Quand ce n'est pas le cas, les prescriptions des enseignants doivent rester limitées pour ne pas grever le budget des parents, ce qui mettrait en cause le principe général de gratuité de l'école primaire, et ne pas créer d'inégalités entre les élèves. La circulaire du ministère de l'éducation nationale du 10 juillet 2008¹⁰ répond, d'ailleurs, à cette

9) Les professeurs des écoles ne bénéficient plus de cet avantage qui était lié au statut d'instituteur.

10) S'agissant de la définition des fournitures scolaires, la circulaire du ministère de l'éducation nationale n° 82-367 du 27 août 1982 prônait la limitation des prescriptions d'achat en demandant que, dans tous les établissements scolaires, les directeurs, les principaux et proviseurs consultent systématiquement les représentants des parents d'élèves ou l'ensemble des parents sur la liste des fournitures qui demeurent à la charge des familles.

La circulaire n° 83-254 du 1er juillet 1983 précise qu'il est nécessaire d'organiser, dans les écoles, une réunion tripartite (instituteurs, représentants des parents d'élèves et de la municipalité), afin d'examiner les demandes d'achat de fournitures par les communes.

dernière préoccupation en rappelant la nécessaire concertation avec les parents d'élèves, l'absence de mention de marque commerciale et le souhait que la liste des fournitures scolaires individuelles soit soumise au conseil d'école auquel participent des représentants des parents d'élèves et des représentants de la commune, après examen en conseil des maîtres. En outre, en annexe à cette circulaire, figure une liste des fournitures essentielles sur lesquelles le ministère de l'éducation nationale a obtenu des enseignes de distribution un engagement de maintien des prix 2007.

Ainsi, à Paris, si chaque école dispose d'une « enveloppe » pour l'acquisition des fournitures, qui lui est allouée par la ville, les parents sont sollicités pour des acquisitions complémentaires telles que des crayons, gomme, décimètre, ciseaux et le matériel nécessaire pour les cours d'art plastique. Le choix opéré par certains enseignants de réserver une grande partie de l'enveloppe à l'acquisition de manuels et d'outils d'aide à la pédagogie, lorsqu'il s'accompagne de prescriptions excessives concernant les fournitures individuelles, peut laisser à la charge des familles une dépense annuelle qui atteint parfois jusqu'à 70€par enfant.

Les manuels scolaires sont un exemple d'ambiguïté dans la répartition des charges entre la commune et l'Etat. Alors qu'aucune disposition réglementaire ne met la fourniture des livres scolaires à la charge des communes, celles-ci, dans la pratique, l'assurent souvent. Ce n'est cependant pas toujours le cas, notamment parce que les manuels ne sont pas obligatoires même si leur usage est majoritairement répandu. Les enseignants peuvent décider de leur substituer des documents photocopiés mais, dans ce cas, la dépense est à la charge de l'Etat¹¹. Si l'on considère que les manuels scolaires sont des outils pédagogiques qui concourent à la mise en œuvre des programmes (récemment redéfinis) et à la réussite scolaire, les modalités de leur prise en charge devraient être clarifiées. En effet, actuellement, le texte en vigueur est un décret du 29 janvier 1890, modifié par le décret du 12 avril 1943, qui prévoit que la caisse des écoles fournit gratuitement des livres aux « élèves indigents ».

Pour ce qui concerne l'équipement informatique, l'achat et la maintenance des matériels devraient incomber à la commune si l'on considère que les ordinateurs relèvent du mobilier scolaire mentionné à l'article L.212-5 du code de l'éducation. La fourniture des logiciels devrait être assimilée à des dépenses pédagogiques et être à la charge de l'Etat. L'enquête à montré que ce n'était pas toujours le cas, des communes

11) Les charges de fonctionnement excluent les droits dus en contrepartie de la reproduction à usage pédagogique d'œuvres protégées (article L.212-4 du code de l'éducation modifié par la loi n°2004-809 du 13 août 2004). Le ministère de l'éducation verse une contribution annuelle au centre Français d'exploitation du droit de copie, une convention fixant le nombre plafond de copies par élèves et par an.

finançant l'acquisition de logiciels pédagogiques alors qu'inversement l'Etat équipait certaines écoles en ordinateurs (cf. infra chapitre 3).

B - Une comptabilité inadaptée aux enjeux

Si la France se situe, d'après l'OCDE, dans les premiers rangs des pays développés en ce qui concerne la dépense d'éducation, avec un taux d'effort¹² égal à 6,9 % du PIB en 2005, la répartition de cette dépense entre les différents niveaux d'enseignement (primaire, secondaire et supérieur) apparaît, selon une récente analyse du ministère, très spécifique dans la mesure où elle traduit un choix implicite en faveur du second degré¹³. Le niveau des dépenses par élève dans l'enseignement du premier degré est naturellement le moins élevé de tout l'enseignement scolaire, mais l'écart avec l'enseignement du second degré est plus important en France que dans les autres pays comparables.

Le coût par élève s'élevait, pour la dernière année répertoriée par le site ministériel (2006) à 5 060 € par an, coût très inférieur à celui d'un collégien (7 960€/élève) ou d'un lycéen (10140€ pour un élève de l'enseignement général ou technologique). Toutes sources de financement confondues, l'école primaire totaliserait ainsi environ 27 % de la dépense intérieure d'éducation pour 44 % des effectifs scolarisés, cependant que le nombre annuel d'heures d'enseignement dispensées aux élèves serait, en France, « sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE »¹⁴.

Toutefois, ces données sont entachées d'une incertitude statistique dans la mesure où la dépense totale relative à l'école primaire (Etat, collectivités locales et familles) n'est estimée que de façon approximative et indirecte.

12) DEPP, note d'information : « Le coût de l'éducation en 2005 : évaluation provisoire du compte » n°06-28, novembre 2006

13) IGAENR-IGEN : la revue de l'inspection générale, n°03, septembre 2006

14 Publication citée note précédente, p.104

Trois méthodes de décompte de la dépense coexistent aujourd’hui.

- la direction générale des collectivités locales (DGCL), au sein du ministère de l’Intérieur, estime les niveaux moyens de dépenses des communes dans ce domaine, après un retraitement des informations extraites des budgets annuels :

- la direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l’éducation nationale produit un « compte consolidé de l’éducation », qui comprend une « dépense scolaire du premier degré » de confection hétérogène : ce compte attribue à l’Etat un peu plus de 60 % de la dépense de l’enseignement scolaire du premier degré (dont 57,1 % au seul ministère) et 40 % aux collectivités territoriales (essentiellement les communes)¹⁵.

- le ministère de l’économie et des finances, à partir de l’exploitation exhaustive des comptes de gestion 2002 des communes de métropole et d’outre-mer, a évalué à 4,6 Md€¹⁶ les dépenses de fonctionnement consacrées globalement par les communes de plus de 3 500 habitants à l’enseignement, soit 11,5 % du total de leurs dépenses réelles de fonctionnement. Les dépenses d’investissement représentent 1,17 Md€ soit 12,1 % du total des dépenses communales d’équipement. En ce qui concerne plus particulièrement les dépenses consacrées à l’enseignement primaire, la même étude évalue à 2,3 Md€ les dépenses de fonctionnement des communes de plus de 3 500 habitants, soit environ 6 % du total de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

Si, globalement, la dépense scolaire afférente au premier degré est mal connue, en revanche les crédits du seul budget général de l’Etat, votés en loi de finances pour 2007, sont précisément délimités : ils atteignent 16,1 Md€, soit un peu plus du quart (27,8 %) des crédits de l’enseignement scolaire (57,9 Md€ au total).

Faute d’une nomenclature suffisamment précise des dépenses locales, on ne dispose pas d’une information équivalente s’agissant des dépenses scolaires inscrites dans les budgets communaux.

Les multiples interventions des communes dans les domaines scolaire, périscolaire ou extrascolaire ne sont pas aisées à identifier dans les budgets et comptes locaux. En effet les instructions comptables applicables aux budgets communaux n’imposent un classement par fonction des recettes et des dépenses qu’aux seules communes de 3 500

15) DEPP- direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l’éducation nationale : « l’Etat de l’école », édition 2006, et Note d’information n°06-28 de novembre 2006 : « le coût de l’éducation en 2005 : évaluation provisoire du compte ».

16) Md€: milliards d’euros.

habitants et plus. La tenue d'une telle comptabilité exige non seulement que toutes les dépenses directes soient ventilées entre les différentes fonctions, au besoin par une réimputation partielle de certaines factures, mais aussi qu'un soin particulier soit porté à la répartition des dépenses indirectes (personnel, fluides...). En dehors de l'élément d'incertitude que représente la question récurrente dans les communes de la répartition des dépenses indirectes et des clés à retenir, il apparaît que la simple connaissance des dépenses directes, information insuffisante en soi, est déjà difficile, particulièrement lorsque celles-ci ne sont pas du ressort d'un seul service. En outre, le caractère facultatif du classement par fonction pour les communes de moins de 3 500 habitants exclut, dans les faits, un grand nombre de communes.

La connaissance de la dépense en faveur de l'école est pourtant devenue, au-delà de l'exigence de transparence des coûts, un enjeu majeur. La diversité des situations urbaines et rurales conduit à de fortes inégalités de traitement des élèves qu'il est important de pouvoir évaluer. Quant au financement de l'école privée, il est d'autant plus sujet à contentieux que les bases de calcul des forfaits communaux ne sont pas fondées sur des données comptables fiables et homogènes.

L'établissement d'une comptabilité adaptée, enregistrant avec suffisamment de précision et de fiabilité la dépense scolaire, est indispensable car seule la mesure exacte de l'effort budgétaire consenti par les communes peut permettre d'apprécier si les principes de gratuité et d'égalité ne sont pas remis en cause.

Cela ne paraît pas hors de portée. Si un trop petit nombre de communes ont développé une véritable comptabilité analytique dans le domaine scolaire, certaines s'y sont essayées avec succès comme la commune d'Angers (département de Maine-et-Loire, 152 700 habitants) qui a engagé de réels efforts pour connaître les coûts de ses interventions dans le domaine éducatif. Les données qui en sont issues apportent des indications précises sur la nature des dépenses supportées par la collectivité. Celle-ci est en mesure de déterminer un coût de fonctionnement par élève en fonction de l'école fréquentée, maternelle ou primaire. La commune est aussi à même de constater le coût moyen d'un élève fréquentant une école maternelle ou primaire publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'action de la commune dans le domaine scolaire est perçue par ses acteurs comme une politique publique de première importance par ses enjeux éducatifs et sociaux et par son poids budgétaire ; elle est souvent présentée comme prioritaire.

Pourtant cette politique publique, au niveau communal, est trop souvent imprécise dans ses objectifs et sous-administrée. Elle est mal définie dans son périmètre, notamment en ce qui concerne les dépenses obligatoires et l'assiette du financement de l'enseignement privé. Son coût est difficilement chiffrable, en raison de l'inadaptation des outils comptables, alors même que la transparence financière et l'évaluation des performances devraient être la règle dans un domaine à responsabilité partagée avec l'Etat qui s'appuie sur des dispositifs partenariaux.

Aussi est-il recommandé :

- *aux services de l'Etat concernés :*
 - de clarifier le périmètre des dépenses communales obligatoires au titre de l'école;
 - de mettre en place les outils méthodologiques et comptables permettant d'évaluer plus rigoureusement les différentes composantes de la dépense scolaire ;
 - de mettre en place, en concertation avec les collectivités locales, dans le cadre d'une initiative qui pourrait notamment associer le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales et le ministère des finances, un dispositif de collecte et de traitement des informations, notamment statistiques et budgétaires, concernant les actions éducatives locales ; un tel dispositif, qui pourrait être adossé au conseil territorial de l'éducation nationale, aurait pour objectif de donner aux communes et à l'Etat des références facilitant l'évaluation de cette politique publique partagée et permettant d'en piloter l'évolution.
- *aux communes :*
 - d'adapter, quelles que soient leur taille et leurs caractéristiques, leur organisation administrative et comptable à la complexité de leurs politiques éducatives, de manière à en améliorer la transparence et l'efficacité.

Chapitre II

La gestion de la carte scolaire : une compétence partagée, des modalités qui ont évolué

I - Les enjeux et la répartition des responsabilités

La gestion de la carte scolaire, qui comporte d'importants enjeux éducatifs, sociaux et financiers, a connu une évolution du partage des responsabilités entre l'Etat et les communes.

A - Les enjeux éducatifs, sociaux et territoriaux de la carte scolaire

La « carte scolaire » regroupe en l'état actuel deux procédures de gestion distinctes : d'une part, l'allocation par l'Etat des emplois correspondant aux besoins d'encadrement et d'enseignement des écoles ; d'autre part, la définition, par la commune, du secteur territorial desservi par un établissement scolaire.

Ces opérations, qui se conditionnent mutuellement, sont menées le plus souvent à l'initiative de l'Etat, même si, en définitive, l'accord doit s'établir pour faire coïncider ses choix et ceux de la commune.

Ce dialogue de gestion intervient aujourd'hui dans un contexte dans lequel la sectorisation, dans son principe même, est remise en cause, du moins pour le second degré. Ainsi, le portail en ligne du ministère de l'éducation nationale soulignait, à l'occasion de la rentrée 2007 dans le second degré, que la carte scolaire « (n'était) plus adaptée au système scolaire d'aujourd'hui, ni aux attentes de la société française » et qu'il convenait de ce fait « d'élargir les possibilités de choix hors secteur », en attendant « la suppression à terme de la carte scolaire ». Même si cette évolution n'a pas remis en cause, aujourd'hui, la sectorisation des écoles primaires à laquelle les maires sont généralement attachés, elle ne manquera sans doute pas d'affecter également, à terme, les conditions de la gestion de la carte scolaire du premier degré.

Au-delà des questions propres à l'administration de l'éducation nationale, l'éducation est devenue un enjeu interministériel pour l'Etat qui en a fait une de ses principales priorités pour l'aménagement du territoire et la politique de la ville.

Deux objectifs, parfois contradictoires, sont assignés au système scolaire dans les zones rurales : assurer un service public de l'enseignement de qualité et participer à la politique d'aménagement du territoire.

L'école rurale, caractérisée par sa petite taille, son enclavement ou son isolement relatif, est confrontée, avec l'exode rural, à une fuite des enfants vers l'école du bourg-centre ou du chef-lieu de canton. Les raisons peuvent tenir à l'insuffisance ressentie de l'offre scolaire obligatoire mais aussi à l'inexistence ou au faible développement des activités périscolaires et extrascolaires, culturelles et sportives, proposées par l'éducation nationale et par les communes.

La répartition par l'Etat des emplois d'enseignants entre les rectorats s'efforce de mieux prendre en compte ces enjeux non seulement éducatifs mais également sociaux et territoriaux.

Elle reposait jusqu'en 2001 sur un constat statique de l'état du réseau scolaire dans les départements ; elle est devenue depuis lors plus dynamique, reflétant la réalité et les évolutions de la démographie scolaire.

Il s'agissait de répondre à une double contrainte. D'une part, il convenait de s'écarter d'une approche purement quantitative consistant à ne prendre en compte que les écarts de taux d'encadrement entre les départements et à répartir les emplois sur ce seul fondement. Il fallait, d'autre part, mettre en place un dispositif qui organise de façon progressive, et non brutale, l'adéquation des emplois aux évolutions de la répartition territoriale des élèves, dans la mesure où le mouvement annuel de mutation des personnels du premier degré ne bénéficie qu'exceptionnellement de la possibilité d'ajustements inter-académiques.

Un outil d'aide à la décision de répartition des moyens a été déployé. Il est fondé sur des critères sociaux (taux des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), proportion des familles appartenant à des catégories socioprofessionnelles défavorisées et taux de chômage), territoriaux (densité de la population âgée de deux à 16 ans, pourcentage de la population rurale et poids de la population rurale isolée) et structurels (répartition des écoles par taille et par type).

Toutefois, le rééquilibrage des moyens connaît des limites et n'autorise qu'une évolution progressive. Des règles de limitation des retraits d'emplois dans les académies excédentaires ont été fixées à un pourcentage variant de 0,7 % à 1 % de la dotation globale, ce qui est manifestement limité. En outre, à cette restriction s'ajoute celle relative au développement des territoires ruraux fixée par la circulaire du Premier ministre en date du 3 mars 2005, prise en application de l'article 106 de la loi du 23 février 2005. Allant au-delà de la loi, cette circulaire demande qu'il «soit renoncé à toute réorganisation entraînant une suppression ou une réduction significative du service public en milieu rural, sauf accord exprès des élus concernés » et précise que cette décision «s'applique aux

projets de fermeture des écoles ». Cette mesure a pour effet de limiter très fortement les possibilités pratiques de faire évoluer l'ensemble de la carte scolaire puisque près de la moitié des écoles se situent dans des zones rurales et que 20 % d'entre elles, avec deux classes et moins, relèvent du milieu rural isolé.

En définitive, s'il y a lieu de prendre acte des évolutions positives qu'a permis la mise en place du nouveau système de répartition des emplois pour assurer l'équité et la cohérence des affectations ainsi que leur compatibilité avec les évolutions locales des effectifs d'élèves et les contraintes de carte scolaire, il convient de noter qu'il est conçu avec des plafonds qui, certes, permettent une adaptation sans à coups brutaux, mais n'assurent pas une réalisation rapide et dynamique des ajustements que nécessiteraient notamment les zones d'échec scolaire lourd et endémique.

De surcroît, par-delà ces limites imposées au rééquilibrage des moyens, aucun dispositif national d'identification des besoins spécifiques n'est intégré dans ce processus. Les recteurs sont placés devant la nécessité de faire face à ces situations particulières sur la base de leurs seuls outils et moyens. Cette limite forte n'apparaît pas sans lien avec les difficultés des politiques de zonage actuelles.

Au demeurant, les appréciations des services déconcentrés de l'éducation nationale, interrogés lors de l'enquête sur l'efficience du modèle national de répartition des emplois, sont fréquemment critiques. Ces appréciations s'accordent plus pour souligner les situations statistiques peu significatives auxquelles peut conduire le modèle, que pour reconnaître les clarifications qu'il autorise. Au niveau académique, les recteurs relaient l'outil national par la création d'outils d'aide à la décision permettant la répartition des emplois entre les départements et les établissements.

Si le modèle actuel de répartition permet la prise en compte de la spécificité de chaque rectorat, il présente l'inconvénient de faire disparaître toute démarche commune présidant aux répartitions effectuées aux niveaux régional et local. L'abandon de normes nationales explicites en matière d'affectation ou de retrait d'emplois, conduit inévitablement à la variabilité des critères et de l'appréciation des autorités rectoriales.

B - Les évolutions dans la répartition des responsabilités

En ce qui concerne l'Etat, jusqu'à une époque très récente, la compétence de la mise en œuvre des actions concernant l'enseignement du premier degré était clairement assurée, dans toutes les académies, sur le fondement d'une délégation des recteurs, par les inspecteurs d'académie-directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IADSDEN), eux-mêmes relayés sur le terrain par les inspecteurs de l'éducation nationale.

A la suite de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), un partage différent des tâches entre les niveaux rectoraux et départementaux a émergé, dans la mesure où les projets annuels de performance, prévus par la LOLF, ont désormais un périmètre académique. Il en est résulté une implication directe des recteurs dans la répartition des emplois d'enseignants du premier degré, compétence exercée autrefois sur le plan local par les seuls inspecteurs d'académie.

En ce qui concerne les communes, la responsabilité de la sectorisation a été transférée, à partir du 1^{er} janvier 2005, du maire au conseil municipal, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La répartition des compétences respectives de l'Etat et des communes concernant l'enseignement primaire est surtout fortement marquée par l'extension du cadre de l'enseignement du premier degré à des activités périscolaires pour lesquelles la marge d'initiative des communes s'est révélée d'autant plus grande que le contenu stricto sensu de l'obligation scolaire n'était pas défini de façon limitative. L'intervention communale a ainsi évolué vers des activités destinées à faciliter la scolarisation des enfants (restauration scolaire ou garderie avant et après l'école), puis vers des activités interférant plus directement avec les politiques générales d'éducation et de formation (prise en charge de certaines matières, soutien scolaire, langues étrangères, interventions multiformes dans l'accompagnement éducatif, articulées ou non avec l'action développée en la matière par l'éducation nationale, notamment à partir de la rentrée scolaire 2008¹⁷...).

17) La circulaire du ministère de l'éducation nationale n°2008-081 du 5 juin 2008 met en place à la rentrée scolaire 2008 l'accompagnement éducatif dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire.

Ainsi, le risque existe que des choix effectués par les communes, soit dans le cadre de compétences obligatoires, soit dans l'exercice de compétences facultatives, méconnaissent des orientations de politique nationale. Il peut en résulter des conflits de logiques budgétaire et règlementaire, notamment dans le domaine de la carte scolaire¹⁸.

Par-delà les grands principes originels, la gestion de l'école primaire repose aujourd'hui sur un empilement de textes aux visées souvent disparates, qui n'offrent pas la cohérence requise pour l'expression d'une politique partagée.

L'offre scolaire peut ainsi différer d'une commune à l'autre sous l'effet de compléments de formation fournis par ces dernières, soulevant alors la question de la justification de ces prestations, celle de la définition des dépenses obligatoires et, par là même, celle de l'équivalence du service rendu aux élèves sur tout le territoire.

L'imprécision de la situation actuelle est d'autant plus regrettable que la concentration des difficultés scolaires dans bon nombre de zones et situations, exige la souplesse d'adaptation et la réactivité du système éducatif.

II - La nécessaire adaptation du cadre territorial

L'école demeure au cœur de la vie et des compétences communales. La définition et la mise en œuvre des politiques éducatives locales conservent encore très majoritairement un caractère communal.

Pourtant, le déploiement territorial de l'offre d'enseignement du premier degré doit s'adapter à des évolutions démographiques dont les effets sont particulièrement marqués. Faute d'effectifs d'élèves suffisants, 31 % des communes ne disposent plus aujourd'hui d'écoles primaires et une école sur cinq compte tout juste deux classes¹⁹.

Ce processus de resserrement géographique de l'offre scolaire s'est produit alors même que les conditions d'encadrement des élèves s'amélioraient. La croissance démographique récente devrait rendre la situation plus complexe à moyen terme en entraînant une poussée globale, mais répartie de façon inégale, du besoin de scolarisation. Les analyses de

18) C. Durand-Primborgne : « A propos de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? » AJDA, 20 janvier 2003, pp.67-71.

19) DEPP-direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale, repères et références statistiques, édition 2006.

la DEPP prévoient un accueil supplémentaire de 248 000 élèves sur la période 2004-2010.

Cette évolution influera inévitablement sur l'organisation territoriale actuelle de l'enseignement primaire. Elle nécessitera des réaménagements de la carte scolaire qui se traduiront par des ouvertures ou des fermetures de classes ou d'écoles et par des changements d'affectation géographique des personnels.

A - La remise en cause du cadre communal

Le souci d'une meilleure valorisation des moyens peut se manifester dans les zones rurales, plus directement concernées, mais aussi dans le cadre d'agglomérations urbaines de grande taille. Il s'agit d'optimiser l'utilisation des moyens matériels mais aussi de rechercher une gestion efficiente des enseignants prenant en compte les impératifs pédagogiques.

Cette volonté de rationalisation se traduit par un très large éventail d'organisations possibles : regroupements pédagogiques, mais également fusions d'écoles, « pôles scolaires », réseaux d'éducation prioritaire²⁰. A ces formules de regroupement peuvent correspondre des cadres territoriaux divers : communes, syndicats intercommunaux, communautés de communes ou d'agglomération.

Cette diversité des pratiques s'accompagne d'un manque d'orientation claire de l'échelon national sur les structures qui doivent être privilégiées alors même que les parties prenantes et les usagers comprennent mal la complexité des répartitions actuelles de responsabilités et de financements entre les divers acteurs publics. Les inspections générales du ministère de l'éducation nationale ont souligné dans un rapport²¹ la nécessité d'une meilleure mise en réseau des écoles primaires, en milieu urbain comme en milieu rural.

20) Depuis mai 2006, l'éducation nationale ne parle plus de zone d'éducation prioritaire, ni de réseau d'éducation prioritaire. Les écoles et les collèges de l'éducation prioritaire appartiennent désormais à deux types de réseau : les réseaux ambition réussite (RAR) ou les réseaux de réussite scolaire (RRS)

21) IGAENR-IEN : « L'évolution du réseau des écoles primaires : rapport d'étape », Février 2003

B - Le difficile déploiement de l'intercommunalité

1 - Une intercommunalité de fait qui n'est pas sans inconvénients

Les communes ont la possibilité de se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école, mais le regroupement d'élèves de plusieurs communes dans une seule école ne s'impose aux communes concernées que dans le cas où celles-ci sont distantes de moins de trois kilomètres et que l'une des communes compte moins de 15 élèves (article L.212-2 du code de l'éducation). Dans les autres cas, l'accord des communes est requis.

L'école rurale, souvent à classe unique, fut un instrument efficace de scolarisation jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle. Depuis 50 ans, la situation s'est profondément modifiée. La mission de l'enseignement primaire est passée de la transmission d'un savoir minimal s'adressant à une population majoritairement peu appelée à la mobilité, à la nécessité de préparer tous les élèves à une entrée dans l'enseignement secondaire et à faire face aux évolutions actuelles et futures de la société. En outre, aujourd'hui, tous souhaitent accéder à des services qui n'existaient pas autrefois, comme la restauration scolaire, l'école maternelle, la garderie avant et après l'école. La politique scolaire est également devenue une composante importante de l'aménagement du territoire.

Aussi, est-on progressivement passé d'écoles indépendantes à des regroupements d'écoles isolées qui ont été appelés « regroupements pédagogiques intercommunaux » (RPI) et qui peuvent prendre deux formes : le regroupement d'écoles intercommunales concentrées dans lequel l'ensemble des classes est réuni sur un même site avec une direction unique et le regroupement d'écoles intercommunales dispersées dans lequel un directeur coordonne les activités administratives de plusieurs écoles.

La mise en œuvre de réseaux ruraux d'éducation (RRE) a constitué une autre réponse de l'éducation nationale aux besoins de regroupements²².

Pour atteindre, partout et en toute équité, les objectifs du service public national d'éducation, l'idée s'est répandue de promouvoir la mise en réseau des écoles en zone rurale fragile autour d'un collège. De tels réseaux ont été conçus à l'origine comme des outils de politique éducative et d'aménagement du territoire. La pluralité des acteurs du réseau est le plus souvent la règle: un RRE concerne tout autant les élèves que les équipes éducatives, les parents, les associations, les élus et les différents services de l'Etat.

Les différents modes de regroupements ont rencontré un succès inégal, selon le dernier rapport du Haut conseil de l'éducation²³, qui souligne que la moitié seulement des communes potentiellement visées ont eu recours à cette démarche de regroupement.

En outre, l'accueil qu'ont réservé les acteurs locaux aux diverses formules de regroupement paraît souvent réservé. L'association des maires de France (AMF) a réalisé au début des années 2000 une enquête²⁴ d'où il ressortait que les diverses formes d'intercommunalité scolaire faisaient alors l'objet de réticences de principe pour une moitié des maires questionnés. La création de réseaux d'écoles à partir des formules actuelles, en particulier dans les communes urbaines, suscite des réserves.

22) Cf rapport « école et intercommunalité » de M.Azéma, IA-DSDEN du Tarn : « Grâce aux nouvelles technologies de la communication, il existe aujourd'hui des solutions pour rompre l'isolement qui évitent les déplacements quotidiens des élèves et des maîtres : passer de la notion de regroupement à la notion de réseau. En effet, l'isolement a incité de nombreux maîtres à innover en organisant la circulation de l'information entre les petites écoles, en instaurant une véritable pédagogie de la communication dans une logique de réseau, reconstituant ainsi des équipes pédagogiques à partir d'écoles réparties sur des communes distantes de plusieurs kilomètres : une école communale virtuelle à plusieurs classes est née ».

23) « l'école primaire, bilan des résultats de l'école » 28 août 2007

24) ANEDV : « Les maires et l'éducation », synthèse du rapport d'étape à L'AMF, septembre 2001

Afin de répondre aux deux objectifs conjoints d'aménagement du territoire et de développement scolaire, les réseaux des écoles rurales doivent se situer en cohérence avec les autres évolutions de l'intercommunalité, auxquelles veille le préfet de département. Les diverses aides financières accordées en matière d'intercommunalité peuvent tenir compte du nombre de compétences développées et de leur exercice effectif par les EPCI. L'intégration dans les schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité de dispositions concernant l'école ne devra pas se faire sans une concertation entre l'éducation nationale et les élus locaux, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN).

Par ailleurs, dans le cadre des recommandations de la conférence nationale des services publics en milieu rural, des conventions peuvent être passées entre les représentants des collectivités locales et les représentants de l'Etat. Ainsi la convention conclue à Massiac (Cantal), en juin 2006, entre l'association des maires du Cantal, le président du conseil général, d'une part, et le préfet et le recteur d'académie, d'autre part, comporte notamment l'engagement d'élaborer et de gérer en commun un schéma départemental prospectif du territoire scolaire. Cette démarche est d'autant plus intéressante quelle prend en compte les territoires de l'intercommunalité à fiscalité propre²⁵; pourtant, elle ne semble pas faire l'objet d'un suivi ou d'une évaluation notamment de la part de la direction générale de l'enseignement scolaire.

2 - Une intercommunalité institutionnelle peu développée

La compétence scolaire est ainsi définie à l'article L.5214-16 II 4° du code général des collectivités locales (CGCT) : « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ».

Les communautés qui ont en charge tout ou partie de la compétence scolaire sont relativement peu nombreuses. Celle-ci ne constitue d'ailleurs pas une compétence obligatoire. Elle est optionnelle pour les communautés de communes et même facultative pour les communautés d'agglomération.

25) Cf. l'article 2 de la convention de Massiac: « Les signataires reconnaissent que la communauté de communes est, lorsqu'elle existe, l'échelon approprié pour définir une cartographie prospective des implantations scolaires et périscolaires ».

Dans une enquête, déjà ancienne²⁶, de l'association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV), les maires soulignaient la difficulté de la répartition intercommunale des charges de fonctionnement de l'enseignement du premier degré.

Le fonctionnement de l'école du premier degré reste une affaire d'intérêt communal, même si 2 808 groupements de collectivités, dont 17 % sont des communautés de communes ou d'agglomération, disposent à ce jour d'une compétence « établissement scolaire »²⁷, sans que l'on puisse connaître précisément le contenu de la compétence transférée et exercée (scolaire, périscolaire, parascolaire, gestion d'équipements ...).

Selon le décompte communiqué par l'ADCF, 484 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont dotés d'une compétence « scolaire et périscolaire », soit 19 % de l'ensemble des communautés.

Ainsi, globalement, l'intercommunalité en matière éducative apparaît encore aujourd'hui peu développée si l'on considère le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui se sont explicitement dotés d'une compétence éducative. Encore l'exercice effectif de cette compétence apparaît-il très variable.

Quantitativement concentrée dans le milieu rural, l'intercommunalité scolaire s'enracine dans de petites communes avec pour objectif une mutualisation des moyens. Les transferts de compétence sont plus fréquents en ce qui concerne les services complémentaires (cantines, transports, activités périscolaires) sans que l'on puisse véritablement définir les contours précis d'un intérêt éducatif intercommunal.

En réalité, l'intercommunalité dans ce domaine semble reposer sur une logique d'appui à l'action scolaire des communes. Ainsi, à Saint-Maixent-L'école (département des Deux-Sèvres, 6602 habitants), la compétence scolaire est répartie entre la commune et la communauté de communes « Arc en Sèvre » qui a défini comme une action d'intérêt communautaire la gestion des personnels des écoles maternelles, primaires et des restaurants scolaires, quelle que soit la nature des travaux effectués à l'exception des tâches de surveillance de la garderie et des transports scolaires. La commune de Rethel (département des Ardennes, 8 053 habitants) a conservé la compétence scolaire, à l'exception de ce qui concerne le réseau d'aide spécialisé aux élèves en difficultés (RASED) qui

26) ANDEV : « les maires et l'éducation », synthèse du rapport d'étape à l'AMF, septembre 2001.

27) Source : base de données « Banatic » du ministère de l'intérieur

est pris en charge par le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du Rethélois. A Montreuil-aux-Lions (département de l'Aisne, 1 197 habitants), seules les dépenses périscolaires sont prises en charge par la communauté de communes du canton de Charly-sur-Marne.

Quand les collectivités locales ont eu recours à l'intercommunalité institutionnelle, elles ont peu suivi la recommandation du ministère de l'intérieur qui avait indiqué que, pour des raisons de cohérence et afin d'éviter les difficultés de mise en œuvre, il apparaissait préférable d'éviter les transferts partiels de compétences scolaires. Il était suggéré de distinguer deux grands groupes de compétences, l'un consacré aux bâtiments scolaires (construction, réparations, entretien, chauffage, éclairage) et l'autre aux services des écoles (mobilier et fournitures, personnels de service et agents des écoles maternelles).

En outre, dans les zones rurales, les maires considèrent souvent qu'ils gardent une meilleure maîtrise de leur action lorsque l'école est gérée par un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS). Cette formule est donc préférée au transfert de compétence au bénéfice d'une communauté.

Par ailleurs, il a été relevé des cas dans lesquels la compétence scolaire a été transférée à l'intercommunalité dans la confusion. Le transfert a pu intervenir sans tenir compte de l'existence des RPI existants, ou bien les communes ont continué à exercer une compétence qui relève pourtant du niveau intercommunal, en contradiction avec le principe d'exclusivité.

Cette situation ne concerne pas que des communes rurales. Ainsi la ville d'Angers (département de Maine-et-Loire, 152 700 habitants) a décidé d'assumer l'essentiel des investissements scolaires de son territoire, alors même que la communauté d'agglomération à laquelle elle appartient dispose de la compétence pour la construction, l'extension et l'aménagement des locaux des écoles publiques du premier degré.

Les juridictions financières rappellent l'intérêt que représente le transfert de la compétence scolaire à une intercommunalité institutionnelle en termes d'efficacité, de lisibilité et de partage des charges. Elles ne peuvent que recommander une répartition claire et efficace des compétences entre l'intercommunalité et les communes membres, notamment sur la base des recommandations du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

3 - Une expérimentation inaboutie : l'établissement public d'enseignement primaire

Le développement des regroupements d'écoles sans cadre administratif adapté à cette nouvelle réalité que constitue « l'école intercommunale de fait » n'est pas sans inconvénients. Pour certains acteurs, l'avenir de l'école serait mieux assuré s'il était conforté par une relance institutionnelle se traduisant par la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics, les établissements publics d'enseignement primaire (EPEP). Ceux-ci auraient vocation à être le support administratif d'écoles regroupées, qui disposeraient ainsi de la personnalité juridique et seraient animées par un directeur de réseau²⁸.

Cette préoccupation a été prise en compte par le législateur. L'article 86 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que les établissements publics de coopération intercommunale ou les communes pouvaient mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP).

Le conseil d'administration de ces nouveaux établissements publics devrait comprendre des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. La création de l'EPEP reposera sur un projet et sur l'accord des élus communaux, de l'autorité académique et du représentant de l'Etat, après avis des conseils d'écoles concernés. Présidé par un élu, l'EPEP serait dirigé par un directeur d'école déchargé à plein temps. Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement de cette nouvelle catégorie d'établissement public ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de cette expérimentation.

Ce décret d'application, sur lequel un avis positif a été rendu par le Conseil d'Etat, n'était pas encore publié lors de la rédaction du présent rapport. L'EPEP soulève, en effet, de nombreuses questions relatives au statut de l'école primaire et à celui de ses directeurs, qui ont entraîné des réactions réservées. L'absence d'un lien clairement établi entre les principaux problèmes de l'enseignement du premier degré et les caractéristiques du statut actuel de l'école a été évoquée pour mettre en doute l'intérêt de ce nouveau cadre juridique, de même que l'existence d'autres dispositifs qui permettent d'ores et déjà une organisation spécifique des écoles sans formalisation juridique nouvelle, que ce soit en zone rurale, avec les écoles intercommunales, les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ou les réseaux d'écoles (RRE), ou bien en zone urbaine, avec les réseaux ambition-reussite.

28) Cf le rapport « Ecole et Intercommunalité » de Michel Azéma

Si un consensus semble se dégager sur l'objectif de favoriser une meilleure synergie de l'organisation de l'école et de l'action des communes en associant mieux les élus locaux, les acteurs et les usagers, afin notamment de renforcer l'articulation entre les actions scolaires et périscolaires, l'EPEP ne semble pas pour tous la meilleure ou la seule solution. Les maires, notamment, ont fait connaître leurs fortes réserves par la voix de leur association.

Ils font valoir que des politiques partenariales efficaces pourraient être mises en œuvre en dehors de tout support juridique nouveau. L'élaboration d'un nouveau statut juridique de l'école ne serait pas une condition nécessaire de l'amélioration du statut du directeur d'école. D'autres réformes seraient également envisageables pour développer les marges d'initiative des écoles (accroissement du rôle des directeurs au sein des circonscriptions de l'éducation nationale, développement de la contractualisation pluriannuelle avec les communes, attribution de pouvoirs supplémentaires aux conseils d'école...).

Dans un contexte ainsi marqué par de fortes oppositions, l'expérimentation prévue par la loi n'a pas été mise en œuvre. Celle-ci supposerait que soient définies au préalable les règles de fonctionnement de l'EPEP, notamment en ce qui concerne le lien entre cet établissement et les écoles qui le composent, ses modes de financement, ses principes de gestion budgétaire ou bien encore sa capacité propre de recrutement de certaines catégories d'agents.

L'absence de publication du décret d'application ne permet pas d'engager des expérimentations. Elle conduit même à se demander si l'EPEP est toujours d'actualité²⁹.

Il n'en reste pas moins que la situation présente n'est pas satisfaisante. La mise en place d'un cadre institutionnel rénové permettant un meilleur fonctionnement pédagogique et administratif des écoles regroupées est certainement nécessaire, même si l'EPEP n'est qu'une des solutions envisagées, telles que le transfert de la compétence scolaire à une intercommunalité ou d'autres formes de regroupement à l'intérieur du système scolaire.

29) Une proposition de loi relative à la création des EPEP, à laquelle le ministre de l'éducation nationale se réfère dans sa réponse, a été déposée le 15 octobre 2008 et devrait être examinée au cours du premier trimestre 2009. Cette proposition a pour but de relancer la mise en place de ces établissements dont l'expérimentation était prévue dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ce projet prévoit la création d'EPEP à partir de 15 classes, et facultative à partir de 13 classes. Les collectivités territoriales auraient également la possibilité de regrouper plusieurs écoles pour permettre la création d'un EPEP.

III - Une planification perfectible

A - Des prévisions d'effectifs approximatives

1 - Une connaissance imparfaite de la population à scolariser

Le droit à l'instruction inscrit dans le préambule de la constitution garantit à chaque enfant l'acquisition de connaissances de base et une éducation de nature à développer sa personnalité, sa formation ainsi qu'à favoriser son intégration dans la vie sociale.

Ce droit fondamental se traduit, notamment, par l'instruction obligatoire qui s'adresse aux enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six ans et 16 ans (article L.131-1 du code de l'éducation).

L'obligation d'instruction met en jeu la responsabilité de l'Etat, qui a le devoir d'organiser un enseignement public et gratuit, et des familles, qui doivent respecter cette obligation. Dès lors, les personnes responsables de l'enfant doivent l'inscrire dans un établissement public ou privé ou déclarer aux autorités compétentes qu'elles lui font donner l'instruction dans la famille (article L.131-5 du code de l'éducation).

Afin de faire respecter l'obligation d'instruction, l'article L.131-6 du code de l'éducation a prévu que le maire dresse chaque année la liste de tous les enfants résidant dans sa commune qui sont soumis à l'obligation scolaire ; cette liste peut recevoir la forme d'un traitement automatisé³⁰ de données à caractère personnel. Il appartient également au maire de faire connaître, sans délai, à l'inspecteur d'académie-directeur des services départementaux de l'éducation nationale les manquements à l'obligation d'inscription dans un établissement ou de déclaration d'instruction dans la famille.

Les juridictions financières ont constaté que cette liste était rarement établie, quelle que soit la taille des collectivités concernées. Les maires font valoir qu'ils ne disposent pas de moyens réels et suffisants pour ce faire, particulièrement en ce qui concerne les enfants du voyage, les enfants d'origine étrangère en situation irrégulière et, d'une manière générale, les enfants non inscrits à l'école, et n'ayant par ailleurs pas fait l'objet pour autant d'une déclaration d'instruction dans la famille (travail clandestin, secte...).

30) Décret n° 2008-139 du 14 février 2008 pris en application de l'article L.131-6 du code de l'éducation et de l'article L.222-4-1 du code de l'action sociale et des familles.

Outre ces situations particulières, la difficulté rencontrée par les maires peut tenir, tout simplement, à la possibilité qu'ont les parents de faire scolariser leurs enfants dans une école publique extérieure à leur commune de résidence. Si la commune d'accueil décide de ne pas demander la participation que la loi lui permet d'exiger, le maire de la commune de résidence de l'élève ne disposera d'aucune information pour recenser cet enfant.

La difficulté est comparable quand les enfants sont inscrits dans une école privée. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux parents de faire connaître leur choix à leur mairie de résidence. La faculté d'inscrire un enfant dans une école privée, sans qu'en soit informée la mairie de la commune de résidence, apparaît incompatible avec l'obligation imposée aux maires de dresser la liste des enfants de leur commune en âge d'obligation scolaire. Il conviendrait, pour permettre l'application de l'article L.131-6, de prévoir l'obligation pour les parents, décidant de scolariser leur enfant dans une école extérieure à leur domicile ou dans une école privée de leur commune, de déclarer à leur mairie de résidence le choix qu'ils ont effectué. L'obligation imposée par l'article R.131-3 du code de l'éducation au directeur de l'école de déclarer au maire les enfants fréquentant leur établissement n'est pas suffisante pour apporter une solution, car cette disposition ne concerne que le maire du lieu d'implantation de l'école et non ceux du lieu de résidence des parents³¹.

Les maires font aussi état de difficultés résultant des relations mal définies qu'entretiennent les différents intervenants habilités à signaler les manquements à l'obligation scolaire.

Cette situation devrait toutefois s'améliorer sensiblement à l'avenir. En effet, s'agissant des enfants à scolariser, des dispositions récentes introduites dans le code de l'éducation³² à l'article L.131-6 et à l'article R.131-10-3 par un décret du 14 février 2008 autorisent la transmission au maire, par les organismes chargés du versement des prestations familiales, de la liste des enfants ouvrant droit aux allocations

31) L'impossibilité pour les maires de remplir l'obligation que la loi leur impose est d'autant plus regrettable que les autres mesures prévues pour faire respecter l'obligation d'instruction et sanctionner les manquements ne fonctionnent pas davantage. Alors que le versement des prestations familiales est normalement soumis à la présentation d'un justificatif de scolarité (article L.552-4 du code de la sécurité sociale), un rapport établi en janvier 2003 par le ministère délégué à la famille relevait que ce justificatif n'était plus demandé que pour l'allocation de rentrée scolaire.

32) L'article 12 de la loi du 5 mars 2007 a complété l'article L.131-6 du code de l'éducation ; les dispositions réglementaires ont été introduites par le décret du 14 février 2008

familiales. Par ailleurs, le déploiement de la « base élèves »³³ du ministère de l'éducation nationale devrait rendre plus fiables les informations concernant les enfants effectivement scolarisés dans chacune des écoles de la commune.

2 - Des prévisions d'effectifs difficiles à établir

En charge de la création des classes, les communes sont confrontées à la nécessité d'effectuer des prévisions d'effectifs afin de mettre en place les locaux et les moyens de fonctionnement nécessaires tout en évitant, dans un souci de bonne gestion des deniers publics, des investissements qui s'avèreraient inutiles.

Cette prévision repose sur les données démographiques locales, l'incidence prévisible des constructions de logements projetées et les capacités d'accueil des établissements existants. Elle exige une étroite collaboration entre la commune et l'éducation nationale ainsi qu'un dispositif communal organisé pour recueillir les informations indispensables et les exploiter.

Dans quelques cas, il a été observé qu'aucun processus de prévision n'était mis en œuvre, notamment dans les petites collectivités manquant de moyens.

Dans de nombreuses collectivités, l'évolution à court terme des effectifs scolarisables est évaluée à la fin de l'année civile, en prévision de la rentrée de septembre de l'année suivante, dans le cadre d'un échange d'informations avec l'inspection académique. Ces prévisions, quand elles sont à très court terme, ne permettent pas d'organiser dans de bonnes conditions l'accueil des élèves lors de la rentrée scolaire.

Dans l'échantillon de l'enquête, quelques grandes collectivités locales ont mis en œuvre une véritable programmation de leurs investissements articulée sur des prévisions à plus long terme. En lien étroit avec les services de l'éducation nationale, ces communes prennent en compte l'impact des programmes de construction et réalisent des projections d'effectifs par établissement sur cinq ou 10 ans, sur la base de modèles statistiques, afin d'aménager de manière optimale la carte scolaire.

Le transfert à une intercommunalité de la compétence en matière d'équipements scolaires pourrait être, en la matière, un gage de gestion plus performante, dans la mesure où le processus de préparation du plan pluriannuel d'investissement est plus formalisé. On citera l'exemple de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole (département de

33) Cf. développements infra sur la « base élèves »

Maine et Loire, 283 000 habitants). Celle-ci peut être saisie par les communes membres de leurs besoins à venir; elle connaît par ailleurs les perspectives d'évolution des effectifs scolaires à travers les projets d'urbanisation et sollicite les aménageurs pour fournir des éléments sur la composition des familles. L'agence d'urbanisme affine le besoin et son échéance à partir d'études prospectives sur la population scolaire. A partir de ces éléments, le programme des opérations à venir est établi et alimente le programme pluriannuel d'investissement.

Les juridictions financières ne peuvent que recommander la mise en place de processus adaptés d'élaboration des prévisions d'effectifs et des besoins immobiliers induits. Les prévisions à moyen terme sont nécessaires, quel que soit le nombre d'habitants. En effet, la construction d'une nouvelle classe, a fortiori d'une nouvelle école, constitue, pour les petites communes, un investissement souvent très lourd au regard de leur capacité d'investissement.

Une collaboration étroite entre les collectivités et l'inspection académique peut permettre de sécuriser les prévisions et d'éviter des situations tendues lors des rentrées scolaires ou, au contraire, des investissements inutiles.

B - Des modalités de concertation perfectibles

Les modalités de concertation sur l'établissement de la carte scolaire sont, de toute évidence, perfectibles. Pour l'école publique, la multiplication des lieux et des procédures de concertation peut coexister avec une sous-information. En ce qui concerne l'école privée, les échanges d'information sont l'exception.

1 - La multiplication des lieux et des procédures de concertation peut coexister avec une sous-information

Dans l'enseignement public, le ministère de l'éducation nationale a mis en place une procédure de concertation à plusieurs niveaux qui a pour objectif d'apporter d'importantes garanties en matière de circulation de l'information, que ce soit au plan national (conseil supérieur de l'éducation), académique (conseil académique de l'éducation nationale) ou départemental (conseil départemental de l'éducation nationale). Ces instances associent l'administration, les élus, les parents et les personnels de l'éducation nationale. Des groupes de travail sont institués au niveau académique et tout projet de fermeture de classes doit donner lieu, au niveau départemental, à une concertation préalable entre les représentants de la commune, responsable des locaux et du fonctionnement de l'école, et l'inspecteur d'académie, chargé d'implanter et de retirer les emplois

d'enseignants après avis du conseil départemental de l'éducation nationale.

Au-delà d'une concertation prévue règlementairement, le ministère de l'éducation nationale indique qu'il est habituel que chaque recteur définisse au moins une fois l'an les grandes orientations et les priorités qui vont guider son action en concertation avec les représentants des communes. De même, les inspecteurs d'académie-directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN), avec le concours des inspecteurs responsables des circonscriptions du premier degré, réunissent, en tant que de besoin aux moments principaux de la préparation de la rentrée scolaire, les représentants des municipalités ou des EPCI, des parents d'élèves et des enseignants.

Les maires et les présidents des EPCI sont tenus informés par les inspecteurs d'académie des conditions d'accueil des élèves à la rentrée scolaire et des prévisions d'effectifs établies par les directeurs d'école et sont consultés sur les projets d'affectation et de retrait des postes.

Dans le cadre de la politique de décentralisation, la coordination entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales a été renforcée pendant la période récente. Ainsi, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a créé un organe spécifique de consultation, le conseil territorial de l'éducation nationale, composé de représentants de l'Etat, des régions, des départements, des communes et des EPCI, qui peut être consulté sur toutes les questions intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif.

En outre, lorsqu'une décision prise par une autorité déconcentrée de l'éducation nationale est susceptible d'entraîner une modification substantielle en matière de transports scolaires, ce qui est en particulier le cas des décisions relatives à la carte scolaire, le département doit obligatoirement être consulté, conformément à l'article L.213-11 du code de l'éducation.

En ce qui concerne plus particulièrement le développement des territoires ruraux, une nouvelle procédure de concertation a été introduite par l'article 106 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005. Lorsque la fermeture d'une école située en milieu rural est envisagée, l'IA-DSDEN compétent doit en informer le président du conseil général, le président du conseil régional et le président de l'association des maires du département. Si la fermeture envisagée constitue un risque au regard de la garantie de l'offre d'accès au service public de l'Education et peut nuire au maintien de l'équilibre des territoires considérés, il peut, à son initiative, ou à celle du président du conseil général, mener une concertation au sein de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP).

Au total, les responsables académiques perçoivent leurs relations avec les élus comme généralement satisfaisantes. Or, les appréciations portées par l'association des maires de France (AMF) laissent une certaine place à des critiques qui portent, notamment, sur le caractère jugé flou des directives nationales, sur l'empilement des réformes et l'imprécision des règles de répartition des compétences. L'AMF, rappelant l'importance de la dépense scolaire pour les communes, exprime de manière constante le souhait d'une participation des maires plus en amont du processus et estime que le ministère a plus tendance à proposer des réunions d'information que de concertation. Les inspections générales du ministère (rapport 2001) recommandent une concertation à un « niveau supra communal », ainsi qu'une meilleure association des familles et une connaissance plus précise des effectifs dont la prise en compte est pondérée par des critères sociaux, de structure et démographiques.

Ainsi, cette concertation à épisodes et formes multiples, n'empêche pas certains malentendus. Le ministère de l'éducation nationale privilégie la gestion des créations et des suppressions de postes d'enseignants le plus souvent en fonction de l'indicateur du nombre d'élèves par poste d'enseignant, qui est le critère de base. Les collectivités locales disent être peu informées des processus de répartition des postes d'enseignants.

Une plus grande transparence contribuerait à une meilleure allocation des moyens que les communes doivent mettre en place pour le fonctionnement de l'école mais aussi à une plus grande compréhension des contraintes auxquelles est confrontée l'administration de l'éducation nationale.

Les conseils départementaux de l'éducation nationale ne répondent pas pleinement à leur mission d'information et de concertation. Leurs travaux sont peu connus de bon nombre de communes et les comptes rendus de leurs réunions ne font pas toujours l'objet d'une diffusion suffisante aux maires intéressés. La désignation effective des membres suppléants prévus par les textes garantirait la représentation des maires.

Enfin, l'extrême diversité des situations, l'émergence d'évolutions nouvelles, telles que « l'exode urbain » qui pousse un nombre croissant de familles à réoccuper l'habitat rural, rendent d'autant plus nécessaires l'échange d'informations et la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées.

Au niveau local, les conseils d'école, chargés de favoriser le dialogue entre l'équipe éducative, les représentants des parents, les élus de la commune et l'inspection académique, sont loin d'exercer toutes leurs prérogatives. La périodicité trimestrielle de leurs réunions n'est pas toujours respectée et les procès verbaux de séances sont souvent manquants, incomplets ou ne sont pas transmis au maire. Leurs pouvoirs propres, tels le vote du règlement intérieur, l'établissement du projet d'organisation de la semaine scolaire ou l'adoption du projet d'école, ne sont pas toujours exercés.

Concernant l'école privée, les échanges d'information sont l'exception. La politique de l'enseignement privé, ses projets d'ouverture, de fermeture ou de redéploiement de classes, voire d'établissements, peuvent avoir une incidence significative sur la carte scolaire. Les communes ont donc tout intérêt à établir des contacts permanents et réguliers avec les établissements privés de leur secteur ainsi qu'avec les autorités de l'enseignement privé, notamment celles de l'enseignement catholique³⁴ qui représente environ 95 % de l'enseignement privé sous contrat. Les échanges d'information avec l'enseignement privé sur la prévision des effectifs et la gestion prospective de l'immobilier sont manifestement insuffisants. Un seul exemple a été relevé, non pas de concertation mais simplement de prise en compte de l'enseignement privé dans une approche prospective des besoins immobiliers. Il s'agit de la commune de Saint-Maur-des-Fossés (département du Val-de-Marne, 73 071 habitants) qui prend en compte l'évolution prévisible des effectifs des écoles privées sur la base des registres de déclarations d'ouvertures de classes.

2 - Les perspectives ouvertes par les nouveaux systèmes d'information mis en place par l'éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale a entrepris de mettre en place pour le premier degré un système d'information comportant trois sous-ensembles recouvrant la gestion des élèves, des écoles et des personnels. Cette orientation est nouvelle. Si une application informatique nationale pour la gestion des personnels enseignants du premier degré, AGAPE, était

34) Directions diocésaines de l'enseignement catholique

déjà utilisée par les inspections académiques, il n'existant pas en revanche d'application nationale de gestion des élèves ou de gestion des écoles.

Depuis 2003, ont donc été engagés des travaux visant à élaborer, puis à diffuser dans les académies la nouvelle « base élèves 1^{er} degré » ainsi que la « base écoles ». Ces nouveaux systèmes d'information sont conçus pour être utilisés et partagés par l'ensemble des acteurs locaux du premier degré : directeurs d'école, inspecteurs de circonscription, inspections académiques, ainsi que par les communes, dans les limites de ce qui est indispensable à l'exercice de leurs compétences. Accessible par Internet, cet ensemble offrira la possibilité de suivre directement en temps réel des données mises à jour. Une fois généralisé en 2009, ce système se substituera aux enquêtes traditionnelles adressées sur support papier aux directeurs d'école et fournira les statistiques et les éléments d'aide au pilotage nécessaires. La réactivité et la lisibilité de ce système devraient donc être sans commune mesure avec les dispositifs actuels. Le ministère de l'éducation nationale a publié les spécifications d'interface permettant aux éditeurs des logiciels utilisés par les communes de rendre leurs applications compatibles avec le nouveau système d'information du premier degré. L'objectif est de proposer aux communes d'accéder aux données utiles à l'exercice de leurs compétences de la façon la plus automatisée possible, afin d'éviter des redondances de tâches et de partager les mêmes informations en temps réel.

IV - L'affectation des élèves dans les écoles publiques³⁵ de la commune

La sectorisation scolaire poursuit deux finalités. Elle permet de veiller à ce que le nombre d'élèves inscrits dans chaque école soit compatible avec la capacité d'accueil de l'établissement. Elle a également pour objectif de favoriser la mixité sociale qui contribue à l'égalité des chances et à l'intégration, deux objectifs réaffirmés par les dernières lois sur l'école ou la cohésion sociale.

Or, il ressort de l'enquête une grande diversité de situations et de pratiques, même quand une sectorisation a été instituée.

A - La sectorisation n'est pas toujours effective

Pour les communes disposant de plusieurs écoles publiques, le ressort géographique de chacun des établissements était déterminé, jusqu'au 1er janvier 2005, par un arrêté du maire. En application des dispositions de l'article 80 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifiant l'article L.212-7 du code de l'éducation, une délibération du conseil municipal doit remplacer l'arrêté du maire à compter du 1er janvier 2005. En application des mêmes textes, lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à EPCI sur le territoire duquel existent plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par décision de l'organe délibérant de cet établissement.

Les chambres régionales des comptes ont examiné les modalités de mise en œuvre de ces dispositions législatives. Elles ont obtenu, dans le cadre de l'enquête, des informations sur la sectorisation dans 73 collectivités disposant, d'au moins deux écoles. Parmi ces collectivités, 37 ont 10 écoles ou plus, 21 en ont entre cinq et neuf, 15 en ont entre deux et quatre. Dans 18 cas, soit un quart des collectivités, aucun processus de sectorisation n'avait été mis en place. Ces communes

35) L'enseignement privé n'est pas soumis à la carte scolaire. La liberté de l'enseignement, est un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, réaffirmés par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auxquels la Constitution de 1958 a conféré une valeur constitutionnelle. La conséquence pratique de ce principe de la liberté de l'enseignement est la possibilité pour tout parent d'inscrire son enfant dans une école privée quelle que soit sa localisation, c'est-à-dire, le cas échéant, dans une école située dans une autre commune que celle de sa résidence.

expliquent qu'en réalité la plupart des enfants fréquentent l'école la plus proche du domicile de leurs parents et que l'absence de sectorisation est un facteur de souplesse. Il arrive également que l'absence de carte scolaire ne résulte pas d'une position de principe mais de la longueur du processus d'élaboration d'une telle carte, la sectorisation étant liée à la définition d'un projet éducatif.

La sectorisation est d'abord un instrument de répartition géographique des flux. A La Baule-Escoublac (département de la Loire-Atlantique, 15 833 habitants), où il n'existe pas de carte scolaire infracommunale, les familles émettent deux vœux au moment de l'inscription des enfants, qui sont satisfaits en fonction des disponibilités des écoles. Une étude réalisée au cours de l'année scolaire 2002/2003 a montré que les élèves étaient très majoritairement scolarisés dans l'école la plus proche de leur domicile. La chambre a constaté que les deux écoles du centre, pour des raisons démographiques, avaient vu leurs effectifs diminuer régulièrement (-24,9 % de 2000 à 2004). La même tendance était observée pour les classes d'une autre école (-12,3 %) alors que les effectifs de deux autres progressaient sensiblement (+8,8 % et 42,9 %). L'utilisation optimale des locaux et des moyens qui y sont déployés pourrait être améliorée par l'établissement d'une sectorisation.

La sectorisation est aussi un moyen de garantir l'équité, la transparence et la concertation que tout citoyen est en droit d'attendre d'un service public soumis à une forte demande sociale. Elle peut contribuer à la diversité des origines socio-économiques des élèves d'une école.

A Lille (département du Nord, 184 647 habitants), en l'absence de sectorisation, les parents disposent de la liberté d'inscrire leurs enfants dans l'école de leur choix. Si les établissements scolaires publics du premier degré sont bien répartis sur l'ensemble du territoire, il n'en demeure pas moins que les enfants ne sont pas tous scolarisés dans leur quartier de résidence. Globalement, 22 % des enfants lillois ne sont pas scolarisés dans leurs quartiers. Les deux quartiers où résident les familles les plus favorisées, accueillent plus de 50 % d'élèves venant d'autres quartiers, généralement des quartiers limitrophes. En 2005 et 2006, la ville a mené dans quelques mairies de quartier une expérimentation visant à améliorer les flux interquartiers en agissant dès la pré-inscription d'un élève dans une école. Les familles ont été invitées à inscrire leurs enfants dans l'école du quartier de leur domicile et informées de l'ensemble des services offerts dans cette école en matière d'activités extrascolaires. Cette expérimentation a maintenant été étendue aux 10 mairies de quartier de la ville.

B - La diversité des situations

1 - Les sectorisations insuffisamment formalisées

Parmi les collectivités de l'échantillon qui mettent en œuvre la sectorisation, les deux cinquièmes d'entre elles n'ont pu produire l'arrêté du maire (avant le 1^{er} janvier 2005) ou la délibération du conseil municipal fixant le périmètre des différents secteurs. La sectorisation correspondant le plus souvent à un découpage géographique du territoire communal, il n'a pas toujours paru nécessaire de le formaliser par un arrêté ou une délibération. L'absence d'arrêté du maire ou de délibération du conseil municipal pose toutefois la question du caractère opposable de cette carte et donc du fondement juridique des refus éventuels opposés aux demandes de dérogation³⁶.

De nombreuses communes qui avaient mis en place le zonage scolaire avant 2005 n'ont pas fait délibérer le conseil municipal en application de la loi du 13 août 2004. Ainsi, en a-t-il été à Saint-Maur-des-Fossés (département du Val de Marne, 73 071 habitants), le dernier arrêté pris par le maire datant du 30 décembre 2003, à l'occasion de la création d'un nouveau secteur consécutive à l'ouverture de l'école Edith Cavell.

2 - Les sectorisations partielles

La sectorisation peut être partielle (portant sur quelques écoles) au risque de traiter différemment, selon la domiciliation des parents, des situations comparables. À Angers (département de Maine-et-Loire, 152 700 habitants), les conditions générales d'inscription sont précisées par une circulaire du maire adressée aux directeurs d'écoles. En effet, si les inscriptions sont de la compétence du maire, les formalités sont confiées aux directions des écoles pour simplifier les démarches des familles. Cependant, le directeur d'école ne peut déroger de sa propre initiative ni à la réglementation, ni aux décisions du maire ou du conseil municipal. En application des dispositions de la circulaire municipale, les parents habitant Angers inscrivent leurs enfants à l'école de leur choix, à l'exception de neuf écoles qui font l'objet d'un périmètre négocié avec les autorités académiques et les directions d'écoles concernées. Au Mans (département de la Sarthe, 146 064 habitants), la question de la sectorisation a fait l'objet d'une étude des flux de population scolaire, régulièrement actualisée. Le principe retenu est celui de la liberté du choix de l'école, sauf pour un tiers

36) Ainsi, dans sa décision du 6 octobre 2003, le tribunal administratif de Versailles a décidé qu'en l'absence d'arrêté de sectorisation, le refus d'inscription dérogatoire d'un élève est dépourvu de base légale et doit donc être annulé.

d'entre-elles (24 sur 75 en 2006). Pour la ville, la sectorisation est appliquée de façon stricte dans un nombre très limité d'écoles, là où il est particulièrement nécessaire d'intervenir pour favoriser la mixité sociale. Dans les autres écoles, la sectorisation est appliquée souplement au vu des effectifs et au regard de certains critères (maintien dans le même groupe scolaire au passage au cours préparatoire, fratrie, nourrice sur le secteur...). De surcroît, le maire accorde les quatre cinquièmes des dérogations demandées, ce qui conduit à vider la sectorisation partielle de son sens.

3 - Les dérogations

Dans les collectivités qui ont formalisé leur sectorisation, les juridictions financières ont constaté de grandes disparités dans la mise en œuvre de la carte scolaire. Les contraintes pouvant en résulter sont très fréquemment assouplies ou amodierées par des politiques de dérogation plus ou moins rigides. Les modalités mêmes de la sectorisation peuvent également être assouplies.

A Saint-Maur-des-Fossés (département du Val-de-Marne, 73 071 habitants), le tableau des dérogations à la carte scolaire permet d'apprécier l'attractivité de l'école Michelet (20 dérogations sortantes et 152 entrantes), qui tient autant à sa réputation d'être l'école d'un quartier privilégié qu'à la proximité d'une gare de RER. A l'inverse, l'école des Chalets, moins bien située, fait l'objet de 62 dérogations sortantes pour cinq entrantes.

A Thouars (département des Deux-Sèvres, 10 652 habitants), l'évolution démographique, depuis une dizaine d'années, constraint la ville à envisager des fermetures de classes et d'écoles. Une sectorisation a été instituée depuis cette période avec la définition de quatre secteurs. Cependant, ces secteurs sont assortis de "zones-tampons", limitrophes à deux secteurs, dont les enfants peuvent être affectés à l'un ou l'autre des groupes scolaires. Le but était de disposer de quatre groupes scolaires composés de trois classes de maternelle et cinq classes élémentaires. L'analyse des demandes ne fait pas ressortir l'attractivité particulière d'une école. Une commission de dérogation regroupe, sous la présidence du maire, l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN), un enseignant pour chaque groupe scolaire, deux représentants de chaque fédération de parents d'élèves, un représentant du RASED (réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté) et le délégué départemental de l'éducation nationale. Elle accorde entre 65 et 95 % des demandes de dérogation qui représentent environ 3 % des effectifs scolarisés.

Dans deux communes qui n'ont pourtant pas mis en œuvre la sectorisation dans les conditions définies par le code de l'éducation, un nombre très important de « dérogations » demandées par les familles a été relevé.

Le premier cas est celui de Dunkerque (département du Nord, 70 850 habitants). Jusqu'à la rentrée scolaire 2003-2004, les inscriptions scolaires étaient déléguées aux directeurs d'école. Devant la concurrence instaurée par les chefs d'établissement tentant de pallier la baisse de leurs effectifs, la commune a repris cette compétence. C'est ainsi qu'a été établie une cartographie des ressorts des écoles tenant compte des pratiques antérieures et de la sectorisation des collèges. Cependant, le conseil municipal n'a pas délibéré sur une sectorisation de l'enseignement primaire, « souhaitant laisser à chaque famille dunkerquoise la liberté de conjuguer au mieux les contraintes scolaires, professionnelles, familiales ». Utilisant sans aucun doute cette faiblesse juridique, les familles ont demandé des dérogations représentant plus de 9 % des effectifs scolarisés en 2004 et près de 7 % en 2005. Respectivement, 94,4 % et 92,1 % des dérogations sollicitées ont été accordées.

Le second cas concerne Agen (département du Lot-et-Garonne, 30 170 habitants). 14 zones géographiques définissant les périmètres scolaires ont été délimitées depuis une quinzaine d'années, en concertation avec l'inspection académique. Selon le maire, la gestion des affectations des élèves pose peu de difficultés dans la mesure où les écoles de la commune disposent, sauf cas particuliers, de capacités d'accueil excédentaires du fait de la diminution des effectifs. Toutefois, le pourcentage des élèves agenais en situation dérogatoire paraît considérable, quoiqu'en diminution constante (de 41 % des élèves scolarisés en 2002 à près de 34 % en 2005) et la sectorisation se trouve en grande partie dénaturée.

V - La scolarisation des élèves de l'école publique hors de la commune de résidence

A - Une « faculté » assez largement utilisée

Si le principe premier est la scolarisation des élèves dans leur commune de résidence, les dispositions de l'article L.131-5, 4^{ème} alinéa, du code de l'éducation prévoient que « les familles domiciliées à proximité de deux ou plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants à l'une ou l'autre de ces écoles, qu'elle soit ou non sur le territoire de leur commune, à moins qu'elle ne compte déjà le nombre maximum d'élèves autorisé par voie réglementaire ».

En dehors de ces dispositions, le code ne recèle aucune interdiction ou aucune limitation à la scolarisation d'un enfant en dehors de sa commune de résidence, alors que dans le même temps la sectorisation infra communale s'impose aux familles. L'absence de définition de la notion de proximité donne aux familles une grande latitude. De nombreuses inscriptions d'enfants sont intervenues dans les écoles autres que celles des communes de résidence, ce qui conduit à des taux de migration scolaire intercommunale beaucoup plus élevés que les taux de dérogations à la sectorisation infra communale : 42 % des 81 collectivités territoriales, ayant fourni des informations chiffrées sur les taux de migration, scolarisent plus de 10 % d'enfants en provenance d'autres communes. Ce taux s'élève à plus de 50 % pour les communes qui scolarisent moins de 1 000 élèves.

Il apparaît ainsi que la mixité sociale peut être davantage affectée par la scolarisation d'élèves hors leur commune de résidence que par l'absence de sectorisation ou l'effet des dérogations.

Il est rare que les communes qui accueillent un nombre élevé d'élèves non résidents réclament une participation financière aux communes de résidence des élèves. La majorité des communes qui accueillent d'importants contingents d'enfants non résidents a opté pour la gratuité, parfois sous condition de réciprocité. Néanmoins, très peu nombreux sont les maires qui ont soumis au vote de leur conseil municipal cette décision qui fait supporter aux contribuables de la commune des charges qui pourraient ne pas leur incomber.

L'article L.212-8 du code de l'éducation, modifié par la loi du 13 août 2004, fonde la répartition intercommunale des charges des écoles publiques sur le principe de l'accord entre les communes d'accueil et de résidence. En revanche, la commune de résidence est tenue de participer financièrement à la scolarisation de ses enfants dans une autre commune lorsqu'elle est justifiée par les obligations professionnelles des parents qui doivent recourir à la restauration scolaire ou à un mode de garde n'existant pas dans la commune de résidence, par le regroupement d'une fratrie ou encore par des raisons médicales.

Pour la détermination du montant de la participation, il doit être tenu compte des ressources de la commune de résidence, du nombre d'élèves de celle-ci scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil, hors activités périscolaires. Les participations des communes de résidence, quand elles sont demandées, et obtenues, sont d'autant plus éloignées du coût réel qu'elles ne doivent inclure que les dépenses obligatoires. Celles inhérentes à une cantine scolaire, aux études surveillées ou à la garderie sont exclues, ce

qui est paradoxal puisque ces services sont souvent la raison-même de l'inscription hors la commune de résidence. Il a été d'ailleurs constaté que les enfants ainsi accueillis bénéficiaient, le plus souvent, de l'ensemble des activités périscolaires ou extrascolaires.

Le second alinéa de l'article L.212-8 du code de l'éducation prévoit qu'à défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale. Enfin, si l'article L.212-8 dudit code prévoit la prise en compte des ressources de la commune de résidence pour calculer sa participation à la commune d'accueil, aucun décret n'a été publié pour en expliciter les conditions d'application³⁷. Une telle pratique, quelles qu'en soient les modalités, conduirait à la création d'une solidarité financière accrue entre les communes.

L'importance relative de populations scolaires provenant d'autres communes a deux causes principales. D'une part, certaines communes favorisent cet accueil pour des raisons politiques et/ou économiques, souhaitant asseoir leur rôle de ville-centre ou tout simplement assurer la pérennité de leurs écoles. D'autre part, les communes-centres de petites intercommunalités sont amenées à inscrire, dans le cadre de regroupements pédagogiques formalisés ou non, les enfants de communes qui ne disposent plus d'école communale. Dans la plupart des cas, ces deux motivations se cumulent. Les communes moyennes, centres de petites agglomérations, accueillent de manière naturelle et habituelle les enfants des autres communes, notamment si elles ont mis en place des activités périscolaires.

B - Les contributions variables des communes de résidence

De nombreuses communes assument l'absence de contribution financière demandée à la commune de résidence. La commune de Brantôme (département de la Dordogne, 2 043 habitants) affirme avoir toujours accueilli des élèves résidant dans les communes limitrophes, qui sont pour la plupart comprises dans le périmètre de l'intercommunalité. Le pourcentage d'enfants scolarisés à Brantôme et n'y résidant pas est particulièrement élevé (36,8 %). La commune ne demande aucune participation financière aux communes de résidence, de crainte de subir

37) Dans un arrêt du 17 juin 1998, le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions de cet article relatives à la contribution due par la commune de résidence étaient suffisamment précises pour permettre au préfet de fixer cette contribution, même en l'absence du décret en Conseil d'Etat.

une diminution sensible des effectifs. Le manque à gagner, proche de 100 000 € par an, est significatif, compte tenu de la situation financière tendue de la commune. Au demeurant, les élèves originaires d'autres communes bénéficient également de la cantine scolaire, dont une part non négligeable du coût de fonctionnement est pris en charge par la commune de Brantôme.

Aux Sables d'Olonne (département de la Vendée, 15 532 habitants), les élèves venant d'autres communes représentent 27,4 % de l'effectif scolarisé. Près de 80 % de ces enfants proviennent de Château d'Olonne (département de la Vendée, 12 908 habitants) et d'Olonne-sur-Mer (département de la Vendée, 10 076 habitants). Aucune contrepartie financière n'est demandée. Les communes des Sables d'Olonne, de Château d'Olonne et d'Olonne-sur-Mer ayant constitué la communauté de communes des Olonnes, le transfert de la compétence scolaire à la communauté de communes, à l'instar des compétences déjà transférées en matière de petite enfance, d'école de musique ou de jeunesse, pourrait être envisagé. Cela permettrait d'établir une répartition plus équitable des charges afférentes à l'école primaire.

Lorsque des communes ont institué une participation pour l'accueil des enfants des communes avoisinantes, les montants peuvent être très largement inférieurs aux coûts réellement supportés et les décisions sont souvent récentes et d'application partielle. Depuis de nombreuses années, les écoles d'Halluin (département du Nord, 18 997 habitants) accueillent des enfants habitant les communes environnantes à hauteur d'un quart de leurs effectifs. Un accord signé le 4 mars 1989 entre plusieurs communes du nord de Lille a précisé les modalités financières de l'accueil d'enfants non résidents. Ainsi, une contribution forfaitaire unique par élève et par an est fixée pour tous les enfants non résidents scolarisés dans les écoles publiques et privées sous contrat de la commune signataire. L'accord concerne aujourd'hui 18 communes. La contribution qui était fixée initialement à 1 000 F (150 €) a été réévaluée périodiquement pour atteindre 184 €/élève, à partir de septembre 2005. Cependant, 49 élèves scolarisés à Halluin habitent des communes qui n'ont pas signé l'accord de mars 1989, dont 42 des communes belges. La commune d'Halluin ne perçoit pour eux aucune compensation financière. Les élèves qui viennent de Belgique sont pour la plupart des Français dont les familles souhaitent scolariser leurs enfants à Halluin, notamment pour des motifs linguistiques. Au total, la contribution n'est finalement versée que pour 45 élèves sur les 141 accueillis. De plus, cette contribution (184 €) est nettement inférieure au coût moyen supporté par la commune (782 €).

A Agen (département du Lot et Garonne, 30 170 habitants) le taux d'élèves non résidents est de 15 %. La participation des communes de résidence aux frais de scolarisation des élèves non agenais dans les écoles agenaises n'a été instaurée que depuis peu de temps, par délibération du conseil municipal en date du 24 mars 2003. Pour l'année scolaire 2005-2006, la contribution demandée s'élève à 1 349,32 € pour un élève de classe maternelle et 445,98 € pour un élève de classe élémentaire. Cependant, 5 217,12 € seulement ont été recouvrés en 2005, alors que la ville d'Agen accueillait plus de 400 enfants en provenance d'autres communes.

Selon la ville, seules les communes de résidence qui y sont légalement tenues verseraient une participation. Certaines petites communes ne disposant que de faibles ressources ont pu être exonérées. Surtout, au nom des droits acquis, aucune participation n'a été réclamée, non seulement pour les enfants qui étaient déjà scolarisés à Agen avant l'instauration du dispositif précité, mais aussi pour leurs frères ou sœurs scolarisés postérieurement.

Les juridictions financières relèvent, notamment pour les communes centres, que le transfert de la compétence scolaire à une structure intercommunale résoudrait de facto le problème du partage des charges de fonctionnement et éviterait que les contribuables de certaines communes supportent des charges qui ne leur incombent pas.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion de la carte scolaire, c'est-à-dire le déploiement sur le territoire des moyens humains et matériels nécessaires à la scolarisation dans le premier degré, est un domaine par excellence de responsabilité partagée entre l'Etat et la commune. Toutefois le niveau intercommunal s'avère de plus en plus souvent le bon échelon pour organiser l'accueil des élèves. A cet égard, on peut regretter que l'organisation intercommunale de la scolarisation dans le premier degré ne soit pas plus développée.

Globalement, l'enquête n'a pas révélé de graves dysfonctionnements dans l'articulation des compétences de l'Etat et des communes.

La machinerie complexe qui régit l'ouverture et la fermeture des classes, l'affectation des enseignants, est bien rodée. Les critères de décision ont été affinés au risque d'ajouter à la complexité ; la souplesse dans la mise en œuvre, qui se traduit notamment dans les marges de manœuvre importantes données au niveau académique voire au niveau infra-académique, permet des adaptations au terrain, au risque cependant de mettre en cause l'égalité de traitement de situations comparables, qui est pourtant au cœur du service public. La multiplication des lieux et des procédures de concertation peut coexister avec une sous-information des communes qui ne disposent pas toujours, avec un recul suffisant, des informations leur permettant de planifier la mise en place des locaux et des moyens de fonctionnement dont elles ont la charge.

L'action des communes, pour ce qui relève de leur responsabilité propre, et notamment de l'affectation des élèves dans les écoles, est marquée par un pragmatisme qui n'est pas toujours compatible avec une application unifiée de la réglementation et par une certaine opacité quand les choix effectués (qui peuvent avoir des conséquences budgétaires ou en termes de politique publique) ne sont pas soumis comme ils le devraient à l'assemblée délibérante.

Si la sectorisation est remise en cause dans le second degré, elle reste en vigueur dans le premier degré. Or le quart des collectivités examinées n'ont pas mis en place de sectorisation et les deux cinquièmes des communes qui l'ont fait ne l'ont pas formalisée conformément à la réglementation.

Les dérogations, plus ou moins largement concédées aux familles, assouplissent les contraintes de la carte scolaire, même s'il a été constaté qu'elles sont le plus souvent accordées sur la base de critères objectifs (rassemblement des fratries, lieu de travail des parents, proximité garderie ou nourrice...).

Il convient néanmoins de souligner que les principes de démocratie et de transparence exigent que les décisions relatives à la sectorisation fassent l'objet d'une décision expresse de l'assemblée délibérante, seule compétente en la matière.

Les améliorations souhaitables portent d'abord sur les procédures afin de faciliter l'accès à l'information utile, garantir la transparence des choix de politique publique effectués et créer les conditions d'un partenariat équilibré.

A cet effet, les juridictions financières formulent les recommandations suivantes :

• à l'Etat :

- *fournir aux communes une information suffisante sur les évolutions prévisibles à moyen terme de la carte scolaire, de manière notamment à ce que les réseaux d'écoles puissent être pris en compte dans le développement de l'intercommunalité institutionnelle ;*
- *ajuster les textes en vigueur afin de rendre les communes de résidence obligatoirement destinataires des informations utiles (effectifs mais aussi évolutions prévisionnelles) concernant la scolarisation de ses ressortissants à l'extérieur de la commune ou dans les écoles privées ;*
- *s'assurer de la diffusion à chaque collectivité intéressée des éléments d'information apportés dans le cadre des différentes instances de concertation.*

• aux communes :

- *d'améliorer leurs méthodes de prévision d'évolution des effectifs à scolariser ;*
 - *de veiller à la transparence des choix effectués en matière de politique scolaire (saisir l'organe délibérant de la sectorisation, de la décision de percevoir ou non une contribution pour les élèves des communes extérieures..) ;*
 - *de transférer à une structure intercommunale, de préférence une communauté d'agglomération ou de communes, un ensemble cohérent de compétences en matière scolaire et périscolaire répondant à des besoins appréciés à l'échelle du territoire considéré.*
-

Chapitre III

Les communes et le fonctionnement

matériel des écoles

I - Des disparités importantes sont constatées

A - Les moyens affectés à l'école maternelle

Aux termes de l'article L.113-1 du code de l'éducation :

« Les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire.

Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.

L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer. »

La scolarisation à deux ans s'adresse donc en priorité aux enfants vivant dans un milieu social défavorisé. C'est dans ce contexte que l'incidence d'une scolarisation précoce est jugée la plus efficiente par l'éducation nationale.

A la rentrée 2006, 181 968 élèves âgés de deux ans étaient ainsi recensés dans l'enseignement primaire en maternelle (public et privé, métropole et DOM), soit 23,4 % de cette tranche d'âge. Par rapport à la rentrée 2004, ce taux avait baissé de 2,7 points. Mesurée sur une période plus longue, la baisse apparaît forte, puisque 35,4 % des enfants de deux ans étaient scolarisés en maternelle en 1999. Ce taux a encore baissé à la rentrée 2007 puisqu'il est de 20,9 % : en quelques années, le taux d'accueil est donc passé de plus d'un tiers à seulement un cinquième.

L'importance de ce recul recouvre par ailleurs des disparités géographiques très fortes. Dans six départements, le taux de scolarisation à deux ans serait supérieur à 50 % (Aveyron, Côte d'Armor, Finistère, Haute Loire, Lozère, Morbihan, Nord) ; à l'inverse, dans quinze autres départements, le taux est inférieur à 10 % (Eure, Eure et Loir, Isère, Loiret, Haut Rhin, Savoie, Haute Savoie, Paris, Seine et Marne, Vaucluse, Essonne, Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Guyane, Réunion).

Si ce recul réside en partie dans la reprise démographique intervenue en 2000 qui, compte tenu de la stagnation des places disponibles, a mécaniquement fait baisser le taux d'accueil, il est

probable que l'explication principale tient au fait que la scolarisation précoce n'est plus affichée comme une priorité nationale³⁸. Sur un plan plus global, l'éducation nationale entend mieux cibler son implication vis-à-vis de ce type de scolarisation, dans la mesure où la France constitue à cet égard un cas relativement isolé en Europe³⁹.

1 - Les objectifs ambigus des politiques communales

Les chambres régionales des comptes se sont interrogées sur les modalités de mise en œuvre de l'article L.113-1 du code de l'éducation, pour ce qui concerne les communes.

Elles ont constaté que les objectifs poursuivis par celles d'entre-elles qui ont décidé d'encourager une scolarisation dès l'âge de deux ans n'étaient pas toujours dénués d'ambiguïtés⁴⁰.

Un objectif souvent affiché, légitime au demeurant, est de favoriser la mixité sociale et de garantir un traitement équitable de tous les enfants. La commune de Millau (département de l'Aveyron, 21 339 habitants), par exemple, a fait état de cette préoccupation.

Le développement de la scolarisation précoce, notamment en milieu rural, a également pour effet d'augmenter les effectifs, ce qui peut favoriser l'ouverture ou le maintien d'une classe, voire d'une école. Mais ce n'est pas toujours le cas dans la mesure où le « mode de décompte des effectifs d'enfants de moins de trois ans [...] est défini localement dans le cadre des procédures d'élaboration de la carte scolaire du premier degré »⁴¹. C'est ainsi que le président du SIVOS de Blaslay (département de la Vienne) a indiqué que, l'inspection

38) sur ce point, le lecteur pourra se reporter au compte-rendu de l'audition organisée par la commission des finances du Sénat le 18 novembre 2008, sur la base du rapport remis par la Cour des comptes au titre de l'article 58-2 de la LOLF et consacré à « l'école maternelle » (publication de ce rapport à venir).

39) Ministère de l'emploi - direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) – Etudes et résultats, juin 2006 : « *Scolarisation et mode de garde des enfants âgés de 2 à 6 ans* » : en dehors du cas de la France et de la Belgique, l'accès à l'enseignement scolaire n'est généralement possible qu'à partir de trois ou de quatre ans.

40) Inversement, des communes ne souhaitent pas accueillir des enfants âgés de moins de trois ans, souvent en raison du coût de cet accueil, mais aussi pour des raisons « éducatives » : c'est ainsi que le maire de la commune de Renazé (département de la Mayenne, 2 791 habitants) considère que des études de pédopsychiatres démontreraient les dangers d'une scolarisation précoce dès deux ans.

41) Cf. réponse du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors d'une séance de questions parlementaires (QOSD n° 1896, réponse publiée le 21 février 2007 au Journal officiel).

académique ne tenant plus compte des élèves de deux ans pour les ouvertures de poste, l'objectif d'accueillir ces enfants était devenu impossible à atteindre.

La scolarisation de très jeunes élèves peut enfin permettre de contribuer à l'accueil de la petite enfance⁴² dans des conditions économiques plus favorables, notamment pour les familles, que les crèches et garderies⁴³. C'est le cas à **Millau** (département de l'Aveyron, 21339 habitants), qui justifie ainsi son choix d'accepter toutes les demandes de scolarisation des enfants âgés de deux ans.

2 - L'emploi des ATSEM

En tout état de cause, la scolarisation de très jeunes enfants en classes de maternelle entraîne des dépenses, en particulier de personnel, pour la commune. Le code des communes, dans son article R.412-127, dispose en effet que « toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines » (ATSEM).

Les juridictions financières ont relevé des pratiques critiquables concernant l'emploi de ces agents.

En premier lieu, il a été constaté que, dans certaines collectivités, une partie des personnels recrutés n'a pas le statut d'ATSEM. Les conditions exigées pour passer le concours, à savoir la détention du CAP petite enfance, ont été jugées dissuasives par plusieurs communes. Un cas particulièrement remarquable est celui de la commune de Saint-Paul (La Réunion, 102 507 habitants) où, sur les 346 agents en fonction au cours de l'année 2005, seuls deux relevaient du cadre d'emploi des ATSEM et exerçaient à temps complet.

En second lieu, ces agents ne sont pas toujours employés conformément à leur mission statutaire. Le statut des ATSEM, fixé par le décret n°92-890 du 28 août 1992, indique dans son article 2 qu'ils sont « sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants, ainsi que de la préparation et de la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants ».

⁴² Cf l'insertion au Rapport public annuel 2003 de la Cour des comptes sur la politique d'aide à la petite enfance.

⁴³) Le rapport de Mme Michèle Tabarot sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance (juillet 2008) note que pour les très jeunes enfants l'école est davantage pour les parents une solution d'accueil et d'adaptation progressive qu'une scolarisation.

Il a été constaté que les ATSEM étaient parfois employés pour une grande partie de leur temps à des tâches d'entretien qui devraient relever de personnels de service⁴⁴.

B - Les fournitures scolaires

1 - La disparité des efforts financiers consacrés à l'achat des fournitures scolaires

L'évaluation de l'effort consacré par les communes à l'acquisition des fournitures scolaires est malaisée, en l'absence d'une comptabilité analytique,, elle est aussi approximative, en raison de la disparité des dépenses prises en compte. Dans l'échantillon des collectivités contrôlées par les juridictions financières, le budget annuel par élève consacré à cette dépense par les communes varie, en 2005, entre 31 € et 64 €

Les fournitures scolaires font le plus souvent l'objet d'une dotation de crédits ouverte pour chaque école, calculée sur la base d'un forfait par élève. Dans leurs prévisions budgétaires, les communes ne font généralement pas la distinction entre la dépense obligatoire (fournitures à usage collectif) et la dépense facultative (fournitures individuelles).

2 - La diversité des modalités d'acquisition des fournitures scolaires

La diversité des procédures mises en œuvre pour les fournitures scolaires et, dans certains cas, le non respect du code des marchés publics ne sont pas de nature à assurer l'acquisition de matériels au meilleur prix.

Parfois, les enseignants passent directement commande auprès de fournisseurs, en dehors de tout marché public, à charge pour les communes de payer les factures correspondantes.

C'est notamment le cas à Saint-Brévin-les-Pins (département de Loire-Atlantique, 9 608 habitants) où, pour l'achat de papeterie, les enseignants opèrent leur choix sur catalogues. Le bon de commande est ensuite émis par les services de la ville. La procédure ne s'inscrit pas dans le cadre prévu par la réglementation des marchés publics (notamment l'article 1^{er} du code des marchés publics). Aucun besoin préalable n'est

44) Le cas de La Baule-Escoublac (département de la Loire-Atlantique, 15 833 habitants) mérite d'être signalé. Dans cette commune, les ATSEM n'y exercent qu'à la marge ce qui devrait être leur mission principale : ils consacrent 85 % de leur temps à des tâches d'entretien.

formellement défini et le choix du prestataire est en fait confié à chaque enseignant.

Les juridictions financières ont également constaté des cas de recours par les communes à des opérateurs extérieurs (caisse des écoles, coopératives scolaires...), pour passer commande de fournitures scolaires et de petit mobilier en dehors des règles édictées par le code des marchés publics.

L'exemple de Bologne (Haute-Marne, 1 943 habitants) peut être cité. Cette commune alloue des subventions à deux coopératives scolaires affiliées à l'Office Central de Coopération à l'Ecole (OCCE), pour financer notamment l'achat de petit matériel.

Le cas de Paris est particulier. En application de l'article 27 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales), le conseil d'arrondissement gère en effet les équipements de proximité et supporte les dépenses de fonctionnement. Les crédits nécessaires au fonctionnement courant des écoles, telles que les fournitures scolaires, sont inscrits dans les états spéciaux d'arrondissement. Cependant, malgré la loi du 27 février 2002, l'acquisition des fournitures scolaires reste, en pratique, assurée par la mairie centrale. La ville explique cette situation par la complexité de la procédure d'acquisition de fournitures scolaires, qui met en œuvre plus de 50 marchés, par la nécessité de respecter de courts délais pour satisfaire les besoins et, surtout, par la volonté d'assurer l'égalité de traitement de tous les écoliers.

C - L'équipement informatique et les TICE⁴⁵

1 - Les insuffisances de l'informatique à usage pédagogique

L'inégalité des contributions municipales en matière d'offre scolaire obligatoire est bien illustrée par les disparités constatées en matière d'équipement informatique à usage pédagogique des écoles.

Les objectifs que le ministre de l'éducation nationale a définis dans son discours du 14 septembre 2006, notamment dans son « plan en faveur des technologies de l'information appliquées à l'éducation », visent à gommer ces inégalités.

45) Technologies de l'Information et de la Communication pour l'Education

Le « socle commun de connaissances et de compétences en fin de scolarité obligatoire », défini dans la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005, comprend « la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ». Les compétences du « B2i⁴⁶ niveau 1 » font partie à ce titre du programme des cycles II et III de l'enseignement primaire.

La gestion du programme national n'a pas été épargnée par les critiques récentes d'un rapport interne au ministère⁴⁷, qui a constaté un net décalage entre les pratiques des jeunes et des familles, d'une part, et les besoins pris en compte par les formations offertes par l'école primaire, d'autre part. Si près d'un enfant sur trois, entre six et huit ans, utilisait Internet en 2006, le rapport précité note « des différences persistantes entre les niveaux, [auxquelles] s'ajoutent des inégalités fortes entre les territoires », même si « les ressources numériques disponibles pour les élèves et les professeurs sont abondantes et variées » et si, de ce fait, « l'accès au savoir n'est plus confiné au cadre de la classe ». Par rapport au second degré, l'école primaire enregistre, contrairement à certains pays européens, un retard marqué qui concerne aussi bien l'équipement d'accès à Internet que l'implantation des environnements numériques de travail scolaire. Pour l'ensemble de ces motifs, « le B2i apparaît encore trop souvent comme un champ de compétences et de connaissances dissocié des autres disciplines enseignées dans le premier degré » ; il en va de même de l'accompagnement de la scolarité, pour lequel les logiciels n'ont pas « été réellement pensés ».

2 - Données générales sur l'équipement des écoles en ordinateurs

a) *Les écoles françaises sont moins bien équipées que leurs homologues européennes*

L'analyse précitée débouche en définitive sur une critique globale sévère, selon laquelle le financement public des contenus (15M €⁴⁸ en 2006) apparaît très en retrait en France par rapport aux budgets alloués par exemple en Grande-Bretagne (200M€) ou même en Irlande (80M€). L'équipement des classes « et tout particulièrement des écoles » est jugé insuffisant, car « la France est distancée par ses voisins d'Europe du Nord ». L'effort public significatif, mais mal ciblé, s'accompagne enfin d'un retard de formation des enseignants, si bien qu'il en résulte « un

46) Brevet d'initiation à l'informatique (B2i)

47) « rapport du groupe de travail sur le développement des TIC dans l'éducation nationale, plan d'actions » - mission Sillard - septembre 2006.

48) M €: million d'euros

certain inconfort technico-pédagogique » qu'accompagne « une plus-value mal identifiée » de l'apprentissage des TICE et une « adhésion encore limitée du corps enseignant ». Le rapport estime en définitive que, faute d'une clarification générale des objectifs et d'un effort massif, les objectifs d'apprentissage que fixe la loi d'orientation ne pourront être atteints.

Ce retard de la France est au demeurant corroboré par une enquête récente de la Commission européenne⁽⁴⁹⁾, qui révèle une situation insatisfaisante en matière d'utilisation des techniques numériques : 29 % seulement des écoles françaises disposent d'un site internet, contre en moyenne 63 % des écoles européennes ; la France arrive en 21^{ème} position sur 27 pays en ce qui concerne l'utilisation des ordinateurs en classe ; enfin, 66 % des enseignants français déclarent avoir utilisé un ordinateur en classe au cours des 12 derniers mois, contre 96 % en Grande-Bretagne ou 90 % aux Pays-Bas.

Dans les collectivités contrôlées par les juridictions financières, la dotation moyenne est d'un poste pour 22 élèves (écoles élémentaires et maternelles publiques) mais avec de fortes disparités d'une commune à l'autre. La dotation varie d'un ordinateur pour cinq élèves à Meursac (département de Charente-Maritime, 1 006 habitants), à un poste pour 138 élèves aux Pennes-Mirabeau (département des Bouches-du-Rhône, 19 043 habitants)⁵⁰.

Ces ordres de grandeur, obtenus à partir d'un échantillon relativement restreint, sont néanmoins assez proches de ceux relevés dans le rapport annuel pour 2005 de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, qui mentionnait un taux d'équipement d'un poste pour 23 élèves.

En revanche, ce ratio s'éloigne relativement des résultats, beaucoup plus optimistes, dégagés par d'autres études :

- les conclusions du rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale sur « l'accompagnement à la scolarité », déposé en mai 2006, font état d'un taux d'équipement informatique des écoles s'élevant à un ordinateur pour 15 élèves en 2004 ;

49) Commission européenne, octobre 2006 : « *Evaluation comparative de l'accès et de l'utilisation des TIC dans les écoles européennes en 2006 - enquête sur 27 pays membres* » .

50) Dans cette commune, un ordinateur est affecté à chaque école

- le rapport du groupe de travail « pour le développement des TIC dans l'éducation nationale », publié à l'automne 2006, cite, pour sa part, un ratio national d'un ordinateur pour 13 élèves des écoles élémentaires ;
- enfin, une enquête de l'Union européenne, diligentée à l'automne 2006, fait état d'un taux d'équipement d'un poste pour huit élèves.

Les comparaisons s'avèrent toutefois difficiles à réaliser, dans la mesure où certaines études se limitent au cycle élémentaire, tandis que d'autres prennent également en compte le cycle préélémentaire⁵¹.

b) l'inégalité d'accès aux TICE au sein d'une même commune

L'enquête a permis de déceler quelques cas dans lesquels les élèves d'une même commune n'ont pas un accès comparable aux TICE, selon l'école, voire la classe, dans laquelle ils sont scolarisés. Ces situations, au demeurant rares, sont de nature à rompre l'égalité devant le service public de l'enseignement au sein d'une même commune.

Un exemple a été relevé à Joué-lès-Tours (département d'Indre-et-Loire, 36 517 habitants), où le nombre d'ordinateurs varie d'un poste pour six élèves à l'école élémentaire Rotière, à un pour 23 à l'école élémentaire Vallée-Violette.

c) l'origine et la qualité diverse des matériels et des logiciels utilisés

Dans la plupart des cas, le matériel informatique des écoles est acheté neuf. Mais d'autres modalités d'approvisionnement existent.

Quelques collectivités ont ainsi recours à du matériel en location-vente. Ainsi, à Mirande (département du Gers, 3 568 habitants), les écoles sont équipées de 10 ordinateurs et serveurs pour un coût de 250 € par trimestre, sur 12 trimestres, en location-vente auprès d'une société locale.

Certaines collectivités bénéficient de matériel fourni par l'éducation nationale. C'est le cas à Meursac (département de Charente-Maritime, 1 006 habitants) où, sur les 17 ordinateurs mis à disposition des élèves, 11 postes ont été fournis par l'éducation nationale en 2006.

51) Selon une enquête récente (juillet 2008) commanditée par l'ANDEV, le taux d'équipement moyen serait d'un ordinateur pour 20 enfants dans les écoles maternelles de l'échantillon ; 77 % des écoles ont un taux inférieur et 23 % un taux supérieur. Il serait d'un ordinateur pour 10 enfants dans les écoles élémentaires (68 % auraient un taux inférieur et 32 % un taux supérieur).

Enfin, les écoles de quelques communes –sans doute un bien plus grand nombre que celles qui ont déclaré en avoir connaissance- sont équipées avec du matériel informatique de réforme. Ainsi, à Joué-lès-Tours (département d'Indre-et-Loire, 36 517 habitants), le matériel provient pour partie des récupérations organisées par les écoles et par les parents d'élèves.

Dans l'ensemble, les postes informatiques mis à disposition des écoles sont plutôt en bon état de marche. Les connexions à internet sont quasiment généralisées, même si de nombreuses écoles ne bénéficient encore que d'une liaison à bas débit.

L'origine du matériel –neuf ou d'occasion- n'est pas sans conséquences sur sa qualité et son caractère adapté ou non à l'enseignement des TICE. Il en va de même des logiciels utilisés. Une inégalité existe donc entre les élèves travaillant sur du matériel plus ou moins adapté aux besoins pédagogiques.

d) les communes ne sont pas toujours bien informées de l'utilisation du parc informatique de leurs écoles

La réticence parfois manifestée par les collectivités pour équiper leurs écoles semble notamment avoir pour cause le faible retour d'information dont celles-ci bénéficient sur l'utilisation du matériel qu'elles mettent à disposition. A l'exception de quelques rares collectivités, elles n'ont absolument pas connaissance de l'utilisation de ces matériels. Les communes sont donc dans l'impossibilité de savoir si le matériel mis à disposition est adapté ou non. C'est là une illustration de l'insuffisance des échanges entre les élus et l'équipe pédagogique concernant le fonctionnement de l'école. Au-delà, il apparaît que les instances de concertation locales, en particulier les conseils d'école, ne jouent pas toujours pleinement leur rôle.

3 - L'équipement informatique des écoles privées

La réglementation exclut le financement par les communes de toute dépense d'investissement des écoles privées, à l'exclusion de concours pour l'acquisition des matériels informatiques complémentaires dans la limite des aides accordées aux écoles publiques (article 19-II de la loi n° 86-972 du 19 août 1986). Le matériel acheté et non pas loué par la commune pour ses écoles publiques n'est donc pas à inclure dans le forfait communal.

Compte tenu de la place de l'informatique dans le fonctionnement de l'école et du mode de financement habituel des matériels informatiques, dont le coût unitaire est de moins en moins élevé, le critère de prise en compte des dépenses informatiques pour le calcul du financement public des écoles privées sous contrat pourrait être clarifié.

II - Un cadre de gestion qui mériterait d'être amélioré

A - Les conditions d'exercice de la fonction de directeur d'école

1 - L'extension des décharges d'enseignement

La charge de travail et les responsabilités des directeurs d'écoles se sont considérablement accrues au cours des 10 dernières années : le directeur d'école doit non seulement assurer la coordination entre les enseignants, diffuser les instructions, les objectifs et les programmes officiels, gérer l'accueil et la sécurité des élèves, mais il est également l'interlocuteur des parents, du maire, des associations périscolaires ou des aides-éducateurs. Il a donc besoin de temps pour assumer ces tâches importantes dans la vie de l'école.

Les tâches et responsabilités du directeur d'école sont diverses et mériteraient d'être mieux définies. Ce constat a suscité de nombreuses propositions visant à conforter son rôle. Ainsi le rapport de la commission Fauroux⁽⁵²⁾ a proposé de lui attribuer un statut de chef d'établissement. Par la suite, le rapport Pair⁽⁵³⁾ a repris cette suggestion, et a proposé de créer un établissement public d'enseignement du premier degré ayant pour vocation de rassembler les écoles relevant du secteur d'un même collège. Enfin, le rapport Ferrier⁽⁵⁴⁾ a proposé de « conforter les directeurs d'écoles dans leurs attributions et d'améliorer leur situation en matière de décharges d'enseignement ».

La volonté affichée d'accorder des décharges aux enseignants acceptant d'assurer les fonctions de directeur d'école se traduit, en pratique, par l'affectation de moyens importants.

52) Commission Fauroux : « Pour l'Ecole » : rapport au Premier ministre - avril 1996.

53) « Rénovation du service public de l'éducation nationale : responsabilité et démocratie » Coordonné par C.Pair, avec J.Simon, C.Moisan, J.M.Gebler, P.Ricaud-Dusarget, février 1998

54) IEN, « Améliorer l'efficacité de l'école primaire » - J. Ferrier - 1999

La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a ainsi indiqué que 8 996 emplois (soit 2,9 % de l'effectif total des corps d'enseignants) étaient affectés à la rentrée 2005 aux décharges de directeurs d'école. De 2001 à 2005, 1 195 emplois supplémentaires, soit 27 % des emplois créés, ont été implantés au titre de l'encadrement des établissements scolaires.

Par ailleurs, dans les zones d'éducation prioritaire, les régimes de décharges sont plus favorables que sur le reste du territoire : le surcoût correspondant est estimé par la DGESCO à 500 emplois environ.

Enfin, par une note de service n°2006-104 du 21 juin 2006, une extension du régime actuel des décharges a été décidée en faveur des directeurs des écoles de quatre classes, ce qui a augmenté encore les moyens affectés à cette politique : le coût de cette attribution d'un quart de décharge aux directeurs d'écoles de quatre classes est évalué à 1 700 emplois. Cette réforme laisse toutefois encore à l'écart de l'attribution de décharges spécifiques environ 42 % des directeurs d'école primaire. Il s'agit pour l'essentiel de directeurs de petits établissements.

Cette question des décharges est d'autant plus sensible qu'une nette désaffection pour la fonction de directeur d'école se manifeste depuis plusieurs années. De ce fait, bon nombre d'établissements scolaires demeurent dépourvus d'encadrement. La DGESCO a ainsi indiqué à la Cour que les postes de direction étaient vacants dans 4 196 écoles à la rentrée 2005, même si les fonctions correspondantes étaient généralement assurées par un enseignant chargé de l'intérim pour la durée de l'année scolaire. Parmi celles-ci, 2 913 étaient des écoles de deux à quatre classes, 1 168 des écoles de cinq à neuf classes et 195 des écoles de 10 classes et plus. En définitive, la DGESCO constatait que 69,4 % des postes de direction étaient vacants dans les écoles de deux à quatre classes, ce qui est considérable.

2 - La pratique des académies

Les académies mettent toutes l'accent sur le fait que la nature et la charge de travail des directeurs d'école ont fortement évolué. A titre d'exemple, le recteur d'Amiens cite les projets d'école, les évaluations des élèves, le suivi des enfants en difficulté en lien avec les milieux familiaux, les équipes sociales et médicales, ainsi que les réseaux d'aides spécialisés aux élèves en difficulté (RASED).

Face à cet accroissement des charges, certaines académies réagissent par des mécanismes de soutien spécifiques : ainsi le recteur de Créteil a mis en place une assistance à la direction d'école « sous la forme de contrats d'avenir ». Environ 200 emplois de ce type ont été dégagés pour l'académie.

L'IA-DSDEN de Vendée s'interroge sur l'adaptation de la réglementation aux objectifs poursuivis, en soulignant que la direction des regroupements pédagogiques intercommunaux en milieu rural au-delà de quatre classes n'induit pas de décharge, à la différence des écoles non regroupées équivalentes. De même, le recteur de Lille indique que « le dispositif d'attribution des décharges de direction peut parfois apparaître comme trop mécanique, car lié à la structure (nombre de classes), mais insuffisamment lié aux difficultés sociales et culturelles de l'environnement de l'école ».

Dans ces conditions, les services déconcentrés peuvent mettre en œuvre, à l'initiative des IA-DSDEN, des régimes complémentaires de décharges liées aux contraintes locales. Ainsi, le recteur de Lille précise que « l'inspecteur d'académie du Nord octroie chaque année quelques décharges exceptionnelles pour tenir compte de situations de direction difficiles : directeur assurant une double voire une triple direction, regroupements pédagogiques intercommunaux, locaux situés sur deux sites éloignés. Au titre de l'année 2005/2006, le volume représente l'équivalent de 6,5 équivalents temps plein. Ces décharges sont attribuées après les ajustements de carte scolaire de septembre, dans la limite des moyens disponibles et sont donc remises en cause chaque année ».

Le recteur d'Orléans précise que « certains départements accordent des décharges exceptionnelles pour tenir compte de situations difficiles : dans le Loiret, attribution d'un quart de décharge supplémentaire pour les écoles de 9 classes et d'une demie décharge supplémentaire pour les écoles de 12 classes situées en ZEP, dans l'Indre, un quart de décharge est attribuée aux regroupements pédagogiques intercommunaux de 5 classes et plus ».

Enfin, comme en matière de soutien pédagogique, la ville de Paris consent un important effort budgétaire en faveur des directeurs d'écoles. Le recteur de l'académie de Paris indique à cet égard qu' « une des raisons qui expliquent le financement complémentaire de la part de la Ville de Paris est la part prise par les directeurs à des tâches administratives qu'ils accomplissent dans certains cas pour la commune (décompte des effectifs, service de cantine, service d'études, collecte des participations des parents) ». Le tableau suivant compare le barème des décharges attribuées, au début de 2006, aux directeurs d'école par la Ville de Paris et le barème de droit commun :

Ecole élémentaire	Droits « Etat »	Droits « Ville de Paris »	TOTAL pour l'école
De 01 à 04 classes		0,50 décharge	0,50 décharge
De 05 à 09 classes	0,25 décharge	0,75 décharge	1 décharge
De 10 à 13 classes	0,50 décharge	0,50 décharge	1 décharge
Plus de 13 classes	1 décharge		1 décharge
Ecole maternelle			
Ecole maternelle	Droits « Etat »	Droits « Ville de Paris »	TOTAL pour l'école
<i>De 01 à 04 classes</i>		<i>0,50 décharge</i>	<i>0,50 décharge</i>
<i>De 05 à 08 classes</i>	<i>0,25 décharge</i>	<i>0,75 décharge</i>	<i>1 décharge</i>
<i>De 09 à 12 classes</i>	<i>0,50 décharge</i>	<i>0,50 décharge</i>	<i>1 décharge</i>
<i>Plus de 12 classes</i>	<i>1 décharge</i>		<i>1 décharge</i>

Source : Cour des comptes

L'intervention de la ville de Paris a donc pour résultat que tous les directeurs d'école parisiens bénéficient d'au moins une demi-décharge, quelle que soit la taille de leur école.

Le recteur de Paris précise que, pour les écoles élémentaires, le coût total des décharges s'élevait en 2005-2006 à 333 équivalents-emplois à temps plein (ETP), dont 183,25 à la charge de l'Etat et 149,75 à la charge de la ville de Paris. Pour les écoles maternelles, le coût total des décharges s'élevait à 317,50 ETP dont 95,75 à la charge de l'Etat et 221,75 à la charge de la ville de Paris. Le coût global des décharges des

directeurs d'écoles pour les 657 écoles parisiennes est donc de 650,50 ETP, dont 279 à la charge de l'Etat et 371,50 à la charge de la ville de Paris.

B - La place incertaine de la caisse des écoles

L'article L.212-10 du code de l'éducation, dans sa version modifiée par l'article 30 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, prévoit la possibilité, pour un conseil municipal, de créer une caisse des écoles. Il est ainsi rédigé :

« Une délibération du conseil municipal crée, dans chaque commune, une caisse des écoles, destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

Les compétences de la caisse des écoles peuvent être étendues à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degré. A cette fin, la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite éducative.

Lorsque la caisse des écoles n'a procédé à aucune opération de dépenses ou de recettes pendant trois ans, elle peut être dissoute par délibération du conseil municipal.

Le revenu de la caisse se compose de cotisations volontaires et de subventions de la commune, du département ou de l'Etat. Elle peut recevoir, avec l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, des dons et des legs.

Plusieurs communes peuvent se réunir pour la formation et l'entretien de cette caisse. »

L'enquête a permis de relever que de nombreuses caisses des écoles demeuraient inactives ou avaient peu d'activités. Selon les informations communiquées par la direction générale des finances publiques, 3 008 caisses des écoles avaient produit un compte en 2006, dont 1 303 avaient un montant de produits de fonctionnement supérieur ou égal à 15 000€

Un exemple récent de dissolution de la caisse des écoles d'une commune de taille relativement importante a été relevé aux Sables d'Olonne (département de la Vendée, 15 531 habitants). Dans cette ville, c'est le centre communal d'action sociale (CCAS) qui alloue les aides aux familles en difficulté, en participant aux frais de restauration scolaire et aux frais de séjour d'élèves en classe de découverte. Une convention a

été signée à cet effet avec les écoles primaires publiques. Cette aide concerne à 90 % la restauration scolaire. En 2005, 127 bénéficiaires sont concernés, pour un montant de 16 755 €

L'enquête n'a recensé que peu de cas dans lesquels les caisses des écoles se consacrent strictement à leurs missions d'origine, d'ordre essentiellement social. La caisse des écoles de Sainte-Geneviève-des-Bois (département de l'Essonne, 32 128 habitants) est à classer dans cette catégorie. Elle assure le versement d'aides financières aux familles en difficulté, afin de permettre le séjour de leurs enfants en classes de découverte ou en centres de vacances. Le montant individuel des secours ainsi alloués peut s'échelonner de 38 à 150 euros.

Certaines caisses des écoles ont vu à contrario leurs missions s'accroître depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2005. A titre d'illustration, on peut citer la caisse des écoles d'Angers (département de Maine-et-Loire, 152 700 habitants) qui a été chargée par la commune, en 2005, d'assurer le portage du programme de réussite éducative.

Comme on l'a vu supra (chapitre I, II) il arrive que des communes délèguent irrégulièrement l'ensemble de leur action dans le domaine scolaire à la caisse des écoles, en méconnaissance de la spécialité de cet établissement public. De ce fait, le conseil municipal est dessaisi de ses compétences au bénéfice du conseil d'administration de la caisse, son rôle se limitant à voter une subvention globale.

Cette instrumentalisation de la caisse des écoles par la commune, qui a pour effet d'en faire un sous-traitant de l'action municipale, apparaît très critiquable mais reste exceptionnelle. En revanche, l'intervention de la caisse des écoles comme opérateur pour des activités périscolaires ou extrascolaires est plus fréquente ; elle a d'ailleurs été confortée par les dispositions de la loi du 18 janvier 2005.

Les caisses des écoles ont une « utilité juridique », dans la mesure où les écoles ne disposent pas de la personnalité morale. Elles peuvent être le support d'actions dans le domaine de la vie scolaire, en particulier lorsque celles-ci sont co-financées et nécessitent le recours à un organisme doté de la personnalité juridique, par exemple pour signer des conventions avec des partenaires extérieurs (caisses d'allocations familiales...). En effet, la contractualisation directe avec la commune, support juridique naturel de l'école pour les questions administratives, ne paraît pas toujours possible, ni opportune dans la mesure où elle ne permet pas toujours d'individualiser dans le budget de la collectivité les opérations en cause.

La question se poserait en d'autres termes, si l'établissement public d'enseignement primaire (EPEP) voyait le jour. Cette nouvelle entité, disposant de la personnalité morale, deviendrait le porteur juridique de l'ensemble des projets et actions actuellement poursuivis par les caisses des écoles.

L'extension des missions des caisses des écoles, de droit ou de fait, paraît difficilement compatible avec l'organisation de leur gouvernance qui a été conçue pour des missions sociales limitées à l'aide aux élèves des familles défavorisées.

III - Les dépenses au bénéfice de l'école privée : disparités et imprécision de la réglementation

A - Le montant du « forfait communal » versé aux établissements privés

Les communes sont tenues, en application du principe de parité posé par l'article L.442-5 du code de l'éducation, de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des écoles sous contrat d'association avec l'Etat. Cette prise en charge prend la forme d'un « forfait communal » versé par la commune à l'établissement ou aux établissements d'enseignement privé situés sur son territoire. L'établissement d'enseignement privé perçoit à ce titre, pour chacun de ses élèves résidant dans la commune, un forfait égal au coût moyen d'un élève scolarisé dans une école publique de la commune.

L'enquête a permis de relever d'importants écarts dans le montant du forfait.

Ainsi, pour les écoles maternelles, il se monte à 1 074 € par élève, pour l'année scolaire 2005-2006, à Brive-la-Gaillarde (département de la Corrèze, 49 000 habitants) alors que la commune de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (Loiret, 5 408 habitants) l'a fixé à 247,42 €⁵⁵.

Il en est de même pour les classes élémentaires. Les écarts relevés vont de 663 € en 2005 à Saint-Maixent-L'école (département des Deux-Sèvres, 6 602 habitants) à 214 € à La châtre (département de l'Indre, 4 623 habitants).

55) Ce forfait a été fixé en 1999

Le forfait communal versé aux écoles privées reproduit tout d'abord l'inégalité qui peut exister, pour les écoles publiques, d'une commune à l'autre. Mais, des disparités peuvent également résulter d'une application incorrecte d'une réglementation à la fois complexe et imprécise.

B - Une réglementation à la fois complexe et imprécise

La réglementation concernant le financement de l'enseignement privé n'est pas toujours d'application aisée. L'intervention réglementaire, validée ou au contraire sanctionnée par la jurisprudence, a permis de préciser un certain nombre de points. Cependant, de récentes initiatives, tant ministérielles que législatives, ont mis à mal les solutions qui avaient pu être trouvées tant pour la nature des dépenses à prendre en compte que pour la catégorie d'élèves à retenir.

1 - La nature des dépenses à prendre en compte

Si la loi a clairement mis à la charge des collectivités locales les dépenses de fonctionnement des classes des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association, elle n'a pas déterminé la nature de ces dépenses. Le pouvoir réglementaire, la doctrine ministérielle et la jurisprudence ont été conduits à apporter un certain nombre de précisions.

Alors que la situation pouvait être considérée comme stabilisée, une nouvelle circulaire, prise en application de la loi du 13 août 2004, a donné une nouvelle liste précisant, actualisant et étendant les dépenses à prendre en compte. Elle a été annulée par le Conseil d'Etat, le 4 juin 2007, pour des raisons de forme. Ses dispositions ont été pour la plupart reprises dans la circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007.

La circulaire n° 85-105 du 13 mars 1985, en vigueur jusqu'à la signature de la circulaire n° 2005-206 du 20 décembre 2005, avait établi comme suit la liste des dépenses entrant dans la base de calcul du forfait d'externat :

- l'entretien des locaux affectés à l'enseignement ;
- les frais de chauffage, d'eau, d'éclairage et de nettoyage des locaux à usage d'enseignement ;
- l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement n'ayant pas le caractère de biens d'équipement ;

- l'achat des registres et imprimés à l'usage des classes ;
- la rémunération des agents de service.

La circulaire excluait expressément les dépenses suivantes :

- les frais de grosses réparations des immeubles ;
- les travaux et acquisitions constituant un investissement et visant à l'accroissement du patrimoine de l'école ;
- l'achat ou la location des immeubles destinés aux classes sous contrat.

Ultérieurement, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'apporter quelques précisions, notamment dans l'arrêt d'assemblée du 25 octobre 1991, « Syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC et autres ». Il a indiqué que cette liste n'était pas limitative et ne faisait pas obstacle à la prise en compte des dépenses afférentes au secrétariat et à l'administration des établissements d'enseignement privé. Par ailleurs, l'exclusion des dépenses de grosses réparations et de location était confirmée.

La circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007 se réfère aux principes posés par la loi et à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Elle redéfinit les catégories de dépenses à prendre en compte dans le forfait. Certains compléments étaient attendus ou prévisibles, comme ceux relatifs aux nouvelles technologies, aux contrats de maintenance ou aux coûts de transport ; ils n'en constituent pas moins une charge supplémentaire. D'autres dépenses sont tout à fait nouvelles. Une d'entre-elles, la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ne se rattache pas sans difficulté à la notion de dépense de fonctionnement matériel au sens de l'ancienne circulaire. La reconnaissance éventuelle de sa validité ne sera pas sans conséquences pour certaines communes qui acceptent de suppléer les enseignants du primaire dans des matières comme l'éducation physique et sportive, la musique ou les arts plastiques. C'est le cas de la ville de Paris qui rémunère à ce titre plus de 800 professeurs délivrant environ 16 500 heures par an.

La circulaire rappelle également qu'aux termes de la jurisprudence, la nomenclature comptable utilisée par les communes n'est pas opposable sur le point de savoir si les dépenses en cause doivent être regardées comme des investissements ou au contraire comme des charges ordinaires.

Enfin, en cas d'absence d'école publique de référence dans la commune, il appartient au préfet de communiquer le coût moyen par élève des écoles publiques du département dont la situation et les effectifs sont comparables.

2 - La catégorie d'élèves à retenir

Le Conseil d'Etat, par son arrêt du 31 mai 1985 « Ministre de l'éducation nationale c/Association d'éducation populaire de l'école Notre Dame d'Arc-les-Gray », a confirmé que la participation communale due à une école privée était limitée aux seuls élèves résidant dans la commune. En effet, cette dernière n'est tenue de supporter les dépenses de fonctionnement des écoles primaires publiques établies sur son territoire que pour les élèves domiciliés dans la commune.

En ce qui concerne la prise en charge des élèves scolarisés dans un établissement privé de la commune mais non résidents, le code de l'éducation (article L.442-9) renvoyait au premier alinéa de l'article L.212-8 du même code qui prévoyait qu'en pareil cas, la prise en charge des élèves se faisait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Toutefois, l'article L.442-9 avait exclu expressément les autres dispositions de l'article L.212-8, notamment celles prévoyant l'intervention du préfet en cas de désaccord entre les communes et celles établissant la liste des situations dans lesquelles la commune de résidence était ou non tenue de participer à la prise en charge financière des élèves non résidents.

En pratique, le financement des élèves extérieurs à la commune d'implantation de l'école privée reposait sur le versement volontaire des communes de résidence ou la bonne volonté de la commune d'accueil qui décidait de comptabiliser ces élèves dans sa contribution. La participation de la commune d'implantation d'une école privée pouvait aussi résulter d'un accord de reciprocité entre plusieurs communes. Le transfert d'une école privée dans une commune voisine pouvait être l'occasion pour la commune de résidence des élèves de maintenir la participation qu'elle versait antérieurement⁵⁶.

Le vote de l'article 89 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a pu être interprété comme ayant pour effet de rendre obligatoire pour les communes le forfait communal pour les élèves scolarisés dans une école privée situé dans une autre commune.

56) Les Sables-d'Olonne (département de Vendée, 15 532 habitants)

En effet, cet article a étendu aux écoles privées le dispositif de règlement des conflits applicable aux écoles publiques (fixation de la participation par le représentant de l'Etat après avis du conseil départemental de l'éducation nationale). Mais, il n'a pas prévu l'application aux écoles privées des quatrième et cinquième alinéas de l'article L.212-8 du code de l'éducation. Le quatrième alinéa dispose que l'obligation de participation financière ne joue pas lorsque la commune de résidence a une capacité d'accueil suffisante, à moins que le maire ait donné son accord. Le cinquième alinéa prévoit un certain nombre d'exceptions au quatrième alinéa. Il dispose que le financement de la commune est obligatoire, même en l'absence d'accord du maire, lorsque l'inscription des élèves hors leur commune de résidence est justifiée par des contraintes liées aux obligations professionnelles des parents, à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune, ou à des raisons médicales.

L'absence de référence aux quatrième et cinquième alinéas a conduit des observateurs à conclure que l'obligation de participer aux dépenses de fonctionnement des écoles privées devenait automatique et que les exceptions et dérogations aux exceptions précitées, ne s'appliquaient pas. L'obligation de participer aux dépenses de fonctionnement devenait, dans cette interprétation, beaucoup plus rigoureuse pour les écoles privées que pour les écoles publiques.

Sans répondre aux interrogations évoquées supra, l'article 89 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a complété l'article 89 de la loi du 13 août 2004 en instituant un plafond. Le coût d'un élève scolarisé dans une école privée à l'extérieur d'une commune ne peut être supérieur à ce qu'aurait coûté le même élève s'il avait été scolarisé dans une école publique de la commune ou, en l'absence d'école publique dans la commune, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département.

Ainsi que le ministre délégué aux collectivités locales l'a rappelé⁵⁷, l'application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 doit se combiner avec le principe général énoncé à l'article L.442-5 du code de l'éducation suivant lequel les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charges dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. La mise en œuvre de l'article 89 doit s'effectuer dans le respect des deux principes fondamentaux que sont la liberté de l'enseignement et le principe de parité énoncé à l'article L.442-5 repris à l'article 89 de la loi du 23 avril 2005. Toute la difficulté réside dans la portée attribuée à chacun de ces deux principes. Si des

57) JO Sénat du 29 mars 2007, page 692

contentieux sont en cours, rien ne laisse présager une clarification rapide de la question par le Conseil d'Etat. A l'initiative du ministère de l'Intérieur, une concertation s'est engagée avec les principaux partenaires intéressés. Le recours à l'arbitrage du préfet, si aucun accord n'a pu être obtenu, sera appliqué aux communes de résidence qui ne disposent pas d'une capacité d'accueil dans leurs écoles publiques et, pour les autres communes, dans les seuls cas où la commune devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève. En revanche, une divergence d'interprétation demeure au sujet des communes de résidence disposant d'une capacité d'accueil, s'agissant des élèves qui n'entreraient pas dans le cadre des exceptions prévues à l'alinéa 5 de l'article L.212-8 du code de l'éducation.

Il serait donc préférable d'apporter toutes les clarifications nécessaires par la voie législative⁵⁸.

3 - Un financement qui résulte souvent de compromis locaux, non conforme à la réglementation

Le principe du financement des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat est clairement posé par la loi (article L.442-5 du code de l'éducation) qui dispose que « les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public ».

Le respect des dispositions légales impose que soient pris en compte non seulement le coût unitaire par élève mais aussi la contribution globale supportée par la commune, qui peut inclure des dépenses non obligatoires. Le versement de prestations non obligatoires peut parfois compenser des prestations obligatoires insuffisantes. Par exemple, les élèves des écoles maternelles sont parfois retenus alors même que la commune n'a pas donné son accord au contrat d'association, tandis que la contribution calculée sur les seuls élèves de l'enseignement élémentaire est insuffisante. De même, la comptabilisation d'élèves non résidents peut majorer une contribution qui serait insuffisante au regard des seuls élèves résidents.

L'exacte liquidation du forfait communal exige que la commune connaisse les termes précis du contrat d'association conclu entre l'Etat et l'école privée. Or, les communes ne sont pas systématiquement destinataires de ces contrats.

Au vu des constatations effectuées, le non respect des dispositions légales recouvre plusieurs types de situations :

58) Une proposition de loi en ce sens, acceptée par le Gouvernement, a été votée en première lecture par le Sénat le 10 décembre 2008.

- **Le plafonnement de la participation :**

Le non-respect des dispositions légales peut résulter de la fixation annuelle d'un plafond de dépenses par l'assemblée délibérante. Par exemple, en 2005, la communauté de communes du massif de Perseigne (département de la Sarthe, 2066 habitants) appliquait un « tarif » de 679 € pour un élève de classe maternelle, inférieur au coût réel d'un enfant de l'école publique (856 €). A sa décharge, l'établissement public fait valoir que la somme versée est le fruit d'un dialogue constant avec les responsables de l'enseignement privé.

- **Le recours à un forfait ou à une revalorisation :**

Certaines communes ont recours à un forfait de référence, perdant de vue le principe de parité qui lie le montant de la participation aux dépenses de fonctionnement des écoles privées à celui des dépenses des écoles publiques. Ainsi, la commune de Saint-Florent-le-Vieil (département de Maine-et-Loire, 2 623 habitants) a-t-elle arrêté, en début de mandat et pour la durée de celui-ci (6 ans), un montant indexé sur l'indice des prix INSEE à la consommation. L'indexation retenue peut également se référer au taux d'inflation, comme c'est le cas à Millau (département de l'Aveyron, 21339 habitants). De même, la ville de Paris a décidé, fin 2005, d'actualiser au 1er janvier 2007 et au 1^{er} janvier 2008 le nouveau forfait versé aux écoles à compter du 1er janvier 2005, celui-ci ayant été calculé sur la base du compte administratif 2003. Le critère d'actualisation retenu est l'évolution de l'indice INSEE des prix à la consommation série France entière, hors tabac, ensemble des ménages. La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a constaté qu'entre 2003 et 2005, les dépenses qui servent de base au calcul par la commune du nouveau forfait avaient augmenté plus rapidement que l'indice retenu pour l'actualisation. D'une manière générale, ce constat met en lumière le risque de distorsion entre le coût moyen d'un élève de l'enseignement public et le montant versé aux écoles privées lorsque l'actualisation du forfait ne repose pas sur les dépenses constatées dans le compte administratif de l'année N-1.

- **Le refus du versement de la participation communale aux dépenses de fonctionnement :**

La commune de Saint-Paul (La Réunion, 102 507 habitants) n'a jamais versé de participation aux dépenses de fonctionnement des établissements privés, justifiant sa position par les efforts entrepris par ailleurs en leur faveur. Elle rappelle qu'elle a poursuivi le versement de la subvention destinée à l'acquisition de livres scolaires et de matériels pédagogiques (6,10 € par élève), en complément d'une aide de 16 € par élève accordée par le conseil général. La commune met aussi à

disposition des écoles privées, tant maternelles que primaires, des agents pour un coût évalué, en 2002, à 539 831 € et réalise à leur bénéfice des prestations pour un montant de 53 600 € Enfin, elle prend en charge la restauration scolaire des élèves des écoles privées, dans les mêmes conditions que pour les élèves des écoles publiques.

- **Le dépassement du montant dû :**

Le non respect des dispositions légales peut enfin résulter de la prise en charge, en sus du forfait par élève calculé tout à fait correctement sur la base du coût d'un élève des écoles publiques, de dépenses de fournitures scolaires déjà incluses dans le coût de référence. Cette situation a été constatée à Brétignolles-sur-Mer (département de Vendée, 2 686 habitants).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Des disparités, parfois fortes, ont été relevées dans l'effort consenti par les communes pour leurs écoles, ce qui tend à créer une inégalité entre les élèves. Plusieurs domaines sont concernés. Ainsi, certaines communes prennent en charge les manuels scolaires et les achats de petites fournitures individuelles, d'autres non. Les dotations en matériels informatiques sont très variables d'une commune à l'autre, voire d'une école à l'autre.

L'Etat porte une part de responsabilité dans les disparités constatées lorsqu'il laisse subsister une ambiguïté sur le point de savoir si l'acquisition, par les communes, de matériel informatique à usage pédagogique constitue ou non une « dépense obligatoire », au sens de l'article L.212-5 du code de l'éducation.

Le cadre de gestion dans lequel s'insèrent les relations entre la commune et ses écoles pourrait être amélioré. La fonction de directeur d'école est aujourd'hui considérée comme peu attractive alors qu'elle recouvre l'exercice d'une responsabilité essentielle pour le bon fonctionnement de l'école et constitue un lien indispensable permettant d'articuler les préoccupations pédagogiques qui sont de la compétence exclusive des enseignants et les questions administratives qui relèvent d'un domaine partagé avec les autorités communales. Cette fonction de direction gagnerait à être redéfinie.

Le rôle de la caisse des écoles, parfois détournée de sa spécialité, et l'intérêt même d'une extension des compétences de cette catégorie d'établissements publics, mériteraient d'être réexaminés.

Enfin, faute de disposer d'un système de comptabilité analytique adapté, les communes sont, pour la plupart, dans l'incapacité de connaître le coût de leurs écoles primaires. Elles ne sont, par conséquent, que rarement en mesure de calculer le montant de la participation des autres communes aux frais de fonctionnement de leurs écoles occasionnés par la scolarisation des élèves non résidents. Elles ne sont pas davantage capables de justifier le montant du « forfait communal » dû aux écoles privées.

Aussi est-il recommandé :

- *aux communes :*

- de veiller au respect de la qualification des ATSEM et, plus généralement, de veiller à la bonne articulation entre politique municipale de la petite enfance et la scolarisation précoce ;

- de mettre en place les outils de comptabilité analytique permettant de calculer et de justifier les dépenses scolaires, notamment celles dont elles sont obligatoirement redevables au titre du fonctionnement de l'école.

- *aux services de l'Etat concernés de favoriser une résorption des disparités constatées, notamment :*

- en révisant, en concertation avec les communes, la liste des fournitures et matériels indispensables à la mise en œuvre des programmes et à leurs conditions de prises en charge ;

- en élaborant, en étroite concertation avec les communes, un cadre de référence précisant la dotation minimale (en termes quantitatifs et qualitatifs) en matériels et logiciels informatiques nécessaires à la mise en œuvre du programme (niveau 1 du brevet informatique et internet-B2i) ;

- en précisant, par des textes de niveau approprié, les principes et les modalités de calcul des dépenses obligatoires concernant l'enseignement privé.

- en redéfinissant la fonction de directeur d'école pour que celle-ci soit en adéquation avec les responsabilités administratives qui résultent de la mise en œuvre d'une politique publique partagée impliquant des actions diversifiées.

Chapitre IV

Les interventions communales dans le champ éducatif

La compétence obligatoire des communes en matière scolaire porte sur la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles, à l'exclusion de la rémunération des personnels enseignants. Mais, le code de l'éducation, en son article L.216-1, précise les conditions dans lesquelles les collectivités locales, et donc les communes ou les EPCI auxquels elles ont transféré leur compétence, sont autorisées à organiser des activités éducatives, culturelles et sportives, facultatives et complémentaires au service public obligatoire. C'est sur cette base que les communes ont été conduites à ne pas limiter leur action à la construction et à l'entretien des écoles primaires et à proposer des activités périscolaires ou extrascolaires.

Par ailleurs, depuis déjà de nombreuses années, l'Etat a favorisé le développement d'une « politique éducative locale » impliquant, à côté de l'éducation nationale, d'autres ministères, notamment les ministères sociaux. En effet, « l'éducatif », qui englobe l'école mais ne se limite pas à elle, a émergé comme « un enjeu de société pour favoriser l'égalité des chances sur tous les territoires et dans tous les milieux sociaux⁵⁹ ».

Répondant à des objectifs multiples relevant, notamment, de la politique familiale, de la prévention de la délinquance, de l'éducation à la santé ou encore de la politique de la ville, des partenariats ont été proposés aux communes, dans le cadre de dispositifs contractuels divers faisant l'objet d'une coordination institutionnelle plus ou moins formalisée.

L'ensemble de ces activités, d'initiative communale comme d'initiative ministérielle, peuvent ou non être intégrées dans une « politique éducative communale » explicitement formulée. Elles relèvent du libre choix de la commune et non d'une obligation légale. Aussi, connaissent-elles un développement très diversifié et inégal, en fonction des moyens et de la priorité que les communes leur accordent et ne sont-elles pas toujours bien articulées avec les compétences de l'éducation nationale. Leur contribution à l'égalité des chances n'est pas aisément évaluable.

59) Rapport des inspections générales de l'éducation nationale sur les politiques éducatives locales à caractère interministériel (février 2003)

I - La diversité des interventions

La mise en œuvre par les communes (ou leurs groupements) de leur compétence en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement des écoles a, indirectement, une dimension éducative. Elle traduit implicitement ou explicitement une politique éducative communale.

Mais les développements ci-après traitent des actions communales qui constituent des interventions plus directes dans le champ éducatif, notamment dans le cadre périscolaire ou extrascolaire.

A - L'empilement des dispositifs

La diversité des actions d'accompagnement scolaire, la variété des dispositifs ayant pour origine la commune, l'éducation nationale ou une autre administration, la pluralité des partenaires, ont donné naissance à un paysage d'autant plus complexe qu'il est différent d'une académie, d'un département ou d'une commune à l'autre.

La nécessité de coordonner et d'unifier, autant que faire se peut, les actions à caractère éducatif concourant à l'accompagnement scolaire s'est traduite par plusieurs initiatives.

Ainsi « les contrats éducatifs locaux », institués en 1998, ont pour objectif de mettre en cohérence les différents dispositifs, en les fédérant dans un contrat global associant les multiples partenaires dans un comité de pilotage.

Une « charte nationale de l'accompagnement à la scolarité » (dont la première version date de 1992 et la dernière mise à jour de juin 2001) invite les acteurs de cette politique publique à fonder leurs interventions sur des principes communs : l'égalité des droits, l'ouverture à tous, le caractère laïque des actions et le refus de tout prosélytisme, la gratuité des prestations ou la nature symbolique des participations demandées aux familles.

Mais, cette approche consistant à ajouter une « couche fédératrice » aux nombreux dispositifs existants n'a pas apporté de réelle simplification, car elle n'a pas empêché de nouveaux « contrats » s'ajoutant aux précédents qui pouvaient pourtant avoir des objectifs et des cibles assez proches.

Ainsi une commune qui a conclu un contrat éducatif local (CEL) peut avoir passé avec la caisse d'allocations familiales (CAF) un contrat temps libre (CTL), organisé pour les enfants de six à 16 ans, et dont le champ d'intervention est assez comparable. Elle peut s'être engagée, parallèlement, dans un « contrat petite enfance » (CPE), pour les enfants de moins de six ans.

Si, au surplus, elle doit faire face à des problèmes d'insertion de populations défavorisées et de lutte contre l'échec scolaire, elle a également pu inscrire son action dans le cadre de contrats spécifiques. On en citera deux :

- le contrat local de sécurité (CLS), mis en place en 1997, qui s'appuie sur les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance, et peut être inclus, tout comme le CEL, dans un contrat de ville (CV) ;

- le contrat local d'accompagnement scolaire (CLAS), mis en œuvre avec le concours du fonds d'action sociale pour l'insertion et la lutte contre les discriminations (FASILD⁶⁰) et de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et réservé prioritairement aux zones urbaines sensibles (ZUS).

On donnera également deux exemples de la diversité et de la complexité des situations locales qui peuvent en résulter.

Le premier concerne la petite commune de Saint-Florent des Bois (Département de Vendée, 2 591 habitants). Son action en faveur des enfants des écoles combine plusieurs dispositifs dont la lourdeur de gestion ne paraît pas toujours justifiée au regard du nombre d'élèves concernés et des enjeux financiers en cause : à un contrat éducatif local qui mobilise un peu plus de 5000 € pour 134 élèves, s'ajoutent un contrat local d'accompagnement scolaire qui concerne 15 élèves en 2005 pour un financement de 2000 €, un contrat « temps libre » passé avec la caisse d'allocations familiales et la direction départementale de la jeunesse et des sports, deux conventions avec le département de Vendée concernant respectivement un intervenant pour les élèves en difficulté et une action d'éveil musical.

Le second exemple, c'est celui de Livry-Gargan (département de Seine-Saint-Denis, 37 000 habitants). On y constate une sédimentation historique de services rendus et d'activités organisées au bénéfice des enfants, relevant pour partie de dispositifs contractualisés anciens, comme les contrats temps libre passés avec la CAF, les contrats d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (ARVEJ) et un projet

⁶⁰ Le FASILD a été supprimé en 2006, suite à la création de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)

éducatif local pour l'accueil des mineurs. Mais, l'ensemble ne paraît pas s'inscrire dans une politique dont les objectifs seraient explicites et les moyens clairement définis.

Par ailleurs, les réalités locales tenant à l'offre éducative hors du temps scolaire peuvent venir contrarier les objectifs mis en avant par une politique d'éducation locale. Cela a été le cas à Vierzon (département du Cher, 29 723 habitants) où, contrairement aux objectifs initiaux du CEL, l'offre a de fait été bâtie en rapprochant les possibilités des associations présentes localement et les souhaits exprimés par les enfants et les jeunes, ce qui a abouti à donner une très forte prépondérance aux activités sportives (la maîtrise de la langue représente 5,5 % de l'offre alors que la part du sport est supérieure à 70 %).

Enfin, l'intercommunalité peut encore ajouter à la complexité voire à l'incohérence, même si la définition et la mise en œuvre des politiques éducatives locales conservent encore, pour l'essentiel, un caractère communal.

En cas de transfert, généralement très partiel, de la compétence scolaire ou éducative à un établissement intercommunal, des situations de chevauchement, des difficultés d'articulation entre les compétences communales et les compétences intercommunales peu propices à l'efficacité des politiques d'accompagnement à la scolarité, peuvent exister.

Ainsi la commune de Bohain-en-Vermandois (département de l'Aisne, 6 593 habitants) n'a pas mis en œuvre de contrat éducatif local car c'est la communauté de communes à laquelle elle appartient qui est compétente pour les actions en faveur de la jeunesse. Cette dernière a signé avec la caisse d'allocations familiales un contrat temps libre pour les adolescents et un contrat petite enfance pour les enfants de moins de trois ans. Mais la commune a, de son côté, mis en place d'autres actions, d'autres partenariats qui concernent également l'action éducative. Ainsi a-t-elle passé des conventions avec l'union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP), avec la gendarmerie, pour l'éducation routière, et avec divers autres intervenants (professeurs de langue étrangère, marionnettistes...).

A Blaye (département de la Gironde, 4 666 habitants), le contrat éducatif local a été formalisé dans le cadre de la communauté des communes du canton à laquelle adhère la commune centre. Mais, la convention entre le musée du Louvre et la commune de Blaye destinée à favoriser la découverte du patrimoine monumental a été signée, le 9 septembre 2003, par la commune.

B - Les difficultés de gestion et de pilotage

Les collectivités, notamment celles de petite taille, qui choisissent d'inscrire leur action dans ces divers dispositifs contractuels ne les gèrent pas toujours avec suffisamment de rigueur ou rencontrent des difficultés pour leur mise en œuvre.

C'est ainsi qu'il a été relevé que les activités entrant dans le cadre du contrat éducatif local de la commune de La Châtre (département de l'Indre, 4 623 habitants) ont été organisées de manière trop informelle avec les associations partenaires. La nature exacte des activités, leur localisation, les conditions d'utilisation des locaux scolaires ou encore la répartition des financements entre les différents partenaires ne sont pas précisées, contrairement aux préconisations de la circulaire n°98-144 du 9 juillet 1998.

Les défaillances dans la gestion des dispositifs ne sont pas sans conséquences financières, comme le montre l'exemple de la commune d'Halluin (département du Nord, 18 997 habitants). Dans le cadre du « contrat enfance » conclu avec la CAF, la collectivité pouvait bénéficier d'une subvention à hauteur de 52 % pour les dépenses de fonctionnement et de 40 % pour les dépenses d'investissement, à la condition qu'un bilan chiffré des activités réalisées soit présenté. Le retard dans l'établissement de ce document a entraîné un retard dans le versement des fonds. C'est ainsi qu'en février 2005, la commune n'avait perçu en subvention que 47 106 €, c'est-à-dire 5,15 % des sommes dépensées en 2003, soit 914 790 €.

Par ailleurs, la responsabilité interministérielle du suivi de ces multiples dispositifs locaux d'accompagnement de la scolarité nécessite des circuits de décision complexes, ce dont atteste par exemple la circulaire de référence pour 2006-2007, qui a été adressée aux écoles sous le quadruple timbre du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministre de la santé et des solidarités, du ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, et du ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

En pratique, la coordination générale de ces dispositifs est principalement assurée par les ministères sociaux et par les délégations interministérielles qui en dépendent (délégation interministérielle à la famille, délégation interministérielle à la ville), en liaison avec les caisses d'allocation familiales (CAF) et le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

En revanche, l'éducation nationale n'est souvent pas impliquée au premier chef dans ces dispositifs d'accompagnement, à l'exception du dispositif « Ecole ouverte », dont le budget est inscrit au programme « vie de l'élève » de la mission interministérielle « enseignement scolaire ».

Cette situation génère inévitablement des difficultés pour harmoniser les initiatives et pour coordonner des partenaires multiples. Certes, un « comité de pilotage de l'accompagnement de la scolarité » doit réunir au niveau départemental les principaux acteurs de ces dispositifs.

Mais l'éducation nationale n'y a qu'une représentation limitée : sur un échantillon analysé par les inspections générales du ministère de l'éducation nationale, la DDASS assurait la mission principale de coordination dans 42 départements, la CAF dans 18, et l'inspection académique dans cinq seulement.

Pour renverser cette tendance à un relatif isolement de l'éducation nationale, qui nuit inévitablement à la qualité de l'accompagnement de la scolarité, les inspections générales ont recommandé la mise en place de groupes de travail départementaux associant les opérateurs des aides communales et des représentants de l'institution scolaire et chargés de la « validation des dispositifs, voire l'octroi d'une aide des pouvoirs publics ». En outre, un rapport de février 2003 sur « les politiques éducatives locales à caractère interministériel » a proposé de recentrer les cinq principaux instruments contractuels (CEL, CLS, CLAS, CCPD, Contrats temps libre) autour d'un dispositif unique, le contrat éducatif local (CEL), qui deviendrait « le volet éducation du contrat de ville ».

Le conseil interministériel de la ville du 9 mars 2006 a répondu à cette demande, en retenant la réussite éducative comme l'un des cinq champs prioritaires de l'action de l'Etat dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), qui ont été définis par la loi du 18 janvier 2005 sur la cohésion sociale.

Ce dispositif se combine avec les autres démarches engagées parallèlement : réseaux « ambition réussite » et « réseaux de réussite scolaire » du plan de relance de l'éducation prioritaire, programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, dispositifs relais (circulaire n° 2006-129 du 21 août 2006). S'y ajoutent des dispositifs mis en place en complément du temps scolaire : opération Ecole ouverte, accompagnement éducatif....

La circulaire du 24 mai 2006 précise toutefois que le contrat urbain de cohésion sociale « intégrera et mettra en cohérence l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire concerné et concourant aux objectifs prioritaires fixés, quelle que soit leur échelle d'intervention ».

Sur le plan éducatif, cet objectif concerne, notamment, les projets de réussite éducative (PRE), le contrat éducatif local (CEL), le dispositif Ecole ouverte, le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS), les contrats d'éducation artistique, les actions de lutte contre l'illettrisme, les ateliers santé ville (ASV), le dispositif "Ville-Vie-Vacances", le volet éducatif du contrat local de sécurité (CLS)...

Le nouveau cadre proposé vise donc à accompagner un projet éducatif global en faveur des enfants et des jeunes des quartiers les plus en difficulté. Le pilotage du volet éducatif du CUCS doit, de surcroît, donner lieu à la mise en place d'un groupe de pilotage spécifique regroupant, sous la présidence du maire et du représentant de l'Etat, les groupes de travail et comités de pilotage des différents dispositifs éducatifs locaux à caractère interministériel. La circulaire précise enfin que, s'il ne s'agit pas de substituer le CUCS à d'autres dispositifs, ce contrat doit contribuer à fédérer les moyens et les énergies. Une programmation pluriannuelle des actions doit mettre en cohérence, dans un document unique, l'ensemble des projets relevant du volet éducatif du CUCS : ce document unique rassemblera les dossiers des dispositifs existants (CEL, CLAS, Ecole ouverte, Ville-Vie-Vacances, etc...), ce qui permettra la présentation d'un dossier unique de demande de subvention par les porteurs de projets. Dans le même souci de cohérence et de coordination des efforts, les différentes instances départementales en charge des dispositifs éducatifs locaux à caractère interministériel seront rassemblées dans le cadre d'un comité départemental de la réussite éducative.

Par-delà cette volonté de réorganisation d'ensemble, dont les effets ne pourront être analysés que sur le long terme, il convient de rappeler que les académies sont chargées, aux termes du décret du 25 août 2005 relatif au soutien scolaire dans le premier degré, de mettre en cohérence dans les projets d'école les programmes nationaux et les aides complémentaires à la scolarité, afin d'organiser « la continuité éducative avec les activités proposées aux élèves en dehors du temps scolaire, notamment dans le cadre des dispositifs de réussite éducative ». Il n'apparaît pas, cependant, que des instructions nationales très précises aient été élaborées en la matière à destination des services déconcentrés, au moins jusqu'à la circulaire interministérielle n°2007-04 du 11 décembre 2006 fixant les modalités générales de fonctionnement et les buts de l'aide éducative faisant l'objet des volets éducatifs des CUCS.

Les difficultés de gestion de ces dispositifs s'accompagnent souvent d'une insuffisance de leur suivi et d'une évaluation inexisteante ou lacunaire des résultats, même si celle-ci est dûment prévue dans les contrats.

C - Les insuffisances dans le suivi et l'évaluation des résultats

Comme on l'a vu au chapitre 1, même dans de grandes collectivités, les systèmes d'information communaux concernant l'école ne sont pas particulièrement performants, ni adaptés à une démarche évaluative.

C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne les actions que la collectivité met en œuvre de sa propre initiative. Ainsi la commune de Blaye (département de la Gironde, 4 666 habitants) n'a pas été en mesure de chiffrer le coût annuel des activités scolaires, périscolaires ou extrascolaires pesant sur son budget, ni même le nombre d'enfants bénéficiant de ces prestations.

A La Ferté-Bernard (département de la Sarthe, 9 242 habitants), l'absence d'un véritable service scolaire identifié prive la commune d'informations permettant d'appréhender la politique scolaire. Les services municipaux ne connaissent pas les effectifs d'enseignants des écoles publiques, ne disposent pas de la liste nominative des élèves inscrits dans ces mêmes écoles et ignorent le parc informatique dont elles disposent.

Pour les actions qui sont conduites en partenariat avec la CAF, diverses administrations de l'Etat ou d'autres collectivités locales, il devrait en être autrement car les dispositifs contractuels prévoient généralement des comptes rendus et des modalités d'évaluation des résultats (c'est le cas en particulier des contrats éducatifs locaux).

L'enquête a montré que la réalité était souvent très décevante.

Parfois, comme à Saint-Avertin (département d'Indre-et-Loire, 14 094 habitants), les comptes rendus des comités de pilotage attestent du suivi effectif des contrats mais aucune évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs n'a été effectuée.

A Millau (département de l'Aveyron, 21 339 habitants), l'évaluation des résultats reste très sommaire, faute de définition d'indicateurs de performances adaptés. A La Ferté-Bernard (département de la Sarthe, 9 242 habitants), les enjeux sont beaucoup plus importants puisqu'en 2005 le CEL a mobilisé 200 intervenants, bénéficié à 1200 enfants pour un coût net qui se serait élevé à 1 017 500€ pourtant l'enquête a relevé de grandes insuffisances dans l'évaluation de l'exécution du contrat.

A Vierzon (département du Cher, 29 723 habitants), il a été fait appel en 2003 à un consultant pour procéder à une évaluation du CEL avant le renouvellement du dispositif. Mais cette évaluation est lacunaire : elle laisse de côté le volet financier et ne permet pas de rapprocher les résultats des objectifs, ceux-ci n'ayant pas été clairement identifiés.

Les mêmes insuffisances en matière de suivi et d'évaluation des résultats ont été relevées dans des collectivités plus importantes qui disposent de services étendus et notamment d'une direction de l'éducation, comme la ville de Pessac (département de la Gironde, 56 851 habitants) qui peut être classée dans les grandes collectivités. La commune participe à de nombreux dispositifs conventionnels : le contrat temps libre, le contrat enfance, la convention territoriale (issue du Contrat de Ville), le contrat éducatif local et, à compter de fin 2006, le dispositif de réussite éducative centré sur la situation des enfants en difficulté. La dépense totale pour l'ensemble des contrats s'établit à 3 077 647 € pour 2005 (et à 12,14 M€ cumulés sur la période 2002-2005). La seule évaluation effectuée a été un diagnostic réalisé par la Caisse d'allocations familiales de la Gironde sur la politique enfance et jeunesse de la commune, utilisé comme support de travail pour la mise en œuvre du nouveau projet éducatif local de la ville. Les informations fournies à la juridiction financière par la commune de Pessac n'ont pas même permis de connaître le coût moyen par enfant et par niveau scolaire, du fait d'un dénombrement hétérogène (parfois en nombre de classes, parfois en journées/enfant ou encore en heures/enfant).

Ces dysfonctionnements et déficits d'évaluation, dont la commune de Pessac apparaît représentative, nuisent à l'articulation harmonieuse entre l'offre scolaire obligatoire et l'offre d'accompagnement. Ils affectent l'efficience et l'efficacité de l'offre scolaire globale des communes.

II - L'articulation des actions éducatives communales avec l'offre scolaire obligatoire

L'articulation des actions éducatives communales avec l'offre scolaire obligatoire implique une délimitation des compétences et des responsabilités, ainsi qu'un partenariat équilibré avec l'éducation nationale. Or tel n'est pas toujours le cas.

A - Les empiétements des actions éducatives locales sur le temps scolaire et l'offre scolaire obligatoire

Un accompagnement de la scolarité obligatoire, sous la forme d'une aide aux devoirs ou bien d'actions socio-éducatives diverses, peut être assuré au sein-même de l'école primaire (études dirigées, tutorat individuel et collectif, entraînements sur des didacticiels...) ⁽⁶¹⁾, mais également par des intervenants extérieurs publics (services communaux, CNED,...) ou bien encore privés (associations, cours de soutien, éditeurs,...). Toutefois, par-delà ce cadre général, la mise en cohérence des contenus obligatoires fixés par les programmes nationaux et des prestations périscolaires fournies notamment par les communes (aides aux devoirs, informatique, cours complémentaires, loisirs éducatifs...) ne paraît guère assurée de façon optimale, en dépit des dispositions législatives qui prévoient cette délimitation. Cette mise en cohérence deviendra encore plus nécessaire avec la généralisation de la mise en place, par l'éducation nationale, de l'accompagnement éducatif dans toutes les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire (circulaire n°2008-081 du 5 juin 2008).

Comme on l'a rappelé supra, le code de l'éducation, dans son article L.216-1, reconnaît la faculté aux collectivités territoriales d'organiser des activités périscolaires mais celles-ci sont définies par leur caractère « facultatif » et « complémentaire » par opposition aux activités obligatoires mises en place par l'Etat. Il est précisé qu'elles « ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités de formation et d'enseignement fixées par l'Etat » et sont soumises à l'approbation préalable du conseil d'école.

61) A ce titre, la commune peut prendre en charge la rémunération des personnels enseignants qui assurent un service d'enseignement, d'étude surveillée ou de surveillance non compris dans le programme officiel et en dehors du temps de présence obligatoire des élèves (décret n° 66-787 du 14 octobre 1966)

En réalité, plusieurs exemples d'actions éducatives communales, organisées sur le temps scolaire, ont été observés.

Ainsi la ville de Chartres (département d'Eure-et-Loir, 40 402 habitants) organise, dans le cadre d'une convention passée avec l'éducation nationale, des activités sportives et musicales dispensées sur le temps scolaire et réalisées par des agents municipaux. Cet effort communal, évalué à près de 200 000€ pour l'année scolaire 2004-2005, s'applique dans le temps scolaire à des enseignements relevant de l'offre scolaire obligatoire.

Le même constat a été fait à La Baule-Escoublac (département de la Loire Atlantique, 15 833 habitants) et à Saint-Brevin-les-Pins (département de Loire Atlantique, 9 608 habitants) où la commune prend en charge l'organisation et le financement d'activités sportives et musicales pendant le temps scolaire, sans aucune participation financière des familles.

Le cas de la ville de Paris est le plus emblématique. De nombreuses prestations périscolaires ou extrascolaires sont offertes, en coordination avec l'académie. Surtout, la situation parisienne se caractérise par l'intervention dans chaque classe élémentaire, pendant le temps scolaire, pour une durée de 3,5 heures par semaine, de « professeurs de la ville de Paris (PVP) » dans trois champs disciplinaires : les arts graphiques, la musique et l'éducation physique et sportive⁶². Au nombre de 827 en 2005, ces personnels dispensent chacun 20 heures d'enseignement, soit un total d'environ 16 500 heures de cours et un coût global de 38,8 M€

Au regard des dispositions du code de l'éducation, les professeurs de la ville de Paris interviennent dans des domaines qui sont normalement de la compétence de l'Etat. S'agissant de l'enseignement physique et sportif, obligatoirement dispensé dans les écoles élémentaires, l'article L.321-1 du code de l'éducation précise que « l'Etat est responsable de l'enseignement de l'éducation physique et sportive, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'éducation... », l'article L.312-3 du même code ajoutant que cet enseignement est « assuré, dans les écoles...élémentaires, par les enseignants du premier degré... ».

62) Cette spécificité parisienne a fait l'objet en 2004 de critiques de la part des inspections générales du ministère de l'éducation nationale. (IGEN-IGAENR - rapport, septembre 2004 : « *L'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Paris* »)

L'enseignement des arts plastiques et de la musique doit, également, aux termes de l'article L.312-6 du code de l'éducation, être obligatoirement dispensé dans les écoles élémentaires. Même si ledit article n'indique pas expressément, comme pour les autres enseignements, que les disciplines artistiques sont dispensées par les enseignants du premier degré, leur enseignement, dans la mesure où il est obligatoire, devrait être assuré par des personnels rémunérés par l'Etat, et non par des personnels de la ville.

En outre, les professeurs de la ville de Paris interviennent au cours des mêmes créneaux horaires que les instituteurs ou professeurs des écoles. Les enseignants des écoles élémentaires sont, de ce fait, déchargés sans contrepartie à hauteur de 3,5 heures de cours par semaine, alors que, sur le reste du territoire national, ce sont les instituteurs ou les professeurs des écoles qui assurent la totalité des enseignements.

D'une certaine manière, la rémunération par la ville de Paris de professeurs qui dispensent des enseignements qui devraient être assurés par les enseignants de l'école, dans le cadre de leur service, revient à faire supporter deux fois la même dépense par les fonds publics.

Toutefois des instructions ont été données aux équipes enseignantes pour que le temps ainsi libéré soit désormais utilisé à des fins pédagogiques (dédoubllement de classes, soutien, etc.).

B - Un partenariat avec l'éducation nationale qui pourrait être amélioré

1 - Formes et objet du partenariat de l'éducation nationale et des communes

L'enquête des juridictions financières a confirmé que les dispositifs de soutien scolaire mis en place par les communes, ou financées par elles, ne relevaient pas toujours d'un partenariat formalisé avec l'éducation nationale. Elle a également montré que ces actions présentaient parfois des complémentarités peu marquées avec l'offre scolaire de l'éducation nationale. D'une façon générale, des situations très variées ont été observées.

L'académie de Lille fournit un exemple de partenariat ancien avec les collectivités locales. Dans le département du Nord, 79 communes ont signé un contrat de ville. Un service des politiques partenariales et éducatives (SPPE) a été créé à l'inspection académique : il assure un suivi permanent de ces actions, ainsi que leur coordination avec les actions de l'éducation nationale. Ce suivi des partenariats est en outre relayé par

toutes les circonscriptions de terrain : dans chaque arrondissement, en effet, en appui de l'inspecteur d'académie adjoint de secteur, un binôme, composé d'un IEN et d'un chef d'établissement, représente l'éducation nationale dans les instances de décisions locales. Ces correspondants d'agglomération sont des relais d'information en direction de leurs collègues de terrain et encadrent l'instruction des dossiers communaux. Ils sont également impliqués dans les politiques locales : contrats éducatifs locaux (CEL), contrats locaux d'accompagnement de la scolarité (CLAS) et éventuellement dispositif de réussite éducative, ce qui permet d'assurer une cohérence dans les programmations et de vérifier leur complémentarité. Un effort soutenu de mise en cohérence des politiques partenariales a été mené dans le cadre de la politique de la ville : le CEL est ainsi également le volet éducatif du contrat de ville et l'instruction des programmations est effectuée collégialement par les différents partenaires (éducation nationale, DRDJS et préfecture).

Une organisation voisine prévaut dans le département du Pas-de-Calais. L'IA-DSSEN y a participé au suivi et à l'accompagnement des actions de politique de la ville dans 65 communes, afin notamment d'assurer la cohérence des projets avec les objectifs prioritaires (accompagnement de la scolarité, développement des capacités écrites et orales, apprentissage du civisme et de la citoyenneté, prévention en matière de santé des jeunes et des comportements à risques,...). L'inspection académique du Pas-de-Calais apporte, en outre, son concours au suivi des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, à l'examen des contrats éducatifs locaux hors politique de la ville avec les services de la direction départementale de la jeunesse et des sports, et à l'instruction des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, en lien avec la direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

Des projets locaux de réussite éducative sont conduits parallèlement : ceux-ci concernent plus de 550 établissements scolaires - écoles et collèges - dans le seul département du Nord et visent les élèves des quartiers en grande difficulté économique et sociale (généralement classés en réseaux ambition réussite ou réussite scolaire) ou, sous condition d'intercommunalité active, des élèves résidant dans des petites communes rurales en difficulté sociale avérée. Ces projets reçoivent un financement qui est affecté et géré par une structure identifiée (caisse des écoles, établissements,...) : ils se composent d'actions individuelles ou collectives d'accompagnement des élèves en difficulté personnelle ou familiale, hors du temps scolaire le plus souvent, ainsi que d'un soutien direct aux familles, afin de leur permettre d'améliorer les conditions de vie de leurs enfants et de les aider dans leur fonction parentale. Le préfet du Nord a désigné l'IA-DSSEN de ce département comme pilote du volet

relatif au programme de réussite éducative et tous les sites engagés ont signé une convention pluriannuelle. Plusieurs instances techniques consultatives ont été mises en place : l'éducation nationale y est fortement représentée aux côtés des autres partenaires impliqués (ville, département, DRDJS, DDASS, CAF, PJJ, personnels médico-sociaux...). Sur le plan départemental, un dispositif de suivi de la mise en œuvre du programme de réussite éducative a été institué. Une organisation voisine dans ses visées et méthodes, mais moins avancée dans sa réalisation, se met en place dans la conduite des projets de réussite éducative dans le département du Pas-de-Calais.

L'académie de Reims développe pour sa part également des actions conjointes visant à faire masse des différents dispositifs, afin d'éviter la multiplication des procédures et le saupoudrage des crédits. Ainsi les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS) sont développés dans le cadre d'une gestion conjointe des actions : un inspecteur de l'éducation nationale, des représentants de la DDASS, qui assurent la présidence et la gestion des fonds, des représentants de la CAF et le FASILD participent à un comité qui instruit conjointement les dossiers de présentation des projets et les demandes de financement.

Les contrats éducatifs locaux font également l'objet d'une démarche de pilotage conjoint avec les CLAS dans le département de la Haute-Marne. Cette démarche s'accompagne d'une action auprès des responsables de terrain pour susciter des diagnostics partagés et une complémentarité des actions sur un même territoire.

Dans la région Champagne-Ardenne, l'approche est centrée sur « le dossier unique » qui a pour objet d'éviter la multiplicité des dossiers et des actions subventionnées. Des dispositifs de réussite éducative, mis en place dans le cadre de la loi de cohésion sociale, sont d'ores et déjà validés (Epernay, Vitry le François, Reims) ou prévus dans les zones classées en éducation prioritaire et les quartiers situés en zone urbaine sensible (Châlons-en-Champagne, Charleville-Mézières, Troyes,...). Ces projets prévoient des actions de partenariat entre les différents services de l'Etat, les villes et les associations locales, pour prendre en charge en dehors du temps scolaire les élèves des secteurs concernés, mais aussi leurs familles.

L'académie de Strasbourg offre un autre exemple de la recherche de cohérence entre l'action de terrain de l'éducation nationale et celle des communes. Cette démarche fait l'objet de directives recto-réversales et départementales précises. L'IA-DSDEN du Haut-Rhin a ainsi produit un bilan exhaustif de toutes les actions qu'il engage et supervise à ce titre : les partenariats externes regroupent plus de 350 personnes bénévoles (10 % des intervenants environ) ou rémunérées par des associations ou

des collectivités territoriales pour fournir des compléments de formation (éducation à l'environnement, sécurité routière, action artistique et culturelle,...).

En revanche, dans le cadre de l'enquête, des responsables académiques ont porté un jugement nuancé sur ces partenariats, dans la mesure où la complémentarité de l'offre scolaire de l'éducation nationale et de l'offre scolaire communale ne leur paraissait pas toujours assurée.

Ainsi, bien que 95 CLAS soient dénombrés dans le rectorat, ce qui atteste de la densité de la coopération locale avec les communes, l'académie de Poitiers estime qu'« on ne peut parler de contenus additionnels mis en place par des partenaires, ni de deux catégories de contenus ».

L'académie d'Amiens indique de même que « les contenus fournis en « addition » par les partenaires du service public national concernent essentiellement le temps post et périscolaire de l'enfant » : elle précise qu' « il s'avère difficile, voire impossible de mesurer les retombées précises de ces initiatives sur les apprentissages scolaires. La cohérence entre les deux types d'enseignement reste souvent à trouver. Le travail en équipe des deux types de personnel (personnel EN et personnels collectivités locales ou associatifs) ne va pas de soi et la globalité des deux projets (temps scolaire et hors temps scolaire) n'est pas souvent suffisamment lisible ».

Au total, le développement des actions éducatives engagées par les communes, durant le temps scolaire ou en complément de l'action de l'éducation nationale, fait souvent l'objet d'une coordination formalisant objectifs et modalités. Pour autant, l'évaluation de l'efficacité ces actions est rarement évoquée, et a fortiori démontrée. Les recteurs auditionnés par la Cour ont reconnu que les relations nouées, dans ce domaine, entre l'éducation nationale et les communes pouvaient en réalité aboutir à une situation que l'un d'entre eux a qualifiée de « proximité sans visibilité ».

Ce constat n'est bien entendu pas une fatalité. Ainsi à Dunkerque (département du Nord, 70 850 habitants), la mise en place, en 2000, d'un contrat éducatif local ambitieux (112 actions pour un coût évalué à près de 2 M€) s'est caractérisée par une large phase de concertation préalable, la définition d'objectifs précis, un dispositif de gestion associant dans un comité de pilotage et dans un groupe technique l'ensemble des acteurs et partenaires (services de l'Etat, services de la collectivité, personnels enseignants, inspection académique, CAF, opérateurs dont les associations locales) et des moyens importants. La mise en œuvre d'une démarche d'évaluation sur la période 2001-2003 a mis en valeur la dynamique d'un dispositif qui a été conforté par la signature avec l'Etat,

en 2005, d'une convention pluriannuelle s'inscrivant dans le cadre du plan de cohésion sociale issu de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005.

2 - Des échanges d'informations souvent insuffisants

Les communes sont entrées dans le champ éducatif par le biais notamment des politiques d'accompagnement scolaire pour lesquelles leur partenariat a été recherché. Leur rôle ne se limite pas au financement ; elles participent à la définition et à la mise en œuvre de dispositifs qu'elles ont le souci d'adapter aux besoins et dont elles souhaitent, légitimement, pouvoir apprécier l'efficacité.

Encore faudrait-il qu'elles puissent disposer des informations statistiques (et bien évidemment anonymes) nécessaires pour ce faire. Or il a été constaté, dans ce domaine, une communication souvent insuffisante entre la commune et l'éducation nationale.

Une méconnaissance des caractéristiques générales de la population scolaire a été notée dans nombre de communes appartenant à toutes les strates de l'échantillon de l'enquête⁶³. Quelques exceptions ont été relevées. C'est le cas de Tonneins (département du Lot-et-Garonne, 9 041 habitants), qui a connaissance d'indicateurs de base, de nature à lui permettre de définir une politique d'éducation.

Cette situation traduit une réticence encore marquée de l'éducation nationale à communiquer aux collectivités locales des informations, même statistiques, touchant à l'éducation.

Toutefois, la responsabilité de ce déficit d'information est partagée, dans la mesure où les communes, qui consacrent pourtant des moyens importants et croissants à l'action éducative, ne paraissent pas toujours se préoccuper suffisamment de rassembler les données leur permettant d'en apprécier l'efficacité.

63) On citera, sans que la liste en soit limitative : Rethel (département des Ardennes, 8 053 habitants), Mirande (département du Gers, 3 568 habitants), Millau (département de l'Aveyron, 21 339 habitants), Bohain-en-Vermandois (département de l'Aisne, 6 593 habitants), Brantôme (département de la Dordogne, 2 043 habitants), Trélazé (département de Maine-et-Loire, 11 025 habitants), Gond-Pontouvre (département de la Charente, 5 971 habitants), La Ferté-Bernard (département de la Sarthe, 9 242 habitants), Saint-Florent-Le-Vieil (département de Maine-et-Loire, 2 623 habitants), Viry-Châtillon (département de l'Essonne, 30 257 habitants), Saint-Dizier (département de Haute-Marne, 30 900 habitants).

Ainsi, à propos de la sous-information de la commune de Rethel (département des Ardennes, 8 053 habitants), les services de l'éducation nationale ont fait remarquer que si cette collectivité n'était pas directement destinataire de statistiques concernant, par exemple, le taux d'absentéisme, elle pouvait y avoir accès par sa participation à diverses instances comme le conseil local de sécurité et de la prévention de la délinquance.

La prise de conscience du caractère préjudiciable de cet état de fait a conduit certaines collectivités à envisager des moyens d'y remédier. La commune de Mirande (département du Gers, 3 568 habitants) considère que l'information utile pourrait être donnée dans le cadre des conseils d'école, dans lesquels siègent des représentants de la municipalité. La commune de Trélazé (département de Maine-et-Loire, 11 025 habitants) évoque l'établissement d'un protocole formalisé avec l'éducation nationale prévoyant la transmission de données synthétiques. La commune de Saint-Denis (département de la Seine-Saint-Denis, 85 994 habitants) a souhaité développer une analyse des phénomènes liés au scolaire sur son territoire, par la création d'un observatoire de la réussite scolaire, associant les enseignants et les parents d'élèves.

De fait, il y a lieu de tirer toutes les conséquences en matière de circulation de l'information de l'intervention pérenne des collectivités locales dans le champ éducatif. Celles-ci doivent pouvoir disposer des informations statistiques et synthétiques leur permettant d'ajuster leurs actions et de piloter les dispositifs qu'elles sont le plus souvent incitées à mettre en place dans le cadre de partenariats avec les services de l'Etat. Et il est sans doute préférable que ces données soient fournies par l'éducation nationale, plutôt que produites par des « observatoires » mis en place par les collectivités locales.

L'inventaire des données nécessaires au pilotage des différents dispositifs d'accompagnement pourrait être réalisé dans le cadre des conseils départementaux de l'éducation nationale. Les inspections d'académie se chargerait d'en assurer régulièrement et systématiquement la diffusion à toutes les collectivités intéressées.

III - Les politiques éducatives communales et l'égalité des chances

Outre les interrogations qui peuvent exister sur les conditions de l'amélioration de l'efficacité éducative des actions d'accompagnement scolaire, les grandes disparités territoriales relevées en la matière soulèvent un problème de cohérence avec l'objectif national d'égalité des chances fixé par le code de l'éducation.

A - Les interrogations sur l'efficacité éducative des actions d'accompagnement scolaire

Une évaluation publiée en mai 2006 par les inspections générales du ministère⁽⁶⁴⁾ fait état des nombreuses incertitudes au sujet des retombées effectives de l'offre éducative apportée par les partenaires locaux de l'éducation nationale, notamment en matière d'aide aux devoirs, et sur la coordination de ces prestations avec celles que dispense l'enseignement scolaire national. Cette situation tient en partie, selon cette évaluation, au fait que la place de l'accompagnement scolaire n'est pas suffisamment définie au sein de l'école : « alors même que pour l'usager les liens paraissent évidents entre scolarité et accompagnement, pour les acteurs du système d'éducation, ils paraissent s'être progressivement distendus ». En définitive, « l'institution scolaire tend à s'écartier de cette fonction d'accompagnement pour se recentrer sur son cœur de métier ». Une conséquence de cette situation est que « le manque d'implication des représentants de l'institution scolaire dans les dispositifs d'accompagnement ne facilite pas le diagnostic et le repérage des besoins ».

Un autre rapport récent des inspections générales⁽⁶⁵⁾ va même jusqu'à constater une certaine inversion du sens des relations entre l'offre scolaire de l'Etat et l'accompagnement de la scolarité, puisque les prestations offertes à ce dernier titre prennent de plus en plus souvent place pendant le temps scolaire. Une confusion s'installe dès lors, dans l'école elle-même, sur le contenu de l'obligation scolaire nationale et sur ses compléments locaux.

64) IEN et IGAENR - rapport n°2006-010 de mai 2006 - « *L'accompagnement de la scolarité : pour une politique coordonnée, équitable et adossée aux technologies de l'information* » ;

65) IGAENR-IGEN, Rapport n° 2006-076 - octobre 2006 : « *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves* ».

Plusieurs autres facteurs induisent des dysfonctionnements notables : l'infléchissement de l'accompagnement assuré par l'offre complémentaire locale « vers des préoccupations plus sociales que scolaires », l'absence d'une comptabilité analytique permettant précisément de distinguer les actions culturelles ou sociales et les actions locales d'accompagnement de la scolarité à proprement parler, l'efficacité peu probante de certains dispositifs⁽⁶⁶⁾, le caractère disparate, d'une collectivité à l'autre, et l'empilement des dispositifs locaux, ce qui, selon les inspections générales, constitue une menace pour l'égalité et pour l'efficacité, dans la mesure où ces dispositifs « ne sauraient être l'expression d'une politique développée solidairement sur l'ensemble du territoire » et enfin, la part importante du bénévolat ou des mises à dispositions (locaux, personnes), qui « rendent très difficile la mesure même approximative du coût de ces actions pour la collectivité et, par suite, celle de leur efficience », ce facteur étant de surcroît aggravé par la multiplicité des dispositifs et des sources de financement (Etat, collectivités territoriales, CAF, FASILD, Caisse des dépôts et consignations, FSE, CNASEA,...).

Les inspections générales soulignent, en outre, que l'accompagnement scolaire assuré par l'enseignement public demeure embryonnaire, avec un montant total de crédits budgétaires qui se situerait, toutes sources de financement confondues⁽⁶⁷⁾, aux environs de 200 M€ ce qui ne représenterait que 10 % du marché privé du soutien scolaire, actuellement évalué à près de 2 Md€. Dans ces conditions, l'accompagnement scolaire public ne bénéficie qu'à 2,5 % ou 3 % des élèves du premier et du second degré, alors que la proportion d'enfants en difficulté ou socio-culturellement défavorisés représente au minimum 10 à 15 % de la population totale. Les inspections générales indiquent en conséquence que « l'accompagnement scolaire ne pourra pas longtemps,

66) IGAS, IGEN, IGAENR, rapport n° 2006-053 - juillet 2006 : « *Evaluation de l'action menée par l'association pour favoriser une école efficace* » : ce rapport, qui porte sur une association à laquelle de nombreuses municipalités recourent pour les appuis à l'apprentissage de la lecture, conclut à l'inégale implication des IEN territoriaux dans ce type de dispositif, ainsi qu'aux réticences des équipes enseignantes. Il souligne, par ailleurs, le coût généralement élevé de ces opérations pour les municipalités : à Vaulx-en-Velin, les inspections générales avancent un coût total de 300 000 € pour 150 enfants et 50 familles, soit un ordre de grandeur de 2 000 € par élève, pour une efficacité qui est évaluée comme tout juste moyenne. Ce coût apparaît élevé puisqu'il représente près de la moitié du coût de scolarisation moyen d'un enfant dans l'enseignement primaire (actuellement 4 500 €).

67) Les crédits relevant du budget de l'enseignement scolaire totalisent à ce titre, selon les inspections générales, 60 M€ dont 17 pour le dispositif « Ecole ouverte ». S'y ajoutent les crédits de la CNAF (30 M€) et 60 M€ en loi de finances initiale 2006, au titre du PPRE.

dans ces conditions, demeurer, sans risque d'une dérive marchande nécessairement inégalitaire, une pratique « amateur », reposant sur l'initiative individuelle et le bénévolat. Un changement d'échelle implique sans doute l'usage généralisé de nouveaux outils (TICE), la clarification et la pérennisation dans un cadre pluriannuel des partenariats et des financements ».

Il n'appartient pas aux juridictions financières de se prononcer sur les suites à donner aux réflexions des inspections générales portant sur les conditions de l'efficacité éducative des dispositifs d'accompagnement scolaire. Toutefois, la recommandation visant la clarification de la place de l'accompagnement scolaire par rapport à l'offre scolaire obligatoire apparaît particulièrement pertinente. Outre qu'elle se fonde sur une disposition du code de l'éducation, l'article L.216-1, une telle clarification apparaît être la condition préalable au déploiement sur l'ensemble des territoires de dispositifs d'accompagnement de la scolarité répondant effectivement à l'objectif d'égalité des chances.

B - Les disparités territoriales et l'égalité des chances

L'égalité des chances est au cœur des politiques d'accompagnement scolaire mises en œuvre par les communes. Les activités culturelles, sportives ou de socialisation, mais aussi les dispositifs d'aide ou de soutien aux élèves en difficulté, ont pour objectif d'atténuer les inégalités pouvant notamment résulter des contextes familiaux ou socio-économiques.

A supposer que ces dispositifs soient efficaces, encore faudrait-il, pour que l'objectif soit atteint, que ces compléments à la scolarité soient offerts à tous les élèves. Ce n'est pas le cas. Les communes, de tailles très diverses, n'ont ni les mêmes moyens ni les mêmes priorités, au regard de populations scolaires elles-mêmes très variées.

Dans les petites communes rurales, les services offerts se limitent souvent à des activités périscolaires comme la garderie avant et après la classe. Les dispositifs sont généralement plus diversifiés dans les communes situées dans des grandes agglomérations, ou dans celles de taille moyenne comme par exemple à Millau (département de l'Aveyron, 21 339 habitants) où l'action municipale est encadrée par plusieurs dispositifs contractuels (contrat éducatif local, contrat temps libre, contrat petite enfance). Les grandes villes, mais aussi les communes concentrant des difficultés sociales, ont souvent mis en place des politiques éducatives relativement ambitieuses, s'appuyant notamment sur les nouveaux dispositifs de lutte contre l'échec scolaire et de réussite éducative. On citera enfin les importants moyens humains et financiers mobilisés par la

ville de Paris pour l'accompagnement scolaire qui combinent ses propres dispositifs avec ceux de droit commun⁶⁸.

Ces dispositifs n'atténuent pas nécessairement les inégalités. Les communes les plus déshéritées, ou les moins motivées, peuvent avoir plus de réticences à s'engager dans des actions coûteuses, même si elles sont cofinancées.

Ces inégalités territoriales ne sont pas seulement constatées entre communes, elles peuvent également exister à l'intérieur d'un même territoire communal. Les « besoins » en accompagnement scolaire sont inégalement répartis, comme les élèves en difficulté, et les dispositifs ne sont pas toujours adaptés à cette diversité de situations. Il a été également relevé que des inégalités entre écoles concernant les prestations offertes aux élèves pouvaient résulter de l'implication plus ou moins grande des directeurs d'école.

Enfin, si l'on ne se limite pas à l'école publique, on relève de grandes disparités dans la prise en charge par les communes de dépenses de l'enseignement privé afférentes à l'accompagnement scolaire. Certes, il ressort de l'enquête que les communes étendent souvent aux élèves de l'école privée (41 cas sur un échantillon de 47 collectivités) tout ou partie des actions facultatives qu'elles financent⁶⁹. Mais, comme on l'a vu, les communes ont elles-mêmes, pour leurs écoles publiques, des engagements qui se situent à des niveaux très variables.

68) Contrat éducatif local, contrat temps libre, ateliers bleus, actions coup de pouce, ateliers de lecture et d'expression mathématique, programme de réussite éducative...sans oublier l'enseignement musical, artistique et sportif dispensé par les professeurs de la ville de Paris.

69) Principalement, ce financement a trait à la restauration scolaire, aux activités sportives et au transport lié à ces activités, parfois aux classes transplantées ou, plus rarement, aux langues étrangères ou aux activités culturelles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique éducative communale est désormais une composante importante de l'offre globale attendue des familles. Mais, les conditions dans lesquelles les communes interviennent dans le champ éducatif n'apparaissent pas toujours satisfaisantes.

Les dispositifs d'accompagnement scolaire, souvent mis en place à l'initiative des administrations de l'Etat, se sont multipliés, « empilés », rendant leur gestion complexe et leur efficacité difficilement évaluable. Ils ne sont pas toujours bien articulés avec l'offre scolaire obligatoire relevant de l'éducation nationale.

Surtout, les élèves ne sont pas à égalité devant l'accompagnement scolaire, pourtant devenu un élément du service public. Les prestations offertes peuvent être très différentes d'une commune à l'autre, en fonction de la taille de celles-ci, des moyens dont elles disposent et des priorités librement fixées par les élus.

A cet égard la mise en place par l'éducation nationale d'un accompagnement éducatif d'une durée indicative de deux heures, proposé à tous les élèves des écoles de l'éducation prioritaire, du cours préparatoire au CM2, quatre jours par semaine, va certainement dans le sens d'une plus grande égalité. Sa mise en œuvre nécessitera toutefois une mise en cohérence avec l'action de communes dans ce domaine et la passation de conventions.

La généralisation de l'accompagnement éducatif devra se combiner avec la diversité des politiques éducatives locales.

Aussi les juridictions financières recommandent-elles à l'Etat, en concertation avec les communes :

- de clarifier la répartition des compétences en matière d'accompagnement de la scolarité, ce qui implique que l'Etat fixe un cadre minimal suffisamment précis pour qu'il s'impose à tous les partenaires de l'école ;*
 - de définir un cahier des charges national des services ou prestations attendues dans le cadre de l'accompagnement scolaire, qui constituerait un cadre de référence permettant d'évaluer (et donc éventuellement de corriger) les écarts susceptibles de mettre en cause l'égalité des chances.*
-

Conclusion générale

L'enquête des juridictions financières sur le contenu et les modalités des politiques communales relatives à l'école aboutit à une conclusion qui peut être résumée en trois points principaux :

1 - La nécessaire coordination des interventions de l'Etat et des communes concernant l'école primaire

Les communes ont investi le champ éducatif, en développant, notamment dans le champ périscolaire, des activités complémentaires au service public de l'éducation nationale. Il convient d'en tirer les conséquences en ce qui concerne les relations entre l'éducation nationale et les communes, qui doivent pouvoir disposer de l'information nécessaire à la définition et à la mise en œuvre de leurs politiques éducatives. La concertation est plus que jamais indispensable aujourd'hui en raison du déploiement par l'éducation nationale des dispositifs d'accompagnement éducatif.

La rénovation des relations entre l'éducation nationale et les communes passe également par une redéfinition des modalités de pilotage de la politique publique de l'enseignement primaire au sein même de l'administration de l'éducation nationale, de telle sorte que le niveau central et les niveaux déconcentrés puissent suffisamment dialoguer sur les difficultés rencontrées et les solutions retenues au niveau académique et départemental.

La bonne articulation des compétences de l'Etat et des communes implique enfin que celles-ci puissent toujours disposer, au niveau de l'école ou des groupes d'écoles, d'un interlocuteur au sein de l'administration de l'éducation nationale, formé au dialogue avec les autorités territoriales et investi d'une responsabilité administrative précise et effective : la fonction de directeur d'école doit en conséquence être redéfinie et mieux organisée dans un cadre institutionnel rénové.

2 - Les conséquences de la remise en cause du cadre territorial traditionnel de l'école doivent être tirées

Toutes les conséquences n'ont pas été tirées de la remise en cause du cadre communal de l'organisation de la scolarité primaire. Le développement de l'accompagnement éducatif, des activités périscolaires et parascolaires mais aussi des services annexes, comme la restauration scolaire, impliquent une taille critique et la mise en commun de moyens. Cette évolution s'accentue avec les attentes des familles. Dans les territoires ruraux, l'école est souvent devenue intercommunale dans les faits mais, le plus souvent, sans articulation avec l'intercommunalité institutionnelle.

En outre, l'école est sous-organisée sur le plan administratif. Or elle n'est plus simplement le lieu où se dispense l'enseignement défini par les programmes pendant le temps scolaire. Elle est au centre d'un réseau de prestations et de services complémentaires impliquant une pluralité d'acteurs et des relations contractuelles ou partenariales relativement complexes. Leur mise en cohérence sur un territoire scolaire adapté est nécessaire.

Lorsque le territoire scolaire pertinent ne correspond plus à celui de la commune, l'école intercommunale, organisée ou non dans le cadre d'un réseau pédagogique, doit être adossée au cadre institutionnel intercommunal le plus adapté pour mettre en œuvre l'ensemble des prestations et services nécessaires à son fonctionnement et assurer à tous les élèves une égalité d'accès au service public.

3 - L'égalité des élèves devant le service public doit être préservée

La décentralisation et le développement des politiques locales qui en sont la conséquence se traduisent par des risques de rupture du principe d'égalité devant le service public, compte tenu des moyens très variables dont disposent les collectivités locales et des priorités qu'elles donnent à leur action. Il faut donc veiller à ce que l'autonomie des collectivités territoriales reste compatible avec les principes d'égalité et de gratuité qui fondent l'école républicaine. Des formes de péréquation peuvent y contribuer.

A cet égard, il est tout d'abord essentiel de connaître, aussi précisément que possible, le coût et les modalités des politiques éducatives locales liées à l'école primaire. Une information précise sur les moyens mis en œuvre dans chaque commune pour équiper l'école, la faire fonctionner, et mener des activités éducatives, culturelles et sportives complémentaires, est en effet une condition nécessaire pour mesurer, et donc éventuellement corriger les écarts de prestations et de services entre les collectivités.

En outre, la définition et la publication d'un cadre recensant l'intégralité des moyens qui sont nécessaires au bon accomplissement de la mission de l'école s'imposent. Si ce relevé doit avoir pour conséquence d'aboutir à un nouveau périmètre de dépenses obligatoires, il devra naturellement faire l'objet d'une concertation avec les collectivités locales.

L'enjeu de l'égalité des chances apparaît central : il justifie la mise en place d'outils budgétaires et comptables rendant possible l'évaluation des politiques publiques concernant l'école ; il est inséparable du débat sur le meilleur niveau de gestion de l'école, tant il est vrai que les petites communes ne pourront pas organiser et financer seules les prestations et services liés à l'école ; enfin, il rend nécessaire un partenariat renouvelé entre l'Etat et les communes au service de l'école.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le ministère de l'éducation nationale, qui a examiné avec attention et intérêt le rapport de la Cour des Comptes, souhaite apporter les éléments développés ci-après sur les recommandations qu'il formule.

Par ailleurs, certaines données chiffrées et appréciations mentionnées dans ce projet appellent des rectifications ponctuelles, dont la liste figure en annexe, et que le ministère propose à la Cour de prendre en compte dans sa communication.

CHAPITRE I – LES DIFFICULTES DE DEFINITION ET DE CHIFFRAGE DE LA POLITIQUE COMMUNALE CONCERNANT L'ECOLE**● « Des dépenses obligatoires mal définies » (p. 12-15)**

La Cour relève que les communes distinguent rarement, dans le financement accordé aux écoles, la part qui correspond aux dépenses obligatoires et celle consacrée aux dépenses facultatives ; « cette distinction est d'autant plus difficile à faire que le périmètre des dépenses obligatoires, au-delà de la définition générale donnée par le code de l'éducation, n'est pas clairement précisé et comporte certaines ambiguïtés », citant les cas des fournitures, des manuels scolaires et des équipements informatiques (p. 13).

La Cour recommande (p. 18) de clarifier le périmètre des dépenses communales obligatoires au titre de l'école.

Le périmètre des dépenses relevant de l'Etat et celles relevant des communes appelle les observations suivantes :

- Les dépenses à la charge de l'Etat.

L'article L. 211-8 du Code de l'éducation énumère les dépenses à la charge de l'Etat :

- rémunérations de personnel, notamment les personnels enseignants des écoles maternelles et élémentaires ;

- droits de reproduction par reprographie pour un usage pédagogique ; c'est la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui a opéré cette clarification en prévoyant, via une modification de l'article L. 211-8 du code de l'éducation, le financement par l'Etat des dépenses des écoles maternelles et primaires afférentes aux « droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées ».

- certaines dépenses pédagogiques des collèges, lycées et d'éducation spéciale. Ces dépenses sont définies à l'article D. 211-14 du Code de l'éducation.

- Les dépenses à la charge des communes.

L'équipement et le fonctionnement des écoles publiques relèvent de la compétence des communes, en application de l'article L 212-4 du Code de l'éducation.

Les dépenses obligatoires pour les communes sont définies par l'article L 212-5 du Code de l'éducation, et concernent notamment, outre les dépenses résultant de l'application de l'article L 212-4, l'entretien des bâtiments, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, le chauffage et l'éclairage des classes.

Les charges de fonctionnement comportent le financement de toutes les activités obligatoires prévues sur le temps scolaire. Il en résulte que les communes doivent prendre à leur charge l'ensemble des équipements et matériels nécessaires à la mise en œuvre de ces activités.

Les activités obligatoires peuvent être directement liées aux programmes. Dans ce cas, les communes peuvent s'appuyer, en liaison avec les directeurs d'école, sur les programmes officiels d'enseignement pour évaluer les équipements nécessaires à leur mise en œuvre.

L'absence de liste exhaustive définissant ces équipements résulte, d'une part, de l'impossibilité de prendre en compte la diversité des situations des communes et, d'autre part, de ne pas limiter l'initiative des communes en étant trop rigide. La démarche la plus appropriée consiste à établir, par une concertation entre les écoles et les communes, une liste des équipements nécessaires pour assurer les enseignements définis dans les programmes.

S'agissant plus particulièrement des équipements informatiques, les observations du ministère sont développées infra (chapitre III- « Equipement informatique et TICE »)

● « Une comptabilité inadaptée aux enjeux » (p. 15-17)

La Cour note que « les données sont entachées d'une incertitude statistique dans la mesure où la dépense totale relative à l'école primaire (Etat, collectivités locales et familles) n'est estimée que de façon approximative et indirecte » et évoque trois méthodes de décompte de la dépense, dont celle de la DEPP du ministère.

La Cour recommande (p. 19) de mettre en place les outils méthodologiques et comptables permettant d'évaluer plus rigoureusement les différentes composantes de la dépense scolaire.

Contrairement à l'analyse fonctionnelle qui est faite chaque année à partir des comptes des départements et des régions, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) ne traite pas les budgets fonctionnels des communes.

Dans le Compte de l'éducation, la Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale a été ainsi amené à évaluer la dépense d'éducation des communes de la façon suivante :

- Communes de plus de 3.500 habitants

Une exploitation des comptes administratifs des communes de plus de 3.500 habitants a été réalisée en 2002 à partir des budgets fonctionnels (fonction 02 de la nomenclature comptable M 14) transmis par la Direction de la Comptabilité Publique. Ce traitement s'est heurté au fait qu'un grand nombre de communes n'avait pas ventilé leurs dépenses de manière exhaustive et qu'une part non négligeable de celles-ci, notamment celles de personnel, était affectée à la fonction 01 «non ventilable».

Pour ces communes, le MEN a donc dû opérer un redressement.

- Communes de moins de 3.500 habitants

Les communes de moins de 3.500 habitants qui, en 2002, scolarisaient près de 30% des effectifs du 1^{er} degré, n'utilisent pas de codifications fonctionnelles. Le MEN a donc appliqué un coefficient multiplicateur basé sur les effectifs d'élèves et les coûts moyens par élève constatés dans les communes de 3.500 à 5.000 habitants.

Pour estimer chaque année la dépense d'éducation des communes, le MEN s'appuie sur cette évaluation de 2002 et applique des coefficients d'évolution des dépenses globales de personnel, fonctionnement et investissement que publie la DGCL.

Les difficultés majeures du décompte résident dans l'organisation des communes en communautés de communes et dans l'existence de coefficients d'évolution des dépenses très différents.

En 2006, la DEPP évaluait à environ 1 950 € la dépense moyenne par élève pour les communes, pour l'enseignement public et privé, pour toutes natures de dépense (personnel, fonctionnement, investissement) mais également pour toutes activités : enseignement, cantines, ou encore dépense de formation des personnels des communes...

CHAPITRE II – LA GESTION DE LA CARTE SCOLAIRE**● « La nécessaire adaptation du cadre territorial » (p. 25- 33)**

La Cour analyse « le difficile déploiement de l'intercommunalité » (p. 27-33) et regrette (p. 53) que « l'organisation intercommunale de la scolarisation ne soit pas plus développée » alors que les communes se sont structurées à un niveau intercommunal pour organiser l'accueil des élèves.

La Cour dresse le constat de « l'expérience inaboutie de l'établissement public d'enseignement primaire – EPEP » : l'absence de publication du décret d'application déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'EPEP n'a pas permis d'engager des expérimentations et la conduit « à se demander si l'EPEP est toujours d'actualité » (p. 32-33).

Il est vrai que depuis de nombreuses années, on assiste à un développement de l'intercommunalité alors que l'organisation des écoles évolue peu.

Il faut cependant noter l'augmentation régulière du nombre de RPI (regroupement pédagogique intercommunal), ainsi que la proposition de loi sur les EPEP qui devrait permettre de faire évoluer la situation actuelle des écoles d'au moins 15 classes.

En effet, une proposition de loi relative à la création des EPEP a été déposée le 25 septembre 2008 et devrait être examinée au cours du premier trimestre 2009. Cette proposition a pour but de relancer la mise en place de ces établissements dont l'expérimentation était prévue dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce projet prévoit la création d'EPEP à partir de 15 classes, et facultative à partir de 13 classes. Les collectivités territoriales auraient également la possibilité de regrouper plusieurs écoles pour permettre la création d'un EPEP.

Ces EPEP seraient dotés d'une autonomie juridique et financière et seraient dirigés par un directeur, qui deviendrait le représentant de l'Etat à l'école et l'interlocuteur unique des collectivités territoriales. La mise en place de ces établissements implique donc nécessairement de réfléchir au statut de ces directeurs d'EPEP notamment par rapport à celui de directeur d'école (voir infra « La fonction de directeur d'école »).

● « *Des prévisions d'effectifs approximatives* » (p. 34-37 et p. 40-41)

La Cour souligne les difficultés rencontrées au niveau local dans le dénombrement de la population à scolariser (enfants soumis à l'obligation scolaire) et dans la prévision d'effectifs qui exige une étroite collaboration entre communes et éducation nationale.

La Cour recommande (p. 52) *d'améliorer les méthodes de prévision d'évolution des effectifs à scolariser.*

*La mise en œuvre de la « **Base élèves premier degré** » dans les écoles qui sera généralisée à la rentrée 2009, permet la gestion administrative des élèves qui fréquentent une école maternelle, élémentaire ou primaire, publique ou privée sous contrat, et de ceux qui, soumis à l'obligation scolaire, reçoivent l'instruction dans leur famille. Elle concerne toutes les opérations relatives à l'inscription scolaire, l'admission, la radiation, l'affectation dans les classes, le suivi des effectifs et de la scolarité. Elle aide au suivi des parcours scolaires de la maternelle à l'entrée en 6ème et fournit des statistiques académiques et nationales.*

*En prenant en compte la démographie par âge fournie par l'INSEE et les effectifs d'élèves ainsi recensés, les prévisions des effectifs d'élèves seront ainsi plus précises. Avec « **Base élèves premier degré** », les incertitudes sur les prévisions devraient se réduire significativement.*

*Les communes sont aussi concernées par la mise en place de l'application « **Base élèves 1^{er} degré** ». En effet, les maires sont chargés du contrôle de l'obligation scolaire et de la gestion des inscriptions scolaires. L'application « **Base élèves premier degré** » leur est donc proposée pour partager avec l'éducation nationale les informations relatives aux élèves, à leurs responsables légaux, à la scolarité et aux activités péri-scolaires. Grâce au partage d'informations, les relations devraient être mieux structurées et profitables aux deux partenaires, l'école et les communes.*

*La généralisation de la « **Base Elèves** » permettra d'améliorer les statistiques et de guider davantage les autorités locales dans leurs prévisions.*

La DEPP pourrait fournir une aide méthodologique dans ce domaine et faciliter les échanges de données, mais l'implication des Inspections académiques et des rectorats, pour leur connaissance fine du terrain, est indispensable.

Par ailleurs, la DEPP construit actuellement deux outils en complément de la « Base Elèves », qui devraient améliorer la communication entre écoles et communes :

- la « Base Ecoles », en cours de développement, recense les personnes intervenant à l'école, les locaux utilisés et les emplois du temps. Des extensions concernant les projets d'écoles et la gestion des biens de l'école sont aussi envisagées ;

- l'application OFADIA est une aide informatique aux IA et aux IEN pour décider des ouvertures et des fermetures de classes, en fonction, notamment, des évolutions démographiques. Cette application prévoit un certain nombre de restitutions, en particulier cartographiques, qui simplifieront la communication des résultats aux communes concernées.

CHAPITRE III – LES COMMUNES ET FONCTIONNEMENT MATERIEL DES ECOLES

● « *L'équipement informatique et les TICE⁷⁰* » (p. 59- 64)

La Cour reprend les conclusions du « rapport du groupe de travail sur le développement des TIC dans l'éducation nationale – mission Sillard » de septembre 2006, évoquant un retard d'équipement des écoles françaises, par rapport à leurs homologues européennes, et de formation des enseignants. Elle mentionne les objectifs définis par le ministère pour réduire les disparités constatées en matière d'équipement informatique à usage pédagogique des écoles.

La Cour recommande (p. 78) aux services de l'Etat, d'élaborer, en concertation avec les communes, un cadre de référence précisant la dotation minimale en matériels et logiciels informatiques nécessaires à la mise en oeuvre du programme (niveau 1 du Brevet Informatique et Internet – B2i) ;

En réponse à la recommandation de la Cour, le ministère de l'éducation nationale rappelle que les compétences attendues des élèves en technologie de l'information et de la communication (TIC) à la fin de l'école primaire sont précisées dans le niveau 1 du brevet informatique et Internet (B2i). Ces compétences figurent également dans les programmes d'enseignement de l'école primaire.

70) TICE : Technologies de l'Information et de la Communication pour l'Education

Il en résulte que les communes doivent mettre à disposition des écoles les matériels informatiques nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes. A cet effet, elles peuvent solliciter différentes aides de financement, notamment auprès du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), du fonds européen pour le développement régional (FEDER) ou bien auprès de collectivités territoriales (conseils généraux ou régionaux). Elles peuvent également recourir à la dotation globale d'équipement (DGE).

Définir en matière informatique une liste exhaustive des équipements devant faire l'objet d'un financement de la part des communes constituerait une tâche particulièrement complexe du fait de l'évolution de ces technologies et des possibilités qu'elles offrent en matière pédagogique. Il ne faudrait pas « brider » l'initiative des communes, ni interdire à l'Etat d'avoir une action incitatrice en la matière.

Le ministère souhaite porter à l'attention de la Cour des éléments nouveaux sur la situation de l'équipement informatique des écoles et sur les actions qu'il a récemment engagées pour remédier aux constats de la Cour.

Au-delà des multiples évaluations sur l'équipement des écoles évoquées par la Cour, il faut préciser que le ministère réalise chaque année une évaluation du parc d'équipement dans les écoles et établissements scolaires. Pour les écoles publiques, on observe depuis 2 à 3 ans une stabilité du ratio « nombre d'élèves par ordinateur » (1 ordinateur pour 12,5 élèves en moyenne). La France se situe ainsi au 12^{ème} rang européen⁷¹ pour le nombre d'ordinateur par élève. Elle figure à la 21^{ème} place sur 27 pour les usages des TICE dans la classe, comme le note la mission e-Educ.

Pour impulser une dynamique plus forte dans le champ des NTIC, le ministre de l'éducation nationale a fixé quatre grands objectifs majeurs pour le développement des TICE dans le 1^{er} degré :

- amener 100 % des élèves du 1^{er} degré au niveau du B2i d'ici 2010 ;*
- développer les usages des TICE pour les apprentissages fondamentaux ;*
- développer les usages des TICE pour apprendre l'anglais ;*

⁷¹⁾ Commission européenne « Evaluation comparative de l'accès et de l'utilisation des TIC dans les écoles européennes en 2006 » Enquête sur 27 pays membres (octobre 2006).

- soutenir l'effort d'équipement pour parvenir à un ordinateur pour 10 écoliers en moyenne d'ici 2010.

A l'occasion de la remise du rapport e-Educ, d'autres objectifs ont été ajoutés :

- développer un volet TICE dans tous les projets d'école ;

- créer un grand portail d'identification des ressources pédagogiques numériques, des scénarios d'usage et de bonnes pratiques des TICE pour les enseignants du 1^{er} degré ;

- former l'encadrement du 1^{er} degré (Inspecteurs de l'éducation nationale) aux TICE.

Ces objectifs se déclinent depuis 2008 à travers une série d'actions d'impulsion, concernant notamment l'équipement des école, telles que :

- une aide à l'équipement de 1.000 écoles en système de visioconférence pour favoriser l'apprentissage précoce de l'anglais grâce à la mise en relation avec un locuteur natif; cette opération, qui se déroule sur l'année 2008, conduit à équiper les écoles concernées ;

- la signature en octobre 2008 d'une convention avec la Caisse des dépôts et consignation pour équiper 400 écoles de cyber- bases dans les 5 ans. Une cyber-base est une salle équipée d'ordinateurs et d'autres matériels (Tableaux Blancs Interactifs- TBI, vidéoprojecteurs) ; c'est un espace utilisé par les professeurs des écoles durant le temps scolaire et, sous la responsabilité d'un animateur- formateur de la collectivité, d'un lieu destiné à accueillir le grand public et les parents d'élèves en dehors du temps scolaire ;

- une dotation exceptionnelle fin 2008 aux académies de 3 millions d'euros pour l'équipement des écoles en TBI (1.000 TBI supplémentaires pour les écoles des réseaux ambition réussite et réussite scolaire) et en solutions supplémentaires de visioconférences (500 écoles supplémentaires équipées en 2009).

Outre ces actions d'impulsion, le ministère poursuit ses efforts en faveur de l'équipement des écoles dans deux directions :

- d'une part, des expérimentations : en partenariat avec IBM qui prête des équipements adaptés aux écoles maternelles ou sur l'utilisation de mini- PC ;

- d'autre part, la définition de cadres de cohérence (sur les services Internet dans les écoles, prévoyant notamment les dispositifs de sécurité et de filtrage) et de guides d'équipement destinés à favoriser le

dialogue entre responsables des collectivités locales et services départementaux ou académiques de l'éducation.

Par ailleurs, dans les académies, les inspecteurs d'académie – directeurs départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN) sont aussi amenés à prendre des initiatives pour mettre en œuvre des partenariats avec les conseils généraux et les associations de maires afin d'équiper plus massivement les écoles rurales.

Ainsi, dans les départements où la commission des élus a décidé d'inscrire dans les opérations éligibles l'achat de matériels informatiques et de logiciels pour les écoles primaires, la DGE des communes peut aussi être mobilisée à la demande des communes ou des regroupements de communes pour aider à équiper les écoles. Une subvention du conseil général peut venir s'ajouter à la DGE déléguée par le préfet.

A titre d'exemple, le préfet et l'IA du Lot œuvrent depuis trois ans pour mettre la DGE au service de l'équipement des écoles : 1 ordinateur au moins par classe de CM1 en 2006, 1 au moins par classe de CM2 en 2007 et 1 par grande section de maternelle en 2008.

De même, l'IA de la Dordogne, après un état des lieux des disparités d'équipement entre les écoles du département et en partenariat avec la préfecture et les élus des communes et du département, a piloté une opération d'équipement des écoles grâce à la mobilisation de la DGE des départements : elle a conduit à équiper les écoles en 2007 de 1.800 ordinateurs (2 postes par classe et 1 pour l'équipe enseignante).

Enfin, face au souci légitime des élus de voir les équipements qu'ils ont financés pleinement utilisés, l'Education nationale développe des actions d'envergure pour former les enseignants aux TICE, leur apporter les ressources numériques nécessaires et créer une animation pédagogique des inspecteurs afin de favoriser les usages des TIC.

De leur côté, les collectivités locales, les communes en particulier, ont parfaitement pris conscience qu'un équipement de qualité de leurs écoles était un facteur d'attractivité de leur territoire.

● « *Les conditions d'exercice de la fonction de directeur d'école* » (p. 64-68)

Rappelant l'accroissement et la diversification des tâches et des responsabilités des directeurs d'école, la Cour formule un double constat :

- le régime des décharges de service mobilise des moyens importants et laisse encore [4 directeurs d'école sur 10] à l'écart de l'attribution de décharges spécifiques ;

- le nombre de postes vacants illustre la nette désaffection pour cette fonction.

La Cour recommande (p. 80) de redéfinir la fonction de directeur d'école, qui recouvre l'exercice d'une responsabilité essentielle pour le bon fonctionnement de l'école et constitue un lien indispensable permettant d'articuler les préoccupations pédagogiques et les questions administratives.

Concernant le **régime des décharges de service**, il faut rappeler que le volume des décharges d'enseignement est proportionnel au nombre de classes de l'établissement. Les directeurs d'école bénéficient d'un quart de décharge pour quatre à neuf classes, d'une demi-décharge pour dix à treize classes et sont totalement déchargés d'enseignement au-delà. En outre, les directeurs d'école non déchargés bénéficient d'une décharge de rentrée scolaire de deux jours fractionnables, qui peut être prise dans les quinze jours suivant la date de rentrée des élèves.

S'agissant des **directions vacantes**, il faut tout d'abord préciser que sont appelés « vacants » les emplois de direction pourvus au titre de l'année scolaire à titre provisoire par des enseignants du premier degré non inscrits sur la liste d'aptitude à l'emploi de directeur d'école ou non nommés à titre définitif selon les dispositifs du décret n° 89-122 du 24 février 1989. Il n'y a donc pas absence d'exercice de fonctions. Ces « vacances » donnent lieu à une nomination d'un enseignant chargé de l'intérim pour la durée de l'année scolaire.

L'enseignant ainsi nommé bénéficie du même régime de décharge et du même régime indemnitaire que les directeurs nommés à titre définitif : l'indemnité de sujexion spéciale (ISS), la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et la bonification indiciaire (BI) versées aux directeurs d'école sont en effet liées à l'exercice des fonctions et non aux conditions de nomination dans l'emploi.

Le nombre d'emplois de directeur d'école maternelle et élémentaire de deux classes et plus, hors écoles spécialisées et hors écoles d'application, ainsi occupés à titre provisoire, a décrû depuis 1999.

	RS 2008	RS 2007	RS 2006	RS 2005	RS 2004	RS 2003	RS 2002	RS 2001	RS 2000	RS 1999
<i>Directions vacantes</i>	3 218	3 564	3 900	4 196	4 443	4 675	4 557	4 536	4 505	4 105

En 2007, les « vacances » représentaient 8 % du nombre des directions ordinaires. L'ensemble des mesures prises en faveur des directeurs d'école depuis 2002 (conditions d'accès, revalorisation

indemnitaire et indiciaire) a eu un impact positif sur la situation de la direction d'école.

Les directeurs d'école bénéficient au cours du premier trimestre de l'année scolaire 2008-2009 d'une revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) qui était de 1295 euros depuis janvier 2007. Ils vont percevoir une part complémentaire d'ISS versée en une seule fois. Le taux de cette part complémentaire est de 200 € pour les directeurs des écoles comptant de une à quatre classes, de 400 € pour les directeurs des écoles comptant de cinq à neuf classes et de 600 € pour les directeurs des écoles comptant dix classes et plus.

Enfin, le ministère rappelle que le projet de création des EPEP (évoqué supra) s'inscrit pleinement dans le cadre des préconisations de la Cour relatives au cadre de gestion des écoles. Les EPEP constituent une réponse à ces recommandations, qu'il s'agisse d'assurer aux collectivités un interlocuteur unique, d'atteindre une taille critique et de mutualiser les moyens, de renforcer l'organisation administrative des écoles ou encore d'appréhender la gestion des écoles de façon intercommunale.

● « *La place incertaine de la caisse des écoles* » (p. 70-77)

La Cour note que, si l'EPEP voyait le jour « cette nouvelle entité, disposant de la personnalité morale, deviendrait le porteur juridique de l'ensemble des projets et actions actuellement poursuivis par les caisses des écoles » (p. 72).

La Cour estime (p. 77) que « le rôle de la caisse des écoles, parfois détournée de sa spécialité, et l'intérêt même d'une extension des compétences de cette catégorie d'établissements publics, mériteraient d'être réexaminés ».

Lier l'évolution des caisses des écoles à la création des EPEP, comme semble le faire la Cour (p. 72) n'apparaît pas opportun.

Le ministère souhaite rappeler à la Cour les observations déjà formulées sur les évolutions récentes des caisses des écoles qui n'ont pas été prises en compte.

Ces missions ont fait l'objet d'une évolution significative à l'occasion d'une modification législative récente. En effet, l'article 130 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale permet d'étendre les compétences de ces caisses à des actions à caractère éducatif, culturel, social et sanitaire en faveur des enfants relevant de l'enseignement des premier et second degrés. Ces actions peuvent être mises en œuvre grâce à la création d'un conseil consultatif de réussite éducative, qui propose la répartition des crédits affectés aux

dispositifs de réussite éducative au comité de la caisse des écoles et évalue les résultats des actions précédemment menées ou entreprises.

Par ailleurs, le rôle des caisses des écoles vient d'être réaffirmé récemment dans le cadre de la loi relative au droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires.

En effet, la loi précise que la commune peut confier par convention l'organisation du service d'accueil, en cas de grève des personnels enseignants, à une caisse des écoles, à la demande expresse du président de celle-ci.

Enfin, il convient d'ajouter que les caisses des écoles sont créées par délibération du conseil municipal et que leurs ressources proviennent, pour la plus grande part, des subventions municipales. A cet égard, les évolutions susceptibles d'intervenir sur les missions et le rôle des caisses des écoles relèvent plus spécifiquement de la compétence du ministre de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales.

● Les dépenses au bénéfice de l'école privée (p. 72 – 79)

La Cour rappelle que les communes sont tenues, en application du principe de parité posé par l'article L. 442-5 du code de l'éducation, de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des écoles sous contrat d'association avec l'Etat.

Elle a relevé que le montant de cette participation (« forfait communal ») connaît de fortes disparités qui peuvent pour partie résulter « de l'application incorrecte d'une réglementation complexe et imprécise », tant pour la nature des dépenses à prendre en compte que pour la catégorie d'élèves à retenir.

La Cour recommande (p. 78) de favoriser une résorption des disparités constatées en précisant, par des textes de niveau approprié, les principes et les modalités de calcul des dépenses obligatoires concernant l'enseignement privé.

Le principe de parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat d'association, institué par la « loi Debré » du 31 décembre 1959, a pour objectif d'assurer la liberté de choix entre l'école publique et l'école privée. En application de ce principe, l'article L. 442-5 du code de l'éducation dispose que « Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public ».

Cette prise en charge est assurée par une contribution appelée communément « forfait communal » versée par la commune aux écoles privées situées sur son territoire. Ce forfait est égal, pour chacun des élèves de l'établissement privé, au coût moyen d'un élève scolarisé dans les écoles publiques de la commune.

La Cour constate des disparités entre les communes dans le montant du coût moyen d'un élève scolarisé dans les écoles publiques. Il y a lieu de souligner que ces disparités se traduisent mécaniquement sur le montant du forfait communal. A cet égard, la Cour observe que ces écarts traduisent le plus souvent, d'une part, les différences de traitement qui existent entre les écoles publiques d'une commune à une autre et, d'autre part, une application incorrecte de la réglementation « à la fois complexe et imprécise ».

Si le ministère de l'éducation nationale partage le diagnostic de la Cour sur les écarts constatés d'une commune à l'autre, il y a lieu néanmoins de préciser que c'est moins la complexité de la réglementation qui est en cause que son application.

Le rapport précise en outre (page 73) que « ...de récentes initiatives tant ministérielles que législatives, ont mis à mal les solutions qui avaient pu être trouvées tant pour la nature des dépenses à prendre en compte que pour la catégorie d'élèves à retenir ».

A cet égard, l'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a pour objectif principal de corriger une lacune de procédure en prévoyant l'intervention du préfet pour résoudre les conflits éventuels pouvant surgir entre la commune de résidence et la commune d'accueil des élèves. Si l'article 89 n'a pas levé toutes les ambiguïtés, notamment en matière de prise en charge entre les communes de résidence et d'accueil des élèves, il ne peut néanmoins être regardé comme ayant accru les difficultés de mise en œuvre du forfait communal.

La proposition de loi actuellement discutée devant le Parlement, devrait apporter une solution à cette situation.

En ce qui concerne la nature de la dépense à prendre en compte, la Cour des Comptes souligne que (page 71) « si la loi a clairement mis à la charge des collectivités locales les dépenses de fonctionnement des classes des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association, elle n'a pas déterminé la nature de ces dépenses » (...) «alors que la situation pouvait être considérée comme stabilisée, une nouvelle circulaire, prise en application de la loi du 13 août 2004, a donné une nouvelle liste précisant, actualisant et étendant les dépenses à prendre en compte ».

En ce qui concerne la nature des dépenses que les communes doivent prendre en charge, l'article L. 442-5 du code de l'éducation précise qu'il s'agit des dépenses de fonctionnement et la loi du 13 août 2004 n'a pas modifié ce périmètre. En revanche, la nature des dépenses de fonctionnement à prendre en compte a vocation à évoluer. D'ailleurs le rapport souligne (page 74) que parmi les nouvelles dépenses à prendre en compte dans le forfait et figurant dans la circulaire du 27 août 2007, certaines étaient « attendues et prévisibles » comme celles relatives aux nouvelles technologies ou aux contrats de maintenance. C'est la raison pour laquelle le ministère ne peut souscrire à l'affirmation selon laquelle « la situation pouvait être considérée comme stabilisée » alors que les dépenses que les communes consacrent au fonctionnement des écoles sont, par nature, évolutives.

Il est exact que la part d'incertitude sur la nature des dépenses à prendre en compte peut constituer une difficulté pour les communes lorsqu'elles calculent le montant du forfait communal. Toutefois cette incertitude est le reflet du contenu incertain des dépenses obligatoires des communes vis-à-vis des écoles publiques. En outre, ces difficultés sont accrues avec la circonstance, soulignée par la Cour (p. 19 du rapport), que « les bases de calcul des forfaits communaux ne sont pas fondées sur des données comptables fiables et homogènes ».

L'ensemble de ces difficultés ne paraît pas pouvoir être résolu en fixant, par la voie réglementaire, une liste des dépenses de fonctionnement qui doivent être incluses dans le forfait communal. Il y a lieu de se demander d'ailleurs si le principe d'une liste limitative établie par la voie réglementaire ne serait pas contraire à la loi. En effet, le Conseil d'Etat a jugé, pour une circulaire de 1985 qui comportait une liste des dépenses à prendre en compte pour le forfait d'externat, que, dans la mesure où cette liste ne présentait pas un caractère limitatif, la circulaire n'était pas illégale (Conseil d'Etat, 25 octobre 1991, Syndicat national de l'enseignement chrétien C.F.T.C.). Cela ne signifie pas que le fait d'établir une liste est en soi illégal mais qu'un tel exercice est difficilement exhaustif et que la liste doit comporter des rubriques suffisamment générales pour permettre d'y intégrer toutes les dépenses qui doivent y figurer. C'est la raison pour laquelle la circulaire semble être le support juridique le plus approprié car le plus aisément adaptable pour établir la liste de ces dépenses de fonctionnement. Ainsi, la circulaire du 27 août 2007 comporte une annexe où figure une liste des dépenses à prendre à compte pour le forfait communal.

La Cour des Comptes souligne également que le financement du forfait communal « résulte souvent de compromis locaux, non conformes à la réglementation ». Le ministère estime que les difficultés précédemment rappelées peuvent effectivement justifier le recours au compromis. A cet égard, le ministère tient à souligner que la circulaire du 27 août 2007 résulte de concertations entre les principaux partenaires.

S'agissant des catégories d'élèves à retenir pour le calcul du forfait communal, le ministère partage les remarques de la Cour. Il convient, en outre, de souligner qu'une proposition législative a été déposée au Sénat le 14 octobre 2008. Elle a pour objet de préciser que la commune de résidence ne sera obligée de financer un élève scolarisé dans une école privée située à l'extérieur de son territoire que dans le cas où la dépense serait également obligatoire pour les élèves scolarisés dans une école publique à l'extérieur de la commune de résidence. Tel est le cas lorsque la commune ne dispose pas de capacités d'accueil, ou lorsque l'élève est scolarisé à l'extérieur de la commune pour des motifs tirés des contraintes liées aux obligations professionnelles des parents ou à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ou encore à des raisons médicales.

CHAPITRE IV – LES INTERVENTIONS COMMUNALES DANS LE CHAMP EDUCATIF

La Cour note que les dispositifs d'accompagnement scolaire, souvent mis en place à l'initiative des administrations de l'Etat, se sont multipliés, « empilés » (p. 82-84), rendant leur gestion complexe (p. 85-87) et leur efficacité difficilement évaluable (p. 88-89). Soulignant que ces dispositifs ne sont pas toujours bien articulés avec l'offre scolaire obligatoire relevant de l'éducation nationale (p. 90 et suiv.), la Cour note que la mise en place par l'éducation nationale « d'un accompagnement éducatif d'une durée indicative de deux heures, va certainement dans le sens d'une plus grande égalité (...) elle nécessitera toutefois une mise en cohérence avec l'action des communes dans ce domaine » (p. 102).

S'agissant de la gestion et du pilotage des dispositifs d'accompagnement de la scolarité, en écho à la formulation de la Cour indiquant que « le dispositif [de réussite éducative] se combine avec les autres démarches engagées parallèlement : réseaux « ambition réussite » et « réseaux de réussite scolaire », PPRE (...) accompagnement éducatif... » (p. 86), il convient d'être plus précis en distinguant explicitement les dispositifs pédagogiques d'aide personnalisée (Programmes Personnalisés de Réussite Educative – PPRE, aides

individualisées, stages de remise à niveau) des dispositifs d'accompagnement éducatif.

En effet, à cet endroit, la Cour semble indiquer qu'une articulation entre les dispositifs mis en place dans le temps post et périscolaire et les aides personnalisées mises en œuvre durant le temps scolaire (comme les PPRE), doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie, de même que les démarches engagées dans les réseaux « ambition réussite » ou les dispositifs relais. L'opération « École ouverte » et l'accompagnement éducatif étant des dispositifs mis en place en complément du temps scolaire, ceux-ci ne relèvent pas de cette situation.

S'agissant de l'accompagnement éducatif, mis en place dans les écoles relevant de l'éducation prioritaire à la rentrée scolaire 2008, l'objectif n'est pas de remettre en cause ou de se substituer aux dispositifs périscolaires existant, particulièrement développés dans ces écoles à l'initiative des communes et / ou dans le cadre de la politique de la ville.

Ainsi, la circulaire n° 2008-081 du 5 juin 2008, relative à la mise en place de l'accompagnement éducatif à compter de la rentrée 2008 dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, rappelle la nécessité de l'existence de conventions passées entre l'inspection d'académie et la collectivité ou l'organisme compétent et la recherche systématique d'une cohérence entre les dispositifs existants et l'accompagnement éducatif.

RÉPONSE DU MAIRE DE BRANTÔME

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes « Les communes et l'école de la République » concernant la ville de Brantôme, qui font suite au rapport de la chambre régionale des comptes établi en 2007.

Je souhaite apporter des précisions aux observations que vous formulez (page 48 du rapport) et approfondir la problématique que vous avez d'ailleurs posée s'agissant des écoles en milieu rural.

L'équipe municipale élue en mars 2008 est composée d'élus nouveaux pour le plus grand nombre et jeunes.

Elle a pris connaissance du dossier de l'école et des remarques faites par la chambre régionale des comptes en 2007 qui a chiffré le coût réel d'un élève et la charge que représente pour les seuls contribuables brantômais l'accueil des élèves venant d'autres communes.

Vous trouverez en annexe l'actualisation de ce coût puisque nos prédécesseurs ont en fin de mandature, promu la personne affectée à la bibliothèque centre de documentation laquelle occupe maintenant un poste de catégorie B et embauché un agent sur la base de 28h /semaine pour initier les élèves de l'école primaire à l'informatique.

Ils ont également soutenu le projet pédagogique de l'école maternelle ayant pour objet la création d'un jardin pédagogique pour 1 788 € dont l'animation a été confiée à un professionnel pour un coût annuel de 800 €.

Les dépenses de fonctionnement sont donc supérieures à celles analysées par la chambre régionale des comptes.

Par ailleurs la commune a dû engager des travaux de réhabilitation de l'école élémentaire afin de mettre le bâtiment aux normes et prévoir l'installation d'un ascenseur conformément à la nouvelle loi d'accessibilité des lieux publics aux handicapés.

Si l'école n'accueillait que les enfants de Brantôme, cet équipement n'aurait pas été nécessaire (surcoût de 100 000 € environ).

A ce jour, aucune commune n'a accepté de verser la moindre contribution à Brantôme.

Nos prédécesseurs ont renoncé depuis longtemps à réclamer une participation.

Brantôme ne peut refuser l'inscription d'un élève dont la commune d'origine est dépourvue d'école.

La commune d'accueil ne dispose d aucun moyen pour contraindre la commune d'origine à verser une contribution. Ne pourrait-on envisager une inscription obligatoire au budget ?

De nombreux parents qui ne résident pas à Brantôme mais y travaillent préfèrent inscrire leurs enfants à l'école de Brantôme par commodité.

Les communes d'origine s'opposent encore à toute participation estimant que les dits parents mettent en péril la survie de leur propre école lorsqu'il y en a une.

Par ailleurs Brantôme subit également la pression des enseignants et parents d'élèves qui souhaitent que la commune continue à inscrire ces élèves par crainte de fermeture de classes qui selon eux, entraînerait une baisse de la qualité de l'enseignement et aurait une répercussion négative sur l'activité économique.

Tel est le dilemme auquel est confronté la municipalité et qui pose plus généralement le problème de la ruralité.

L'absence de politique lisible des gouvernements successifs en la matière contribue à maintenir des querelles de « clocher » et ne favorise pas la mise en œuvre de perspectives à long terme, seules à même d'organiser une cohérence entre monde urbain et monde rural (étant précisé que nos paysages de campagne sont une richesse économique notamment en matière de tourisme et se trouvent aujourd'hui bien menacés par une désertification qui s'accroît).

J'espère que ces quelques remarques vous permettront d'avoir une connaissance plus précise des difficultés que rencontrent de nombreuses communes chefs lieu de canton et peut-être de proposer des solutions pour améliorer leur situation.

Brantôme - école élémentaire – maternelle - psychologie

	Dépenses
Eau	5 500
Electricité	6 000
Combustible	7 500
Fourniture d'entretien	5 000
Fourniture de petit équipement	220
Bibliothèque (BCD)	750
Fourniture scolaires	16 000
Entretien bâtiment	1 500
Autres (cinema)	357
Assurance	1 850
Transport	4 000
Téléphone	18 000
Personnel	155 761
Jardin pédagogique	1 788
TOTAL	207 026

Nombre d'enfants à l'école maternelle :	65 élèves
Nombre d'enfants à l'école primaire :	148 élèves
TOTAL effectif :	213

➤ **Le coût par enfant ressort à environ 972 €**

Restaurant scolaire

	Dépenses	Recettes
Petite fourniture (vaisselle)	116	
Achat repas	87 500	66 000
Entretien bâtiment	250	
Entretien matériel (cuisine)	2 000	
Maintenance (cuisine)	360	
Assurance	490	
Personnel	92 816	
Intérêt emprunt	22 080	
Remboursement centre de loisirs		4 700
Total	205 612	70 700

Restant à charge de la commune **134 912**

Nombre d'enfants de l'école maternelle :	50 élèves
Nombre d'enfants de l'école primaire :	125 élèves
Nombre d'adultes :	8
TOTAL effectif :	183

➤ **Le coût par enfant ressort à environ 737 €**

RÉPONSE DU MAIRE DE BLAYE

Après avoir pris connaissance des extraits concernant la ville de Blaye du rapport public thématique de la Cour des comptes « Les communes et l'école de la République », je vous transmets un tableau récapitulatif du coût supporté par la ville concernant les activités périscolaires entre 2000 et 2005.

Ecole multisports

Périodes scolaires	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005
Coût de la prestation	2 118,19	2 674,33	2 233,14	2 099,44	3 884,44

Je tiens également à porter à votre connaissance les informations suivantes :

- L'école multisports, proposée aux enfants des cycles 2 et 3, a débuté pour l'année scolaire 2000/2001 et n'a été payante qu'à partir du 1^{er} octobre 2006 ;
- la garderie n'a été un service payant que depuis le 1^{er} janvier 2005 et le parcours de découverte artistique que depuis le 1^{er} novembre 2005.

RÉPONSE DU MAIRE DE PESSAC

I – Dispositifs conventionnels

Contenus

Les contrats mentionnés ([page 89 du rapport](#)) regroupent des activités permanentes inscrites dans le fonctionnement régulier des services et des actions ponctuelles menées par la Ville ou par le milieu associatif. Ils répondent à des problématiques éducatives pour une part, mais sont aussi consacrés aux actions de loisirs, de citoyenneté et de solidarité, ainsi qu'à l'action sociale.

La dépense totale exposée pour l'année 2005 – 3,077 M€ est essentiellement regroupée sur les contrats Enfance et Temps Libre (3,069 M€).

Dans ces deux dispositifs, les actions classées au titre des activités scolaires, périscolaires ou parascolaires, par le Rapport de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine et concernées par le présent rapport de votre juridiction se résument quasi exclusivement à l'accueil périscolaire et aux centres de loisirs Georges Leygues et La Farandole, pour un montant global de 1,622 M€ (sur 1,635 M€ incluant des inscriptions complémentaires).

Ces structures font l'objet de deux évaluations annuelles menées sous l'égide de la Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde partenaire du dispositif : bilan pédagogique et bilan financier.

Elles peuvent faire l'objet ponctuellement de contrôles sur pièces diligentés par les services financiers de la C.A.F.

Dispositif de réussite éducative

Je rappelle par ailleurs que la Ville n'a été intégrée dans le dispositif national de Réussite éducative qu'à la fin de l'année 2006, ce qui explique l'absence d'évaluation sur la période 2002-2005.

Cet élément figurait dans la réponse au questionnaire n°1 renseigné lors de l'enquête menée par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine (réponse 3.2.5 – septembre 2006).

Compte tenu des précisions apportées, il apparaît abusif d'avancer un constat d'insuffisance sur la base des dispositifs contractuels de la Ville, les seules actions répertoriées dans l'offre éducative complémentaire représentant des services permanents de la Ville, soumis à ce titre aux contrôles budgétaires interne et externe et étant par ailleurs dotés d'un système partenarial spécifique d'évaluation.

II – Coût moyen par enfant – Exercice 2005

La Cour met en cause (page 89 du rapport) la gestion municipale en termes particulièrement négatifs : « les informations fournies n'ont même pas permis de connaître le coût moyen..... du fait d'un dénombrement hétérogène (parfois en nombre de classes, parfois en journées/enfant ou encore en heures/enfant). »

La Ville récuse formellement cette présentation.

Les critiques portent dans un premier temps sur un catalogue d'activités culturelles proposées sur le temps scolaire dans un cadre essentiellement associatif, en partenariat avec l'Inspection Académique de la Gironde.

En référence à l'évaluation conduite par la C.R.C. d'Aquitaine, l'ensemble des activités constituant l'offre éducative complémentaire de la Ville représentait, pour l'année 2005, 3,2 M€ (Rapport C.R.C. - 3.3.2).

Une partie des activités concernées s'intègre dans ce total pour un coût global de 8050 € soit 0,25 % des montants recensés (réponse questionnaire n°1 C.R.C. d'Aquitaine – septembre 2006 – question 3.3.1).

Trois activités : « Auteurs-illustrateurs », festival « Un petit nuage » et « Spectacle vivant » proposées dans le cadre d'une offre globale de l'Office municipal socio-culturel n'ont pu être évaluées précisément dans leur composante associée à l'école primaire.

Compte tenu des projections financières établies lors de l'élaboration de ce catalogue, le montant cumulé de ces trois activités ne dépassait en aucun cas en 2005 les sommes mobilisées pour la première partie (8050 €).

Les propositions liées à l'éducation à l'image (3 actions) ou à l'archéologie relèvent du même niveau d'estimation.

La Ville est donc mise en cause sur l'offre complémentaire scolaire, pour une part d'imprécision portant sur un segment représentant moins de 1 % du budget concerné par le Rapport.

Elle ne peut accepter les termes utilisés pour qualifier sa gestion, d'autant que le dénombrement des entrées recensées ne peut être critiqué sur sa fiabilité.

En effet, un décompte précis des participations est tenu en permanence, selon quatre types d'indicateurs : nombre de classes, entrées, journées/enfants et heures/enfants.

Si la difficulté relevée dans le Rapport de la C.R.C. d'Aquitaine tenait à la concomitance de ces quatre indicateurs, en lieu et place d'une référence unique, elle n'autorise pas à conclure à une quasi absence de contrôle.

La Ville a intégré cette remarque en termes d'objectif, dans le cadre de son Projet Educatif Local, développé à compter de l'été 2006.

La mise au point d'un indicateur unique heures/enfants est en effet en cours de validation.

Il s'appliquera également aux activités scolaires à caractère sportif.

La Ville de Pessac attire, en conséquence, l'attention de la Cour sur la distorsion évidente entre l'incidence réelle des imperfections relevées, représentative d'un montant marginal, et la teneur des termes du présent projet de Rapport mettant en cause, de façon abusive, la gestion de son offre éducative.

III – Articulation et efficacité

La thèse présentée par la Cour laisse apparaître les imperfections relevées en matière de gestion comme un défaut structurel, affectant l'efficacité de l'offre scolaire globale.

Il a été démontré que la gestion de la Ville de Pessac ne pouvait être mise en cause.

Au delà de ce constat, la Ville souhaite rappeler que, si la part financière représente un des vecteurs de la démarche d'évaluation, elle ne saurait en représenter l'unique critère.

Dans une logique de partenariat, la Ville organise régulièrement avec les structures concernées, au premier plan desquelles figure l'Inspection Académique de la Gironde, des évaluations qualitatives des activités proposées.

Les actions répertoriées dans le présent Rapport, pour la période 2002-2005 demeurent en place à ce jour, les différents bilans effectués ayant conclu à l'opportunité et à l'intérêt du maintien des programmes engagés.

De nouvelles actions ont été mises en œuvre sur le même mode.

Concernant la détermination objective des résultats des démarches engagées, en termes de lutte contre l'échec scolaire ou les inégalités, elle devrait procéder, à notre sens, d'un dispositif de référence piloté par le ministère de l'Education Nationale, garant de l'unicité du service public d'Education.

Telles sont les réponses que la Ville souhaitait communiquer à votre juridiction, regrettant la présentation négative injustement attachée au présent projet de Rapport. »

RÉPONSE DU MAIRE DE « LA CHÂTRE »

Dans le cadre du rapport public thématique de la Cour des comptes « Les communes et l'école de la République », j'ai l'honneur de vous faire part de mes observations concernant les extraits intéressant la ville de « La Châtre » :

Introduction

II/L'enquête des juridictions financières

A/Le contexte

• *La Ville de La Châtre compte, sur son territoire, 2 écoles maternelles publiques, 2 écoles élémentaires publiques et 1 école privée. Les effectifs de l'année mentionnée (2005) pour le cycle primaire, font apparaître 242 élèves dans les écoles publiques et 50 dans l'école privée, soit un taux de fréquentation de 21 % pour cette dernière. Néanmoins, si l'on tient compte uniquement des élèves domiciliés sur la commune, ce taux est ramené à 12,5 %.*

• *La loi du 20 août 2008 a institué le droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires. Dès la séance du Conseil Municipal du 22 mai 2008, donc avant la promulgation de la loi susvisée, j'ai soumis au Conseil Municipal la convention instaurant sur ma ville ce service minimum ; ce dossier a été adopté à la majorité. La dernière grève, en date du 20 novembre 2008, a été gérée de façon très satisfaisante : 79 élèves ont ainsi été accueillis par 12 encadrants, et ont bénéficié d'activités culturelles et sportives, en partenariat avec des services municipaux et intercommunaux (Parc des Sports, Bibliothèque...).*

Chapitre III – Les Communes et le fonctionnement matériel des écoles

III/Les dépenses au bénéfice de l'école privée : disparité et imprécision de la réglementation

A/Le montant du « forfait communal » versé aux établissements privés

Je vous précise que le montant du « forfait communal » versé à l'école privée Sainte Geneviève (page 70 du rapport) était de 214 € en 2005, tant pour les classes maternelles, que pour les classes élémentaires. Il a été porté à 364 € en 2008.

Vous indiquez que l'enquête a permis de relever d'importants écarts dans le montant du forfait. Je remarque que dans les exemples cités dans votre rapport, vous mentionnez un forfait de 247,42 € dans une commune de 5408 habitants, donc pas très éloigné de celui de La Châtre (214 € pour une commune de 4623 habitants).

Chapitre IV – Les interventions communales dans le champ éducatif**I / La diversité des interventions****B/ Les difficultés de gestion et de pilotage**

Le Contrat Educatif Local ([page 85 du rapport](#)) fonctionne à La Châtre depuis 2001 ; directeurs d'écoles, parents d'élèves, coordonnateur et intervenants composent le groupe local de pilotage du CEL.

Les activités du CEL sont organisées avec les associations locales : Maisons des Jeunes et de la Culture, clubs sportifs...

Une annexe à la convention initiale tripartite est signée tous les trois ans par le Préfet de l'Indre, le Directeur Départemental de la Jeunesse et des Sports, le Maire de La Châtre.

Un programme précis des activités proposées, avec les horaires, le lieu et les noms des encadrants est remis chaque début d'année scolaire à tous les élèves. Les sites municipaux sont mis gracieusement à disposition pour l'organisation des activités du CEL.

Le Contrat Educatif Local comprend en outre des fiches actions, établies par activités avant chaque période, signées par les parties, qui peuvent être assimilées à des conventions.

Enfin, la subvention versée à la Ville de La Châtre est redistribuée aux associations participant aux activités ; cette répartition entre les différents partenaires est entérinée par le Conseil Municipal, pour chaque dotation.

RÉPONSE DU MAIRE DE JOUÉ-LES-TOURS

J'ai bien pris connaissance des extraits, concernant ma commune, dans le projet de rapport public thématique de la Cour des comptes « Les communes et l'école de la République ».

En réponse à vos observations dans le paragraphe sur l'équipement des écoles en ordinateur ([page 62 du rapport](#)), je vous apporte les précisions suivantes.

L'école élémentaire Rotière est située en zone d'éducation prioritaire au cœur d'un quartier inscrit dans le contrat urbain de cohésion sociale. Le projet éducatif de l'école, l'implication des enseignants pour la pratique informatique, la spécificité des actions de soutien envers les élèves (contrat local d'accompagnement scolaire) ont fait que cette école a été plus rapidement dotée que d'autres écoles en ordinateur.

De plus, comme dans les autres écoles, certains ordinateurs ont été donnés par des parents mais se sont rapidement révélés obsolètes et ont dû être retirés. Aujourd'hui, nous demandons aux directions d'école de ne plus accepter ces dons.

La volonté des équipes enseignantes de nos différentes écoles d'utiliser les ordinateurs est aujourd'hui plus partagée qu'entre 2002 et 2005 (période de votre étude) et les taux d'équipements - après retrait des ordinateurs obsolètes - sont plus homogènes entre les écoles. Ainsi, en comparaison avec votre exemple, on compte à ce jour 1 ordinateur pour 10 élèves à l'école élémentaire Vallée Violette et 1 ordinateur pour 8 élèves à l'école élémentaire Rotière.

RÉPONSE DU MAIRE DE RETHEL

Le rôle de la commune et son action

I / Outre son souci de veiller à de très bonnes conditions d'accueil dans ses 5 établissements scolaires (entretien, amélioration et mise en sécurité constante des locaux et équipements), la Ville de Rethel, en partenariat avec l'Education Nationale propose par le biais de conventions, des éveils artistiques en milieu scolaire.

En effet, au cours de l'année 2007/2008, un projet « danse » a été proposé par des professionnels du spectacle sous le contrôle de l'Espace Louis Jouvet (association culturelle locale) et a regroupé les enfants de plusieurs écoles pour aboutir à un spectacle.

Par ailleurs, outre l'attribution des fournitures scolaires, la commune renouvelle chaque année le parc informatique d'une de ses 5 écoles avec mise en réseau de tous les postes. Financement qu'elle assume seule.

A travers un contrat éducatif local (CEL) en constante évolution, mis en place en 1999, la commune prend en charge le temps périscolaire et extrascolaire.

1/ un accueil le matin dès 7h30, le soir jusque 18h30 généralisé à la rentrée 2007/2008 sur les cinq établissements (ATSEM ou titulaire BAFA)

2/ un service de restauration sur les lieux mêmes de chaque école

3/ un point d'aide aux devoirs après les cours

4/ Des études surveillées réalisées sur la base du volontariat des enseignants rémunérés par la commune.

5/ Des activités sportives, culturelles et environnementales sur le temps extrascolaire

6/ Des activités les mercredis après midi (encadrement assuré par des animateurs titulaires du BAFA). Un projet d'extension à la journée complète avec restauration est à l'étude pour 2009.

7/ des accueils en « alsh » durant toutes les petites vacances et 5 semaines des vacances d'été

8/ 9 semaines par an d'activités sportives et culturelles proposées aux adolescents et 2 semaines spécifiques pour les 3 à 6 ans durant les petites vacances.

Un Accueil de Loisirs Sans Hébergement (5 semaines) reçoit chaque été quelques 150 enfants. L'animation est assumée par une vingtaine d'animateurs stagiaires et titulaires du BAFA, sous la responsabilité d'une directrice (BEESAPT-BAFD) et d'un directeur adjoint (BAFD).

II / La commune de Rethel accepte la scolarisation des enfants de deux ans, dans la mesure des places disponibles. Elle constate donc une progression de ses effectifs.

- Elle reçoit dans ses établissements les élèves de communes extérieures qui n'ont plus d'école ou ne disposent pas de temps d'accueil périscolaire et des élèves de CLIS, dont une classe est implantée dans la commune et dont la majorité des enfants vient de l'extérieur.

- La commune s'est adaptée dès la rentrée 2008/2009, aux nouveaux horaires induits par la mise en place de la semaine de quatre jours, aux temps de soutien scolaire, souvent placé le matin ou pendant la pause méridienne au regard des obligations relatives aux transports scolaires.

- Dès la rentrée 2007/2008, à la suite d'un premier mouvement de grève du personnel de l'Education Nationale, un service d'accueil organisé était offert aux familles par la ville soucieuse d'assumer un vrai service public.

III / La Commune de Rethel entretient d'excellentes relations avec l'Education Nationale (dialogue constant avec l'Inspection pour l'optimisation du fonctionnement de nos écoles, mise en place de la semaine de 4 jours, prévisions d'effectifs, gestion de la carte scolaire, absentéisme inquiétant...).

La Ville est présente à chacun des trois conseils d'école annuels par établissement et se trouve informée du fonctionnement de l'établissement avec le souci d'améliorer les éventuels dysfonctionnements.

Des entretiens réguliers entre l'Education Nationale, via son Inspecteur Primaire et la commune (élus et services municipaux), permettent de veiller à l'optimisation du bon déroulement de la vie scolaire.

Par ailleurs, outre cette nécessaire communication pour prospectives entre la commune et l'éducation nationale, l'utilisation du logiciel « base élève », outil récent et efficace pour une maîtrise plus poussée de la connaissance des publics scolarisés, complète ce fructueux partenariat.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la ville de Rethel et l'Education Nationale travaillent main dans la main, dans le respect de leurs compétences propres.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SIVOM DU RÉTHELOIS

Selon la Cour (page 30 du rapport) « La commune de Rethel (département des Ardennes, 8 053 habitants) a conservé la compétence scolaire, à l'exception de ce qui concerne le réseau d'aide spécialisé aux élèves en difficultés (RASED) qui est pris en charge par le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du Rethélois. »

Réponse : *Le SIVOM du Rethélois regroupant 17 communes ne dispose pas de la compétence scolaire. Chaque commune conserve cette compétence sur son territoire.*

Par contre, comme vous l'évoquez, depuis le 4 mars 1996, le SIVOM du Rethélois exerce en outre aux lieux et place des communes concernées leur compétence dans le fonctionnement du réseau d'aides spécialisées aux enfants en difficultés scolaires du secteur Est : RASED Est.

Ce réseau d'aides basé essentiellement à l'école Camille Lassaux de Rethel a également la possibilité de se déplacer dans 10 autres écoles du secteur afin d'apporter son savoir-faire à ces enfants en difficulté.

Le RASED est ainsi composé de 3 types de personnel :

- Maître « E » : aides à dominante pédagogique pour permettre un meilleur apprentissage : cette aide n'est conçue ni comme une activité de rattrapage ou de renforcement, ni comme la prise en charge totale d'un apprentissage, mais comme une aide spécialisée.

- Maître « G » : aides à dominante rééducative ayant un problème comportemental : cette aide favorise la maturation affective, motrice et intellectuelle de l'enfant qui permet une entrée efficiente dans les apprentissages scolaires.

- 1 psychologue scolaire pour suivre toutes situations de difficultés scolaires et permettre l'orientation de certains enfants vers des structures plus spécialisées selon leur handicap ou comportement

Cette compétence du SIVOM du Rethélois regroupe ainsi 20 communes, 11 communes du SIVOM et 9 communes extérieures, qui participent chaque année au fonctionnement de ce réseau d'aides à hauteur d'environ 2 800 €.

RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS

Le rapport public thématique de la cour des Comptes « Les communes et l'école de la République », qui fait notamment suite au rapport particulier réalisé par la chambre régionale des comptes d'Ile de France sur l'enseignement primaire à Paris, met en évidence l'importance de l'effort budgétaire consacré par la Ville de Paris au service public de l'éducation, tant en application de dispositions légales que dans le cadre d'initiatives propres à notre collectivité.

Cet effort, qui s'inscrit dans la logique de la politique municipale parisienne en faveur de l'école, apparaît particulièrement significatif dans le domaine des fournitures scolaires, auxquelles la Ville consacre chaque année près de 6M€. Il se manifeste également dans la poursuite de la démarche d'accompagnement scolaire engagée de longue date avec la création et le financement d'un corps de fonctionnaires municipaux dédiés à l'enseignement des disciplines sportives, artistiques et musicales, comme à travers le régime spécifique des décharges d'enseignement qui permet aux directeurs d'école de mieux assumer leurs missions de responsables. Il s'affirme enfin dans le renouveau du dialogue avec les représentants de l'enseignement privé, qui a conduit, dans le cadre d'une négociation transparente et responsable, à une revalorisation significative, de plus de 20 %, du forfait communal, inchangé depuis 5 ans, et dont les évolutions antérieures, extrêmement modérées, étaient consenties sous les précédentes mandatures sans véritable dialogue.

Je ne peux donc que me féliciter de cette reconnaissance explicite des apports de la politique municipale à l'école de la République.

Il m'apparaît néanmoins nécessaire de compléter l'information de la Cour sur les sujets évoqués.

• *S'agissant des fournitures scolaires (page 58 du rapport), le rapport souligne la charge qu'imposent parfois aux familles les demandes des enseignants qui prescrivent, en sus des acquisitions opérées à leur demande sur les marchés de la Ville, l'achat de produits et articles complémentaires.*

Il n'appartient pas à la municipalité d'apprécier les choix pédagogiques qui président à ces demandes spécifiques. Cette pratique, que la Ville déplore vivement, n'est cependant cohérente ni avec l'importance et la diversité de l'offre proposée dans le cadre de marchés publics construits avec les représentants des enseignants, ni avec l'importance des crédits consacrés chaque année par le budget municipal à ces fournitures. Toutefois, l'amélioration des conditions de gestion des approvisionnements destinés aux 660 écoles et aux 5.500 instituteurs et professeurs des écoles résultant de la mise en place fin 2007 d'un logiciel de commande en ligne permet désormais une analyse du phénomène. Des contacts sont pris avec l'Académie pour définir les mesures correctrices.

• *Les développements relatifs au financement de l'enseignement privé (page 76 du rapport) appellent par ailleurs des commentaires particuliers.*

L'accord conclu fin 2005 avec les responsables de l'enseignement privé intervenait au terme d'une période de cinq années au cours desquelles le forfait communal, en dépit des sollicitations des écoles privées, était demeuré inchangé. Cet accord prévoyait une indexation du nouveau forfait, applicable à compter du 1^{er} janvier 2006, au 1^{er} janvier 2007 et au 1^{er} janvier 2008, un nouveau forfait devant être négocié pour 2009 sur la base du compte administratif.

Il est indiqué dans le rapport que la solution retenue par Paris d'une indexation du forfait communal défini fin 2005 « met en lumière le risque de distorsion entre le coût moyen d'un élève de l'enseignement public et le montant versé aux écoles privées lorsque l'actualisation du forfait ne repose pas sur les dépenses constatées dans le compte administratif de l'année N-1. »

Cette affirmation ne laisse pas de surprendre, compte tenu des difficultés rencontrées par les services municipaux pour identifier, dans le cadre d'un dialogue ouvert et responsable avec les responsables de l'enseignement privé, la part des dépenses éligibles à la mise en œuvre de la parité.

L'organisation particulière de la Ville de Paris, où les dépenses relatives aux écoles sont partagées entre le budget général et les états spéciaux d'arrondissement, rend en effet impossible une détermination du coût de l'élève public par lecture directe du compte administratif. La place occupée dans les écoles par les activités périscolaires, non couvertes par l'obligation légale de parité, constitue également un élément important de complexité.

C'est du reste la difficulté de l'exercice qui a conduit la Ville, sur proposition des représentants du privé, à accepter de retenir, dans une approche pragmatique, le principe d'une indexation du forfait pour une période de 3 ans.

Le calcul du coût de l'élève public, effectué en 2005 sur la base du compte administratif 2003, a ainsi nécessité un retraitement de l'ensemble des données comptables afin d'assurer la réaffectation des dépenses relatives au fonctionnement des écoles, aux personnels, au périscolaire, sur le fondement notamment de clés de répartition validées par nos partenaires dans la négociation.

Quels que soient les moyens d'investigation dont dispose la Cour, il est en conséquence certain que le rapporteur n'a pu, faute de connaître les modalités du calcul opéré par la Ville en parfait accord avec les responsables de l'enseignement privé, mettre en œuvre ni la même logique ni les mêmes paramètres, et que les données évoquées ne sont pas –à tout le moins- strictement comparables.

• S'agissant, enfin, des professeurs de la Ville de Paris (page 91 du rapport), il apparaît exagéré d'affirmer que la rémunération par la Ville de Paris de ces enseignants revient à faire supporter deux fois la même dépense par les fonds publics.

S'il est exact que l'enseignement des disciplines dont sont en charge ces personnels municipaux relève normalement des instituteurs et professeurs des écoles, l'intervention des professeurs de la Ville de Paris (PVP) dans les écoles se fait dans un cadre juridique fixé par le ministère de l'Education nationale et que les PVP sont placés sous l'autorité pédagogique de l'inspecteur d'académie. Comme l'indique au demeurant le rapport, le temps libéré par cette intervention permet une amélioration des pratiques pédagogiques, en favorisant notamment le travail en groupe et les actions de soutien scolaire.

Le rôle bénéfique de cette organisation a par ailleurs été souligné, notamment dans le rapport de l'Inspection Générale de l'Education Nationale de mai 2007 sur l'éducation artistique et culturelle dont l'une des conclusions est que « si l'on considère chaque élève, il n'est pas exagéré de dire que son parcours scolaire, sauf situations exceptionnelles comme celle de la capitale où des professeurs de la ville de Paris interviennent à tous les niveaux de l'école élémentaire, est marqué, en matière d'éducation artistique et culturelle, par l'aléatoire : les enseignements sont irrégulièrement assurés, les progressions manquent, tout comme l'évaluation qui permettrait d'organiser des parcours sur la base d'acquis antérieurs.»

RÉPONSE DU MAIRE DE MILLAU

La lecture des extraits, concernant la ville de Millau, du rapport public thématique de la Cour des comptes « Les communes et l'école de la République » amène plusieurs remarques de ma part.

Tout d'abord d'un point de vue général, il me paraît opportun que votre travail insiste sur le caractère structurant pour nos sociétés rurales de la scolarisation des enfants à deux ans. Ce service permet aux familles les plus modestes de proposer à leurs enfants une vie sociale que les modes de gardes traditionnels ne peuvent leur proposer faute de places disponibles ou par crainte des coûts.

Par ailleurs il est avéré que l'école est le seul creuset susceptible d'instaurer durablement une mixité sociale à l'échelle communale. L'abandon de cette mesure générera quelques économies directes et immédiates pour l'Etat mais engendrera immanquablement des coûts sociaux et sociaux indirects beaucoup plus néfastes.

D'un point de vue local, vous constatez dans votre rapport ([page 88](#)) que Millau n'a pas mis en place de mesure d'évaluation de sa politique éducative.

Sachez qu'en tant que nouveau maire, je souhaite développer des outils d'évaluation des politiques municipales et ce dès 2009.

Cet objectif de gestion impose à la collectivité une révolution culturelle visant à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Lesquels résultats ne devront pas être mesurés de simple manière comptable mais par une approche globale et comparative visant à appréhender leur impact sur le territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LIÉVIN

Dans un premier temps c'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai pris connaissance de certaines de vos remarques figurant dans le rapport public thématique de la Cour des comptes « les communes et l'école de la République ». A savoir :

« Que l'organisation administrative des communes n'est pas toujours adaptée,

« Que souvent l'on constate l'absence d'un service spécialement dédié aux affaires scolaires, même dans les grandes villes,

Que les attributions des communes en matière scolaire s'exercent dans un contexte marqué par l'absence de personnalité juridique des écoles qui prive ces dernières d'autonomie administrative et financière, contrairement aux collèges et lycées,

Que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comprend plusieurs dispositions qui concernent l'enseignement primaire notamment la redéfinition des responsabilités des instances communales et intercommunales en matière de sectorisation des écoles, la possibilité d'expérimenter la création d'établissements publics d'enseignement primaire ».

En ce qui concerne plus particulièrement la gestion des écoles (page 12 du rapport), que la municipalité de Liévin, tant son exécutif que son conseil municipal, a souhaité confié à la caisse des écoles, nous ne pouvons en aucun cas laisser dire que la compétence du conseil municipal est réduite au simple vote de la subvention à la caisse des écoles et à des interventions sur le patrimoine mis à la disposition de l'établissement public. Un tel transfert ayant pour conséquence de priver le conseil municipal de prérogatives qu'il lui appartient d'exercer en propre.

La caisse des écoles étant en ce domaine uniquement un outil pratique, utile et fiable. Ainsi. Ainsi la Caisse des Ecoles n'a, par exemple, jamais pris de décisions concernant l'ouverture et la fermeture de classes, même chose d'ailleurs pour la carte scolaire.

Le conseil municipal de Liévin intervient donc bien plus en matière scolaire que vous ne le dîtes et conserve ainsi son pouvoir décisionnaire y compris pour l'ensemble des grosses réparations d'équipement et de fonctionnement.

Les choses bougent et il ressort également que dans son objet, la caisse des écoles participe à une mission de service public, notion nécessairement évolutive et nous avons déjà tenté de modifier de ce fait

les compétences de la caisse des écoles afin de tendre à une égalité de traitement en matière d'autonomie comparable à celle des collèges et lycées. Le peu d'intérêt rencontré au niveau de l'Etat a été le seul obstacle à cette modification.

Votre rapport aura peut être le mérite de faire évoluer les choses afin d'assurer cette équité et cette justice.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-FLORENT-LE-VIEIL

Dans son rapport « Les communes et l'école de la République », la Cour cite (page 76 du rapport) la commune de Saint-Florent-le-Viel au motif que celle-ci aurait recours à un forfait pour l'octroi de la subvention due à l'école privée, ce qui ne serait pas conforme au principe de parité qui lie le montant de la participation aux dépenses de fonctionnement des écoles privées à celui des dépenses des écoles publiques.

Cette analyse appelle de ma part les observations suivantes.

Le montant de la participation communale aux dépenses de l'école privée doit être établie en se référant au montant des dépenses similaires de l'école publique communale, la liste des dites dépenses étant fixée par une circulaire ministérielle, laquelle, faut-il le rappeler, n'a pas d'autre valeur juridique qu'indicative.

Nous avons considéré que, d'une année sur l'autre, les dépenses de l'école publique pouvaient varier pour des raisons contingentes, propres à cette école et que ces variations n'avaient pas lieu d'être répercutées (en plus ou en moins) sur l'école privée.

C'est pourquoi nous avons décidé en 2007, de fixer la participation communale aux dépenses de fonctionnement de l'école privée par référence en coût moyen des élèves de l'école publique pour les cinq années précédentes, soit 477,6 € par élève⁷² et un montant global de 75 931,88 €.

Pour les années à suivre, (et pour une durée de 6 ans correspondant au mandat municipal), il nous a paru qu'il était approprié de maintenir le montant en l'ajustant en fonction de l'indice des prix.

Cette méthode me paraît conforme aux dispositions en vigueur du code de l'Education, lesquelles laissent aux communes le soin d'apprécier les conditions de son application. La méthode nous paraît respecter le principe de parité.

72) *Le montant résulte des travaux de la chambre régionale des comptes*

En l'espèce, deux éléments pourraient affecter le choix de la municipalité :

- *soit que les dépenses de l'Ecole publique subissent une variation forte et durable, mais on ne voit pas pour quel motif il en serait ainsi,*
- *soit que les effectifs de l'école privée subissent une variation significative (en plus ou en moins).*

Dans les deux cas, rien n'empêche la commune de modifier le montant de sa participation, ni l'école privée de solliciter une telle modification. Bien entendu nous y veillerons.

Nous pensons donc que ce dispositif est conforme à la loi. Il a l'avantage d'éviter de laborieuses discussions annuelles avec les responsables de l'enseignement privé, de rendre prévisible pour eux la contribution communale et de fixer de part et d'autre une « règle du jeu » claire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA FERTÉ-BERNARD

Je me permets de vous faire part des observations que je souhaite apporter aux extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes « les communes et l'école de la République », concernant la ville de La Ferté-Bernard.

Selon la Cour (page 88 du rapport) : « A La Ferté-Bernard (département de la Sarthe, 9 242 habitants), l'absence d'un véritable service scolaire identifié prive la commune d'informations permettant d'appréhender la politique scolaire. Les services municipaux ne connaissent pas les effectifs d'enseignants des écoles publiques, ne disposent pas de la liste nominative des élèves inscrits dans ces mêmes écoles et ignorent le parc informatique dont elles disposent. »

Réponse : *Dans un souci de bonne gestion, la commune a toujours été très attentive à ses dépenses de personnel. En ce sens, certaines missions communales bien qu'exercées ne se traduisent pas dans l'organigramme des services par une hiérarchie pléthorique. Ainsi, un agent seulement assure le suivi quotidien des quatre écoles primaires et des quatre écoles maternelles publiques. En lien direct avec les enseignants qu'il connaît individuellement de même que les élus en charge du secteur scolaire, de nombreux problèmes quotidiens sont réglés directement de manière pragmatique et rapide.*

De même, sans détenir de liste nominative des élèves, la commune procède chaque année, à la rentrée scolaire, à la constitution d'un fichier d'effectifs par école et par niveau scolaire.

Selon la Cour (page 88 du rapport) : « A La Ferté-Bernard (département de la Sarthe, 9 242 habitants), les enjeux sont beaucoup plus importants puisqu'en 2005 le contrat éducatif local (CEL) a mobilisé 200 intervenants, bénéficié à 1200 enfants pour un coût net qui se serait élevé à 1 017 500€, pourtant l'enquête a relevé de grandes insuffisances dans l'évaluation de l'exécution du contrat.

Il convient de préciser que concernant le plan éducatif local (PEL), chaque année un bilan des actions est dressé par les services municipaux et transmis à la direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) en vue de la poursuite des actions. A ce jour, les documents fournis répondent aux attentes de notre partenaire.

RÉPONSE DU MAIRE DES SABLES D'OLONNE

Selon la Cour (page 73 du rapport) « Le transfert d'une école privée dans une commune voisine pouvait être l'occasion pour la commune de résidence des élèves [commune des sables d'Olonne] de maintenir la participation qu'elle versait antérieurement. »

Réponse : *J'ai pris bonne note effectivement que ce rapport évoque le cas de notre commune qui a été amenée, à l'occasion du transfert d'une école privée dans une commune voisine, à maintenir sa participation aux élèves résidant sur son territoire.*

Je vous confirme que je n'ai pas d'éléments de réponse particuliers à vous transmettre au sujet de cette procédure qui permet, dans le cadre législatif et réglementaire, de donner satisfaction aux différentes parties concernées.
