

COUR DES COMPTES

Synthèse du Rapport public thématique

Décembre 2008

Les communes et l'école de la République

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 Les lacunes de l'information sur les politiques éducatives locales	7
- Une politique rarement explicitée et insuffisamment lisible	7
- Des dépenses difficiles à cerner	7
2 La gestion de la carte scolaire	9
- La nécessaire adaptation du cadre territorial	9
- Un processus de décision perfectible	10
- Des règles d'affectation des élèves parfois insuffisamment formalisées	11
- La scolarisation des élèves de l'école publique hors la commune de résidence	11
3 Le fonctionnement matériel des écoles	13
- Des disparités importantes de moyens	13
- La rénovation nécessaire du cadre de gestion	13
- L'enseignement privé	14
4 Le risque de rupture de l'égalité	15
- La diversité des interventions	15
- L'égalité des chances	15

Présentation

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.

Elle est une compétence de base de la commune, mais elle a la particularité d'être une politique publique partagée avec l'Etat, dont le contenu et les modalités d'exercice ont beaucoup évolué. Le partage d'origine entre la commune, cantonnée au matériel c'est-à-dire la construction des écoles et leur fonctionnement matériel, et l'Etat, responsable de la fixation des programmes, des orientations pédagogiques et du recrutement des enseignants, a été modifié au cours des années. Les communes ont mis en place, notamment dans le temps périscolaire, des actions et des services, constitutifs, même si cela est rarement explicite, d'une politique éducative locale qui est désormais une composante du service public attendu des familles.

Cette évolution a été accentuée par de récentes dispositions législatives :

- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a renforcé le partenariat de l'Etat et des collectivités locales en créant une nouvelle instance de concertation, le "conseil territorial de l'éducation nationale", en redéfinissant les responsabilités locales en matière de sectorisation des écoles et en prévoyant 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 ;*

En revanche trois textes récents instituant la semaine de quatre jours, la mise en place de l'accompagnement éducatif et le droit d'accueil) 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.

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.

L'enquête à l'origine de ce rapport a été réalisée par la Cour des comptes et 14 chambres régionales des comptes. Elle a porté sur l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, 14 académies et 150 collectivités de toutes tailles. ■

1 Les lacunes de l'information sur les politiques éducatives locales

Une politique rarement explicitée et insuffisamment lisible

Les actions communales au bénéfice de l'école se sont multipliées et diversifiées mais sont rarement mises en cohérence de manière explicite dans une politique éducative locale.

Cette politique, présentée comme prioritaire, est souvent imprécise dans ses objectifs. Dans la grande majorité des communes, elle n'est pas clairement définie alors que leur action dans le domaine scolaire se traduit par des dépenses élevées. Si quelques communes moyennes ou grandes ont commencé à préciser le contenu de leur politique éducative, cette démarche est récente, même dans des très grandes villes, et les documents produits s'avèrent souvent assez peu élaborés et ne permettent pas d'engager des démarches d'évaluation des effets des actions entreprises.

L'organisation administrative des communes dans ce domaine n'est pas toujours adéquate. L'absence, dans un certain nombre de communes, de

service dédié à la mise en œuvre des compétences scolaires, périscolaires et extrascolaires ne facilite pas la définition et le suivi d'une politique éducative locale.

Des dépenses difficiles à cerner

La nature des dépenses qu'une commune doit obligatoirement consacrer à l'école primaire est définie par le code de l'éducation alors que les dépenses facultatives sont laissées au libre choix du conseil municipal. En revanche, les dépenses qu'une commune engage pour son école font rarement l'objet d'une distinction entre dépenses facultatives et dépenses obligatoires.

Cette distinction est d'autant plus difficile à faire que le périmètre de ces dernières, au-delà de la définition générale donnée par le code de l'éducation, n'est pas clairement précisé et comporte des ambiguïtés. C'est le cas en matière de fournitures, de manuels scolaires, d'équipements informatiques dont la charge est répartie entre l'Etat, les diverses collectivités concernées et les familles selon des dispositions qui laissent place à des interprétations ou à des applications variées.

Les lacunes de l'information sur les politiques éducatives locales

L'absence d'une nomenclature suffisamment précise, l'inadaptation des outils comptables, rendent le coût des politiques éducatives locales difficilement chiffrable. Pourtant, la transparence financière et l'évaluation des performances devraient être la règle dans un domaine où la responsabilité est partagée avec l'Etat, et s'appuie souvent sur des dispositifs faisant intervenir de nombreux partenaires.

La Cour considère qu'il est indispensable que soient connus, aussi précisément que possible, le coût et les modalités de financement des politiques éducatives locales liées à l'école primaire. Seule cette connaissance peut permettre de mesurer, et éventuellement de corriger, les écarts entre les collectivités susceptibles de mettre en cause les principes d'égalité et de gratuité qui sont au cœur de l'école républicaine.

Recommandations

Il appartient à l'Etat :

- de clarifier le périmètre des dépenses communales obligatoires ;
- de mettre en place les outils méthodologiques et comptables permettant d'évaluer plus rigoureusement les différentes composantes de la dépense scolaire ;
- de recueillir, en concertation avec les collectivités locales, les informations statistiques et budgétaires concernant les actions éducatives locales ayant 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.

Quant aux communes, quelles que soient leur taille et leurs caractéristiques :

- il est nécessaire qu'elles adaptent leur organisation administrative et comptable à la complexité de leur politique éducative, de manière à en améliorer la transparence et l'efficacité.

2 La gestion de la carte scolaire

La gestion de la carte scolaire est par excellence un domaine de responsabilité partagée entre l'Etat et la commune. A l'Etat, l'allocation des emplois correspondant aux besoins d'encadrement et d'enseignement des écoles ; à la commune, la définition du secteur territorial desservi par un établissement scolaire.

La machinerie complexe qui régit l'ouverture et la fermeture des classes et l'affectation des enseignants, est bien rôdée. Globalement, il n'a pas été relevé de graves dysfonctionnements dans l'articulation des compétences de l'Etat et des communes alors même que 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.

La souplesse a prévalu dans la mise en œuvre du nouveau système de répartition des emplois, et si elle se traduit notamment dans les marges de manœuvre importantes données au niveau du rectorat voire au niveau du département afin de permettre des adaptations au terrain, elle risque, si elle n'est pas maîtrisée, de mettre en cause l'égalité de traitement de situations comparables, qui est pourtant au cœur du service public.

La nécessaire adaptation du cadre territorial

Les regroupements s'appuient encore trop peu sur des structures telles que des communautés de communes ou d'agglomérations. L'école, notamment dans les territoires ruraux, est souvent devenue intercommunale uniquement par la mise en place de simples regroupements pédagogiques ou de divers réseaux à vocation pédagogique.

Mais cette intercommunalité de fait n'est plus suffisante dans la mesure où l'école n'est pas seulement le lieu où se dispense l'enseignement défini par les programmes durant le temps scolaire ; elle est devenue le centre d'un réseau de prestations et de services complémentaires (garderie, cantine, étude, activités sportives, artistiques et culturelles) nécessitant une pluralité d'acteurs et mettant en œuvre des relations contractuelles ou partenariales relativement complexes. Leur mise en cohérence sur un territoire scolaire adapté est devenue nécessaire.

Or la confusion dans la répartition des compétences a souvent été constatée au cours de l'enquête, quel que soit la solution mise en place (transferts partiels ou recours aux syndicats).

La gestion de la carte scolaire

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.

La création des établissements publics de l'enseignement primaire, prévue à titre expérimental par la loi de 2004 visait à renforcer la cohérence nécessaire au niveau intercommunal. L'absence de texte d'application ne permet pas sa mise en œuvre et rend impossible d'en évaluer l'utilité.

Un processus de décision perfectible

La multiplication des lieux et des procédures de concertation entre l'ensemble des parties prenantes, notamment sur la question des retraits d'emploi, n'empêche pas la sous-information. En particulier, les travaux des conseils départementaux de l'éducation nationale sont peu connus. Une plus grande transparence contribuerait à une plus grande compréhension des contraintes auxquelles est confrontée l'administration de l'éducation nationale.

Par ailleurs, la connaissance de la population à scolariser reste imparfaite. La responsabilité en incombe tant à l'Etat qu'aux communes.

Une collaboration plus étroite entre les collectivités et l'inspection académique, chargée de gérer le processus d'affectation des enseignants, et détentrice d'informations très utiles, peut permettre de sécuriser les prévisions et d'éviter des situations tendues lors des rentrées scolaires ou, au contraire, des investissements inutiles.

Ainsi, une amélioration en matière d'information des maires sur la population à scolariser devrait être obtenue avec les récentes mesures permettant la transmission au maire de la liste des enfants ouvrant droit aux allocations familiales ou le déploiement, par l'éducation nationale, de la base de données concernant les effectifs scolarisés (base élèves).

Mais les communes doivent aussi mettre en œuvre, ou améliorer, le processus de prévision des effectifs à scolariser. Celui-ci doit en effet prendre en compte notamment les données démographiques locales, l'incidence des constructions projetées et les capacités d'accueil des établissements existants dont elles ont connaissance.

Des règles d'affectation des élèves parfois insuffisamment formalisées

L'affectation des élèves dans les écoles relève directement de la responsabilité propre des communes. Si la sectorisation est remise en cause dans le second degré, elle reste en vigueur dans le premier degré. Depuis le 1er janvier 2005 elle doit résulter d'une délibération du conseil municipal et non plus d'un arrêté du maire.

Or, le quart des collectivités examinées n'ont pas mis en place de sectorisation et parmi celles qui l'ont fait, deux sur cinq ne l'ont pas formalisée conformément à la réglementation.

De fait, les règles d'affectation des élèves sont marquées très généralement 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 ne sont pas soumis, comme ils le devraient, à l'assemblée délibérante. Quant aux dérogations à ces règles, plus ou moins largement concédées aux familles, 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...) mais qu'elles sont elles aussi peu transparentes.

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

La réglementation ne prévoit aucune interdiction ou limitation à la scolarisation d'un enfant en dehors de sa commune de résidence. Dans le même temps, la sectorisation impose l'affectation de l'élève dans une école donnée à l'intérieur de la commune quand elle en compte plusieurs.

Souvent pour asseoir leur rôle ou pour éviter la fermeture d'écoles, de nombreuses communes favorisent l'accueil des élèves extérieurs.

Or, il est rare que ces communes d'accueil réclament une participation financière aux communes de résidence des élèves concernés. En outre, 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 d'accueil des charges qui pourraient ne pas leur incomber.

Recommandations

→ L'Etat doit fournir aux communes une information suffisante sur les évolutions prévisibles à moyen terme de la carte scolaire.

→ De même l'Etat doit fournir aux communes de résidence toutes les informations utiles (effectifs, mais aussi évolutions prévisionnelles) concernant la scolarisation de leurs ressortissants à l'extérieur de la commune ou dans les écoles privées.

→ Les décisions relatives à la sectorisation et aux contributions demandées pour les élèves extérieurs à la commune doivent faire l'objet d'une

décision expresse du conseil municipal, seul compétent aujourd'hui en la matière.

→ Le transfert à une structure intercommunale, de préférence une communauté (d'agglomération ou de communes) d'un ensemble cohérent de compétences en matière scolaire et périscolaire répondant à des besoins appréciés à l'échelle du territoire considéré doit être envisagé.

3 Le fonctionnement matériel des écoles

Des disparités importantes de moyens

Des disparités, parfois fortes, ont été relevées dans l'effort financier consenti par les communes pour leurs écoles. Ces différences portent principalement sur le domaine des matériels et fournitures. 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 municipalité à l'autre, voire d'une école à l'autre au sein d'une même commune.

Dans le domaine des équipements informatiques, l'Etat porte une part de responsabilité dans les disparités constatées puisqu'il n'a pas tranché sur le caractère obligatoire ou non de l'acquisition, par les communes, de matériel informatique à usage pédagogique.

La rénovation nécessaire du cadre de gestion

Les outils du dialogue entre l'Etat et les communes paraissent insuffisants.

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.

Par ailleurs, si nombre de caisses des écoles demeurent inactives ou exercent peu d'activités, certaines d'entre elles prennent dorénavant en charge des actions périscolaires et notamment les programmes de réussite éducative, possibilité offerte par la loi de 2005. L'absence de personnalité morale de l'école contribue à favoriser ce type de portage. Pourtant, ces établissements publics communaux n'ont pas un type de gouvernance approprié à cette fonction nouvelle.

La mise en place dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, lors de la dernière rentrée scolaire d'un accompagnement éducatif de deux heures, quatre jours par semaine qui s'insère dans un temps périscolaire où les communes sont déjà présentes démontre que la recherche d'une bonne articulation des actions de l'Etat et des communes est plus que jamais nécessaire. Elle ne pourra en effet être assurée sans une amélioration des échanges d'information et une concertation préalable approfondie.

Le fonctionnement matériel des écoles

L'enseignement privé

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 au titre de la scolarisation des élèves non résidents ou de justifier le montant du "forfait communal" dû aux écoles privées.

Le régime de 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 législatives (loi du 13 août 2004) que ministérielles (circulaires des 20 décembre 2005 et 27 août 2007), ont remis en cause 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 et ont été à l'origine d'interprétations diverses et de contentieux.

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

Recommandations

→ Il incombe à l'Etat de mettre à jour, en concertation avec les communes, la liste des fournitures et matériels indispensables à la scolarité et leurs conditions de prise en charge.

→ Les communes doivent 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.

→ une concertation entre l'Etat et les communes doit permettre d'élaborer un cadre de référence

précisant la dotation minimale de l'équipement (en termes quantitatifs et qualitatifs) en matériels et logiciels informatiques nécessaires à la mise en œuvre des programmes et préciser à qui en incombe la charge.

→ La fonction de directeur d'école doit être redéfinie.

→ Des précisions sont nécessaires sur la mise en œuvre du principe et des modalités de financement de l'enseignement privé par le forfait communal.

4 Le risque de rupture de l'égalité

Les collectivités locales n'affectent pas toutes les mêmes moyens à leurs écoles et à leurs élèves, ni en termes absolus, ni en termes relatifs. En outre, elles ne donnent pas les mêmes priorités à leurs actions en faveur de l'école. Le développement des politiques locales dans le cadre de la décentralisation génère un risque accru de rupture des principes d'égalité et de gratuité qui fondent l'école républicaine.

La diversité des interventions

Les dispositifs d'accompagnement scolaire mis en place par les communes, parfois à l'initiative 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.

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

gnement de la scolarité ont généré des circuits de décision complexes. L'harmonisation des initiatives et la coordination des partenaires multiples, parmi lesquels l'éducation nationale n'a pas toujours une place centrale s'avèrent difficiles. En outre, leur suivi est souvent insuffisant et l'évaluation des résultats inexistante ou lacunaire, même si celle-ci est dûment prévue dans les contrats.

L'égalité des chances

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 dès 2008 à tous les élèves des écoles élémentaires 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

Le risque de rupture de l'égalité

œuvre nécessitera toutefois une coordination avec l'action des communes et la passation de conventions. La généralisation de l'accompagnement éducatif devra se combiner avec la diversité des politiques éducatives 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 de la

politique publique concernant l'école. Il est inséparable du débat sur l'intercommunalité, tant il est vrai que les petites communes ne pourront pas organiser ni financer seules les prestations et services liés à l'école. Enfin, il rend nécessaire un partenariat renouvelé entre l'Etat et les communes (ou leurs intercommunalités) au service de l'école.

Recommandations

Les juridictions financières recommandent 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.