

Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 10 avril 2007

**Etablissement public communal :
Caisse des Ecoles de Montpellier (Hérault)**

**Destinataire : Madame le Maire de Montpellier, présidente de la Caisse des
Ecoles de Montpellier,**

Exercices 1996 et suivants,

**Délibérations de la chambre : 11 juillet 2006 (observations provisoires) et
20 décembre 2006 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 17 novembre 2006,
ancien ordonnateur le 14 novembre 2006.**

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 16 mars 2007, ancien
ordonnateur le 16 mars 2007**

Document devenu communicable le 20 juin 2007

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la caisse des écoles de la ville de Montpellier.

1- PROCEDURE

Le contrôle des comptes de la caisse des écoles de la ville de Montpellier a porté sur les exercices 1996 à 2004, et sa gestion a été examinée jusqu'à l'année 2006.

Sur cette période, deux ordonnateurs se sont succédé : M. Georges FRECHE, maire de Montpellier et président de la caisse des écoles jusqu'au 21 avril 2004, Mme Hélène MANDROUX, maire de Montpellier et présidente de la caisse des écoles à partir du 22 avril 2004, ordonnateur actuellement en fonction.

Conformément aux dispositions de l'article L. 241-2 du code des juridictions financières, les lettres d'annonce de contrôle ont été adressées à chacun des deux ordonnateurs le 15 décembre 2005. Un questionnaire a été adressé également à l'ordonnateur actuel par courrier du même jour. Il y a été répondu le 6 février 2006.

Les entretiens préalables à la formulation d'observations ont eu lieu le 22 juin 2006 avec l'ancien ordonnateur et le 26 juin 2006 avec l'ordonnateur actuellement en fonction.

Le rapport d'observations provisoires délibéré le 11 juillet 2006 a été communiqué le 13 septembre 2006 aux deux ordonnateurs qui y ont répondu par courrier enregistré le 14 novembre pour l'ancien ordonnateur et le 17 novembre pour l'ordonnateur actuellement en fonction.

2- LA STRUCTURE ET LES ACTEURS

2-1 Le dispositif

La caisse des écoles est un établissement public municipal doté de la personnalité morale dont les compétences sont définies par l'article L. 212-10 du code de l'éducation complété par l'article 130 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

« 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 ».

Les statuts de la caisse des écoles de la ville de Montpellier examinés par la chambre dataient du 14 mai 1970 et précisait qu'elle a pour but de faciliter la fréquentation des établissements communaux d'enseignement en allouant aux élèves indigents ou peu aisés de la commune une aide sous forme de :

- livres et fournitures scolaires ;
- secours alimentaire destiné à les aider à la fréquentation des restaurants scolaires municipaux ;
- prise en charge des frais entraînés par la fréquentation d'activités parascolaires et après délibération du comité de la caisse sur la situation sociale de la famille intéressée.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur en fonction a indiqué que les statuts de la caisse des écoles ont été modifiés le 14 juin 2006 et a précisé « *que ces nouveaux statuts sont donc en adéquation avec les missions exercées par la caisse des écoles, notamment grâce à l'inscription de la préoccupation sociale au cœur de son activité* ».

Ces statuts, communiqués à la chambre, mettent en place un conseil consultatif de réussite éducative, dans le cadre de la loi du 18 janvier 2005 dite de cohésion sociale qui stipule notamment que la caisse des écoles peut constituer des dispositifs de réussite sociale.

La chambre prend acte de cette évolution qui s'inscrit dans le cadre des politiques sociales nationales.

2-2 Les acteurs

La caisse des écoles associe des membres fondateurs, bienfaiteurs et souscripteurs. Son administration est confiée, sous la présidence du maire de Montpellier, à un comité comprenant des conseillers municipaux désignés par le conseil municipal, des membres élus par les sociétaires, un membre désigné par le préfet de l'Hérault, les inspecteurs de l'éducation nationale chargés de l'inspection des écoles de la commune.

Les souscripteurs volontaires peuvent participer à l'élection de leurs représentants au comité de la caisse des écoles et se présenter également à cette élection. Toutefois, l'origine et les modalités de cette participation n'a pu être précisée à la chambre et ne repose pas sur un règlement intérieur, le comité de la caisse des écoles n'ayant pas établi un tel règlement.

Ces modalités de représentation et de participation à l'élection des membres du comité devraient être intégrées soit dans un règlement intérieur propre à la caisse des écoles, soit figurer dans des statuts actualisés plus conformes à la mission et à l'activité de l'établissement.

A cet égard, l'ordonnateur en fonction a toutefois indiqué que la disposition relative aux souscripteurs volontaires et à leur élection ferait l'objet d'une inscription au règlement intérieur qu'il est prévu de rédiger et de présenter lors de la réunion du comité de la caisse des écoles du 6 décembre 2006.

Le président du comité de la caisse est chargé de l'exécution des décisions de ce comité. Le maire, président de la caisse des écoles, peut déléguer sa signature à un membre du comité ou à un ou plusieurs fonctionnaires de l'établissement public communal (article R. 2122-9 du code général des collectivités territoriales).

Les vice-présidents représentant le maire à la caisse des écoles sur la période examinée ont été :

- M. Max LEVITA, jusqu'en 2004 ;
- M. Christophe MORALES, à partir de février 2005, chacun en sa qualité d'adjoint au maire délégué à l'enseignement.

2-3 L'autonomie institutionnelle

La chambre constate tout d'abord que les deux élus municipaux, représentant le maire ont assuré cette vice-présidence en leur qualité d'adjoint au maire, délégué à l'enseignement, sans que cela soit formalisé par une délibération de la caisse des écoles, ni par une décision de l'ordonnateur en sa qualité de président de l'établissement public communal.

Ce sont des arrêtés municipaux (27 juin 1995 pour M. Max LEVITA, et 24 février 2005 pour M. Christophe MORALES) qui ont donné délégation à ces élus pour prendre toutes décisions dans le domaine des compétences liées à l'enseignement et par voie de conséquence dans le domaine de la caisse des écoles.

Or, la caisse des écoles de Montpellier est un établissement public juridiquement distinct de la commune et, à ce titre, les décisions et actes – marchés et contrats notamment – signés par ces élus auraient dû être fondés sur une délibération ou une décision expresse propre à la caisse des écoles et non à la ville de Montpellier.

De ce fait la structure apparaît plutôt comme un service paramunicipal lié à la compétence éducation que comme un véritable établissement public autonome.

La chambre n'a pas souscrit à l'opinion émise par l'ancien ordonnateur selon lequel « *les compétences et les périmètres d'intervention étaient clairement établis* » entre la ville de Montpellier et sa caisse des écoles. Elle a en effet relevé dans l'organisation et le fonctionnement de la caisse des écoles une confusion administrative et juridique entre l'établissement public et sa commune de rattachement.

Sur ce point de l'autonomie institutionnelle, l'ordonnateur en fonction a précisé qu'elle serait prochainement validée par délibération du comité avec mention des domaines de compétences relatives notamment à la signature des marchés et contrats.

3- LE BUDGET ET L'ACTION DE LA CAISSE DES ECOLES

3-1 Les ressources

Le budget de la caisse des écoles est exclusivement consacré au fonctionnement. Il est resté stable dans son volume sur toute la période sous revue. D'un montant de 743 206 € en 1995, il a fléchi en 1996, passant à 651 514 € pour retrouver en 2001 un niveau comparable à celui de 1995.

Le compte administratif de l'exercice 2004 retrace un montant de dépenses de 812 460 € avec un résultat de clôture à fin 2004 de 89 037,42 €.

Les ressources de l'établissement se composent essentiellement de la subvention de la ville de Montpellier, qui s'établit à 715 000 € depuis 2003 (contre 625 041 € en 1996).

Cette subvention représente 99 % des ressources de l'établissement. La location d'un immeuble abonde à hauteur de 6 800 € les recettes du budget 2005. Les autres ressources proviennent de dons et de cotisations des membres fondateurs (versement unique de 8 €) et souscripteurs (versement volontaire de 2 € par an). Elles ont représenté 126 € en 2003, 176 € en 2004. Ces versements permettent aux souscripteurs de participer à l'élection de leurs représentants au comité de la caisse des écoles, ainsi qu'indiqué au point 2.2.

3-2 L'absence d'inscription au budget de dépenses de personnel

Les dépenses de la caisse des écoles concernent essentiellement le compte 60 : achat fournitures scolaires et le compte 61 : location et maintenance des photocopieurs.

Le budget n'affiche aucune dépense de personnel. Les services de l'établissement public sont en fait ceux de la commune de Montpellier, qui relèvent de la direction de l'éducation. Quatre fonctionnaires territoriaux s'occupent de la gestion des activités de la caisse des écoles sans qu'il y ait mise à disposition formelle. Cette situation traduit également l'absence d'autonomie administrative de l'établissement public par rapport à la commune.

En l'absence de personnel propre à la caisse des écoles, la mise à disposition d'agents par la ville, même à temps partiel devrait à tout le moins faire l'objet de conventions formalisant clairement l'intervention de ces personnels municipaux dans le fonctionnement de l'établissement public, en application des dispositions de l'article L. 1611-2¹ qui énonce que les collectivités territoriales supportent, chacune en ce qui la concerne, les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement de services placés sous leur autorité. Par ailleurs, dans la mesure où l'activité de la caisse des écoles nécessite l'intervention de personnels mis à disposition par une collectivité distincte, il serait souhaitable que les dépenses correspondantes soient retracées dans son budget.

Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonction a souligné qu'une convention de mise à disposition entre la ville de Montpellier et la caisse des écoles était en cours d'élaboration pour être présentée également lors de la réunion du comité du 6 décembre.

Elle a précisé également « *que dans le cadre de l'élaboration du budget primitif 2007 de la caisse des écoles, il est prévu la création d'une ligne budgétaire qui permettra le suivi en dépenses et en recettes propres, du dispositif de réussite éducative ainsi que la gestion financière des diverses actions. Ainsi, le budget reflètera bien l'ensemble des dépenses et des recettes qui lui sont affectées* ».

3-3 La nature des dépenses et la mission de la caisse des écoles

La chambre note que l'activité de la caisse des écoles, tournée essentiellement vers des dépenses de fonctionnement liées à la fourniture de matériel scolaire et d'imprimés, à la location et la maintenance de photocopieurs relève plutôt de la compétence obligatoire des communes inscrite aux

¹ et non « 1611-12 », erreur matérielle révélée dans la réponse de l'ordonnateur actuel, et rectifiée au présent rapport.

articles L. 212-4 du code de l'éducation et à l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Cet article dispose que les dépenses obligatoires pour la commune comprennent notamment « ...9) les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ».

De ce point de vue, c'est donc l'activité même de la caisse des écoles qui s'écarte tant de la mission définie par les textes en vigueur que de ses propres statuts.

La caisse des écoles accorde, notamment, une dotation scolaire à chaque établissement fixée en fonction de l'effectif des élèves recensé en septembre de chaque année.

Cette dotation est de 36 € par élève, portée à 37 € en 2005.

Cette enveloppe financière permet à chaque établissement de passer ses commandes de fournitures scolaires dans le cadre et la limite des marchés conclus par la caisse. Il s'agit donc d'une dotation uniforme, alors même que l'article L. 212-10 du code de l'éducation indique qu'il s'agit de faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille. De même, les statuts de la caisse des écoles ont introduit cette notion d'aide fondée sur la modicité ou l'absence de ressources.

Le comité de la caisse qui n'a pas pratiqué d'attribution différenciée de l'aide aux élèves en fonction des ressources des familles, s'est donc affranchi de la priorité sociale en direction des élèves les plus démunis. A cet égard, la loi du 18 janvier 2005 dite de « *cohésion sociale* » a renforcé le caractère social de la mission des caisses des écoles, précisant que ses compétences 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.

De même, en application de l'article L. 212-11 du même code, les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés « *chèques d'accompagnement personnalisé* » dans les conditions prévues à l'article L. 1611-6 du code général des collectivités territoriales.

L'ancien ordonnateur estime que « ... *le champ d'intervention des caisses des écoles peut être différent d'une commune à une autre. La ville de Montpellier a en effet fait le choix de recourir à cette structure pour accompagner les écoles de son ressort au plus près de leurs besoins en matériels scolaires et imprimés, dans une logique de dotations certes « uniformes » parce qu'équitables* ».

Dans le même esprit, l'ordonnateur en fonction a indiqué dans sa réponse que « *la gestion actuelle par la caisse des écoles des fournitures scolaires permet donc une souplesse dans les choix opérés par les enseignants en fonction des projets pédagogiques qu'ils souhaitent conduire avec leurs élèves et permet de garantir aux enseignants l'autonomie de leur choix du matériel pédagogique... Aussi l'octroi d'une dotation uniforme à chaque élève permet-elle à tous les enfants sans exception de bénéficier de fournitures et du matériel nécessaire au bon déroulement de leur scolarité et ce sans distinction quant aux ressources des familles* ».

Sur toute la période sous revue, cette pratique va néanmoins au delà des dispositions légales relatives à la mission spécifique des caisses des écoles ainsi que des propres statuts de la caisse des écoles de Montpellier.

La présidente du comité de la caisse a toutefois précisé que les statuts modifiés le 14 juin 2006 prévoient en leur article 2 que désormais la caisse « a pour but de faciliter la fréquentation

scolaire, de favoriser l'égalité des chances, éviter la ségrégation des enfants en fonction des ressources de leurs familles » et que, dès lors, la rédaction des statuts du 14 juin est en adéquation avec l'activité réelle de la caisse des écoles.

L'ordonnateur en fonction, rejoignant l'analyse de la chambre admet que « ...ces observations révèlent un décalage entre les textes et les activités de la caisse des écoles, qui se sont poursuivies durant plusieurs décennies sans être actualisées. Parallèlement, la ville, par le biais du centre communal d'action sociale et par celui de différentes dispositions (tarification du prix des cantines, des journées de centre de loisirs et d'autres) a pleinement assumé l'aide aux enfants et aux familles les plus déshéritées ».

Au terme de son analyse, la chambre prend acte des mesures adéquates annoncées ou récemment mises en œuvre par le nouvel ordonnateur afin de donner à la caisse des écoles de Montpellier les moyens nécessaires pour exercer pleinement sa mission en conformité avec les textes en vigueur.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 20 décembre 2006.

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application
de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières**

**Réponse de Mme Hélène MANDROUX, Maire de Montpellier, Présidente de la
Caisse des écoles de Montpellier, en date du 16 mars 2007.**

**Réponse aux observations définitives en application
de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières**

**Réponse de M. Georges FRECHE, Président de la Région Languedoc-Roussillon,
en date du 16 mars 2007.**