



Chambre régionale des comptes  
des Pays de la Loire

## Communiqué de presse de Madame Catherine de Kersauson Présidente de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire

Présentation du Rapport public thématique de la Cour des comptes  
et des chambres régionales des comptes,  
« les communes et l'école de la République »  
le 18 décembre 2008

---

Le rapport public thématique « Les communes et l'école de la République » a été publié le 16 décembre et présenté à la presse par Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes.

Il est l'aboutissement d'une enquête commune à la Cour des comptes et à 14 chambres régionales des comptes, conduite sur les années 2005 à 2007.

La Cour des comptes a examiné l'intervention de l'éducation nationale dans la mise en œuvre du service public de proximité qu'est l'école communale (en auscultant 14 rectorats) et 14 CRC ont, à travers des contrôles de 150 communes et intercommunalités, vérifié la bonne articulation des compétences des communes avec celles de l'Etat en matière d'accueil des élèves et de fonctionnement, l'action des communes dans le domaine scolaire et périscolaire, la régularité et l'efficacité de la gestion par les communes des moyens affectés à l'école.

Compte tenu de la période examinée, 3 dispositions nouvelles n'ont pas été étudiées : la semaine de 4 jours ; l'accompagnement éducatif dans les ZEP et le droit d'accueil institué par la loi du 20 août 2008.

La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire a activement participé à cette enquête en contrôlant 24 communes et EPCI dans ce cadre (à la fois des communes n'ayant qu'une école et des grandes villes disposant de plus de 10 écoles). Des exemples émanant de ces contrôles sont cités à 26 reprises dans ce rapport thématique.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité vous le présenter, tout en insistant sur un point de méthode essentiel. Il ne s'agit pas d'épingler telle ou telle gestion locale mais d'illustrer un rapport national d'évaluation d'une politique publique par des exemples choisis sur le territoire de la Région des Pays de la Loire.

Je rappellerai dans une première partie quelles sont les principales conclusions du Rapport public thématique et dans une deuxième partie, j'illustrerai quelques unes de ces thématiques par des exemples retenus dans ce rapport.

\*

## I – LES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT PUBLIC

Le partage d'origine entre la commune, cantonnée au matériel (construction des écoles, 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 des actions et des services, notamment dans le temps périscolaire, constitutifs d'une politique éducative locale qui est désormais une composante du service public attendu des familles.

Les principales conclusions peuvent être regroupées autour de quatre constats et de plusieurs recommandations.

### A- Les constats

1 - Les actions communales au bénéfice de l'école sont rarement mises en cohérence de manière explicite dans une politique éducative. Leur coût est difficilement chiffrable.

La Cour considère qu'il est indispensable de connaître, aussi précisément que possible, le contenu, le coût et les modalités de financement des politiques éducatives locales afin d'être en mesure de corriger, le cas échéant, 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.

2 - Dans les territoires ruraux, l'école est souvent devenue intercommunale de fait. Le développement de l'accompagnement éducatif, des activités péri et extrascolaires, mais aussi des services annexes comme la restauration scolaire, est inséparable du débat sur l'intercommunalité, tant il est vrai que les petites communes ne pourront pas organiser et financer seules les prestations et services liés à l'école.

3 - Les relations entre l'éducation nationale et les communes sont marquées par le rôle de plus en plus important joué par ces dernières dans le champ éducatif. Une amélioration des processus d'échange d'information et une concertation préalable approfondie sont devenues indispensables.

4 - Les moyens dont disposent les collectivités locales et les priorités qu'elles donnent à leur action sont très divers. Il faut donc veiller à ce que l'autonomie des collectivités territoriales reste compatible avec le principe d'égalité et de gratuité du service public.

La définition, en concertation avec les organisations représentatives des élus des collectivités locales, d'un « cadre de référence » des moyens à mettre en œuvre pourrait contribuer à garantir ces principes fondateurs de la République.

## B - Les recommandations

Le rapport formule plusieurs recommandations :

1- il faut tout d'abord résoudre le problème de la direction des écoles. Une solution serait de donner à ces dernières plus d'autonomie en les érigeant en établissements publics à part entière. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoyait la possibilité d'expérimenter cette voie. Jusqu'à présent personne ne l'avait saisie. Cette solution ne séduisait, il faut dire, ni les élus, ni l'éducation nationale. La réponse du Ministère laisse entrevoir un possible changement sur ce point puisque une proposition de loi relative à la création d'établissements publics d'enseignement primaire (EPEP) a été déposée le 25 septembre dernier.

Il faudrait de toute façon redéfinir rapidement le statut des directeurs d'école pour résoudre la crise actuelle.

2 - il faut ensuite pousser à son terme la logique de la décentralisation. Il faut simplement que les communes se dotent d'une organisation administrative et comptable adéquate, propre à garantir la transparence et l'efficacité des actions qui sont de leur ressort.

Si elles jugent ne pas avoir la taille critique pour le faire, qu'elles transfèrent cette compétence au niveau intercommunal. Actuellement, nous sommes dans la pire des situations avec de très fréquents transferts de fait vers l'intercommunalité mais sans traduction institutionnelle claire et lisible. Il faut en finir avec cet embrouillamini auquel plus personne ne comprend rien.

Il est certain que l'école reste « sentimentalement » communale... mais l'organisation intercommunale apparaît bien souvent plus opportune ; elle a notamment pour immense avantage de contribuer à réduire les inégalités entre écoles, au moins sur un secteur donné.

3- Enfin, la libre administration des collectivités territoriales doit aller de pair avec des mécanismes de contrôle et d'harmonisation nationaux.

La difficulté dans notre pays est que la décentralisation s'accompagne presque toujours d'un recul de l'information disponible au niveau central qui rend plus difficiles le contrôle et la correction des inégalités.

Notre travail a notamment mis en évidence le flou budgétaire et comptable qui entoure les politiques éducatives des communes. Il est ainsi impossible de chiffrer leur effort financier et a fortiori de tenter de réduire les écarts.

Des mesures très concrètes permettraient pourtant de remédier à ces lacunes :

L'Etat doit d'abord pouvoir exiger des collectivités territoriales les informations nécessaires à l'analyse des différentes politiques éducatives. Cela implique de clarifier le périmètre des dépenses communales obligatoires ;

Cela implique ensuite de mettre en place les outils méthodologiques et comptables permettant d'évaluer plus rigoureusement les différentes composantes de la dépense scolaire.

L'Etat doit par ailleurs garantir l'homogénéité de l'obligation scolaire et des contenus pédagogiques.

A cet effet, une meilleure concertation entre l'Etat et les communes est absolument nécessaire. Nous recommandons notamment que soit clarifiée 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 .

## II – LES EXEMPLES LIGERIENS

### A – Le pilotage par la commune de sa politique éducative, des effectifs et des coûts

L'organisation administrative des communes n'est pas toujours adaptée. Ainsi, si l'on comprend que des petites communes ne disposent pas de service scolaire, il est regrettable que la compétence scolaire n'apparaisse pas identifiée dans l'organigramme d'une commune de la taille de La Ferté Bernard. Cela va de pair avec la méconnaissance qu'ont les services municipaux des effectifs des écoles publiques (enseignants, élèves), le nombre d'élèves inscrits en dehors de la commune ou l'absence d'une programmation pluriannuelle de l'effort immobilier en matière scolaire qui est une compétence obligatoire des communes.

D'une manière générale, l'enquête a montré la difficulté à connaître le coût par élève en l'absence d'une comptabilité par fonctions dans les communes de moins de 3 500 habitants.

En Pays de la Loire, l'exemple d'Angers se distingue, la ville ayant mis en place des outils de pilotage et notamment une comptabilité analytique dans le domaine scolaire.

En revanche, dans la commune des Ponts de Cé, le calcul du coût moyen par élève omet les charges de personnel (personnel administratif et d'entretien) imputables à la commune. En outre, il peut y avoir des lectures différentes concernant dépenses obligatoires et facultatives.

Ces différents éléments conduisent à des disparités importantes d'une commune à l'autre en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement consacrées à l'enseignement maternel et primaire. On retrouve ces mêmes disparités en ce qui concerne les moyens consentis par les communes pour les fournitures scolaires.

## B – Les disparités concernant le forfait communal versé aux établissements privés

Le coût moyen par élève scolarisé dans l'école publique sert en principe de référence pour la prise en charge par les communes sous la forme d'un forfait des dépenses de fonctionnement des écoles sous contrat d'association avec l'Etat (article L.442-5 du code de l'éducation).

Il existe des disparités importantes d'une commune à l'autre liées aux modes de calcul du coût moyen comme on l'a vu mais aussi aux modalités différentes de fixation du forfait. On a ainsi observé qu'à Brétignolles, aux Ponts de Cé, à Trélazé ou à Saint-Laurent des Bois, le forfait est calculé à partir du coût moyen et du nombre d'élèves concernés. Mais ailleurs, on peut appliquer un plafond de dépenses (communauté de communes du Massif de Perseigne) ou indexer un forfait de référence sur l'indice des prix à la consommation (exemple de Saint Florent le Vieil) voire se référer à un accord ancien comme au Mans. Dans certains cas, les modalités du calcul ne sont pas précisées (à La Baule).

## C – Les difficultés d'adaptation du cadre territorial

Si l'école apparaît comme le cœur des compétences communales, les évolutions démographiques doivent conduire à une réflexion tenant compte du développement de l'intercommunalité.

Ainsi on a relevé des exemples de RPI qui ont permis d'éviter des fermetures de classes.

Pourtant, dans des contextes différents, on constate de fortes réticences à l'école intercommunale.

Aux Sables d'Olonne, bien que les écoles accueillent 27 % des élèves d'autres communes proches (essentiellement du territoire de la communauté des Olonnes), les communes n'ont pas transféré la compétence scolaire à l'EPCI et aucune contrepartie financière n'est demandée aux communes d'origine des élèves comme le prévoit la réglementation.

A l'inverse, même quand la compétence scolaire a été transférée à l'EPCI, les communes continuent à financer des opérations de construction scolaire. C'est le cas d'Angers ou de Trélazé alors qu'Angers Loire Métropole dont elles sont membres a reçu cette compétence.

