



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'AQUITAINE

Bordeaux, le 22 juin 2007

Le Président

Références à rappeler : JP/CB/ ROD I1 033024022

Monsieur le Maire,

Par lettre du 7 juillet 2006, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2001 à 2004 et à l'examen de la gestion de 2005 jusqu'à la période la plus récente de la commune d'Avensan. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 décembre 2006.

Je vous ai fait connaître par lettre du 8 février 2007, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 21 décembre 2006, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu par courrier du 8 mars 2007.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 19 avril 2007 les observations définitives qui vous ont été notifiées le 22 mai 2007.

Vous avez répondu le 11 juin 2007. Cette réponse qui n'engage que votre responsabilité est jointe au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

- la situation financière,
- la gestion, par la commune, de ses compétences en matière d'enseignement primaire.

Monsieur Claude BLANC

Maire de Avensan
3, place Saint-Pierre

33480 AVENSAN

I / : LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la commune de Avensan a été examinée à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion des exercices 2001 à 2005. L'analyse a été effectuée au vu de l'évolution respective des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement, en prenant en compte un certain nombre d'indicateurs relatifs, notamment, à la rigidité des charges de structure, l'autofinancement, l'endettement, la fiscalité, le financement des dépenses d'investissement. Les valeurs indiquées sont exprimées en euros ou en millions d'euros (M€), et les moyennes nationales de référence sont extraites du guide des statistiques financières édité par la direction générale des collectivités locales, et également des comptes des communes du ministère de l'économie et des finances. A ce sujet, vous indiquez dans votre réponse du 8 mars 2007 que la commune a une population qui, à ce jour, s'élèverait à 2 184 personnes.

Sur la période examinée 2001 à 2005, la chambre relève que la situation financière de la commune n'appelle pas de commentaires particuliers ; en effet, la collectivité dégage une capacité d'autofinancement disponible (CAF nette) positive de 2002 à 2005 (102 961 €). Concernant l'évolution de la section de fonctionnement, il peut être observé une certaine stabilité, tant dans les dépenses réelles que dans les recettes réelles de fonctionnement de la commune. S'agissant du « cycle d'exploitation » et donc de l'évolution respective des charges (1,06 M€ en 2005) et des produits de gestion (1,3 M€ en 2005), il peut être noté, de 2002 à 2005, une baisse des produits de gestion (- 4,20 %) et une légère augmentation des charges de gestion (+ 0,99 %). Cette baisse des produits s'explique par la création de la communauté de communes « La Médullienne » et la mise en place de la taxe professionnelle unique.

Par ailleurs, la chambre note que le coefficient de rigidité des charges de structure (charges de personnel (chapitre 012) + intérêts des emprunts rapportés aux recettes de fonctionnement – le compte 777) se situe sensiblement au niveau des autres collectivités pendant les années sous revue. De plus, elle relève que les charges de personnel, après avoir retranché les atténuations de charges (compte 649) progressent de plus de 13 % de 2002 à 2005. Toutefois, en euros par habitant, les charges de personnel sont de 231 € en 2005 ; elles se situent donc en dessous de la moyenne de la strate (273 €).

S'agissant des intérêts des emprunts, la chambre constate leur diminution de près de 24 % entre 2002 (52 517 €) et 2005 (40 193 €). En revanche, l'encours de la dette a augmenté de l'ordre de 42 % au cours de la période ; il s'élève à 1,2 M€ au 31 décembre 2005. Par ailleurs, le ratio de solvabilité, ratio qui détermine la capacité de la commune à faire face à la totalité de sa dette au moyen de l'épargne brute dégagée (autofinancement brut) se dégrade entre 2002 (3,2 années) et 2005 (5,3 années). La chambre note toutefois qu'en 2005, la dette exprimée en euros par habitant (559 €), est inférieure à la moyenne de la strate des communes comparables (651 €). De plus, comme vous le soulignez dans votre réponse précitée du 8 mars 2007, la commune a dû faire face à des investissements lourds à la suite de la tempête de 1999.

Jusqu'à l'année 2002 incluse, la commune de Avensan a perçu le produit des quatre taxes, calculé à partir des bases notifiées et selon les taux qu'elle votait. En 2003, suite à la mise en place de la taxe professionnelle unique sur le territoire de la communauté de communes, le conseil municipal a été amené à voter le taux de trois des taxes seulement, celui de la taxe professionnelle étant voté directement par la communauté des communes. Il peut être observé que les bases ont évolué, positivement et régulièrement, de 2002 à 2005, et ont généré un produit en constante augmentation, du fait également de la hausse des taux, intervenue sur la période. Le produit des contributions directes représente en 2002, 41 % des produits de gestion mais seulement près de 36 % en 2005.

De 2002 à 2005, la pression fiscale, calculée à partir des coefficients de revalorisation forfaitaire applicables à la valeur locative actualisée et des taux votés par le conseil municipal, a progressé de 10,7 % environ. Déduction faite de l'inflation entre janvier 2002 et décembre 2005, la pression fiscale réelle a en fait augmenté d'environ 2,5 %, en euro constant, sur la période.

La collectivité a mené une politique soutenue d'investissement au cours des dernières années. Le pourcentage des dépenses d'investissement consacrées à l'équipement apparaît important tout au long de la période ; en 2005, elles représentent 72,8 % des dépenses réelles d'investissement. Rapportées à la population, les dépenses d'équipement représentent 314 € par habitant en 2004 pour une moyenne de la strate se situant à 292 €

Pour financer ces dépenses d'équipement, la commune, outre le financement propre disponible (CAF, FCTVA, subventions, produits des cessions...), a recours à l'emprunt qui, sur la période se situe autour de 200 000 € par an, en moyenne. La juridiction relève à cet égard qu'en 2005, la commune, bien que disposant d'un financement propre disponible de 286 849 €, et donc suffisant pour un montant de dépenses d'investissement de 262 148 €, a mobilisé prématurément un emprunt de 230 030 €

II / : LA GESTION, PAR LA COMMUNE, DE SES COMPETENCES EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

Les observations suivantes sont formulées dans le cadre général d'une enquête menée conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur les communes et l'enseignement primaire. Elles s'appuient sur les données fournies par la commune de Avensan.

2 1 / L'organisation scolaire et les effectifs

La commune de Avensan a conservé la compétence scolaire, sans aucun transfert à un établissement public de coopération intercommunale. Les établissements, école élémentaire et école maternelle, ne font pas partie d'un regroupement pédagogique intercommunal. Il n'y a pas d'écoles classées en ZEP, ni d'école privée.

2-1-1 : Les élèves et leur répartition

La commune dispose d'une école maternelle et d'une école élémentaire publique.

Le tableau ci-après indique l'évolution des effectifs des élèves :

| effectifs par classe | 2002 | | | 2003 | | | 2004 | | | 2005 | | |
|--------------------------|-----------------|-----------|--|-----------------|-----------|--|-----------------|-----------|--|-----------------|-----------|--|
| | Nbre de classes | Effectifs | Nbre d'élèves par classe <i>Moyenne</i> | Nbre de classes | Effectifs | Nbre d'élèves par classe <i>Moyenne</i> | Nbre de classes | Effectifs | Nbre d'élèves par classe <i>Moyenne</i> | Nbre de classes | Effectifs | Nbre d'élèves par classe <i>Moyenne</i> |
| Ecole maternelle | 3 | 104 | 34,66 | 4 | 106 | 26,5 | 4 | 110 | 27,5 | 4 | 118 | 29,5 |
| Ecole élémentaire | 6 | 137 | 22,83 | 6 | 125 | 20,83 | 6 | 135 | 22,5 | 6 | 143 | 23,83 |

La chambre constate une augmentation des effectifs des écoles élémentaires et maternelles de 20 élèves soit 8,2 %. Les effectifs sont passés de 241 élèves en 2002 à 261 élèves en 2005. Les effectifs des écoles maternelles ont augmenté de 14 élèves de 2002 à 2005 (soit + 13,4 %), alors que le nombre d'élèves de l'école élémentaire n'a augmenté que de six élèves (4,3 %) durant la même période.

Depuis la création d'une classe maternelle supplémentaire en 2003, la chambre constate que le nombre d'élèves par classe de l'école maternelle progresse passant de 26,5 en 2003 à 29,5 en 2005. En revanche, l'effectif par classe de l'école élémentaire est relativement stable entre 21 et 24 élèves.

2-1-2 : l'accueil des élèves en provenance d'autres communes

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nombre d'élèves scolarisés à Avensan | 241 | 231 | 245 | 261 |
| Nombre d'enfants accueillis en provenance d'autres communes | 5 | 6 | 4 | 5 |
| % | 2,07 % | 2,59 % | 1,36 % | 1,91 % |

Il ressort du tableau précédent que 2 % environ des élèves scolarisés résident dans une autre commune. L'accord de la commune est donné sur simple demande des parents qui travaillent à Avensan. La collectivité a indiqué qu'il n'y a pas eu d'accord avec la commune de résidence des élèves accueillis et qu'aucune contribution n'a été perçue.

Il peut être noté que la commune ne sollicite pas de participation financière, bien que celle-ci soit expressément prévue par les dispositions de l'art. L. 212-8 du code de l'éducation. La chambre rappelle toutefois que l'article L.212-8 du code de l'éducation permet à la commune de demander de telles participations.

C'est pourquoi, la chambre avait recommandé à la collectivité de prendre une délibération sur cette situation, considérant qu'il était souhaitable que le conseil municipal intègre tous les éléments de contexte pertinents et qu'il se prononce sur le principe et s'il l'estime nécessaire, sur le montant des éventuelles participations demandées aux communes de résidence des élèves. La juridiction note que l'assemblée délibérante s'est prononcée le 16 mars 2007 en décidant de ne pas solliciter de participation financière.

Enfin, aucun enfant de la commune n'a été scolarisé dans les communes voisines durant les quatre années examinées et aucun élève de la commune de Avensan n'a fréquenté des écoles privées installées sur le territoire d'autres communes durant la même période.

2-1-3 : les personnels et leur répartition en 2005

La chambre relève que le nombre des enseignants ne varie pas depuis la création d'une classe maternelle supplémentaire en 2003 et que la répartition par statut non plus. En effet, le nombre d'instituteurs reste le même (10) ainsi que le nombre de professeurs des écoles (1) durant toute la période sous revue.

S'agissant des personnels communaux, la juridiction note une augmentation du nombre des agents d'entretien et autres personnels à compter de 2004, écoles maternelle et élémentaire confondues (1 en 2002 et 2003, 4 depuis 2004). Cependant, il est relevé qu'il n'y a pas d'agents d'entretien à l'école maternelle d'Avensan.

En ce qui concerne les personnels communaux dans les écoles maternelles, les agents territoriaux spécialisés pour les écoles maternelles (ATSEM ou faisant fonction) qui 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 la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants, sont en nombre égal au nombre des classes maternelles (4).

2-2 : L'articulation des compétences de l'Etat et de la commune

2-2-1 : la programmation des équipements

La commune a, entre 2002 et 2004, achevé la restructuration de son groupe scolaire par la construction d'une classe maternelle, d'une salle de bibliothèque et d'un préau. A ce jour, le groupe scolaire a atteint sa taille maximum et son agrandissement est inscrit dans le futur plan local d'urbanisme (PLU) de manière à faire face à l'arrivée de nouvelles familles.

En ce qui concerne les mesures prises pour adapter les locaux aux enfants handicapés qui doivent être accueillis de droit à compter de la rentrée scolaire 2006 (loi du 11 février 2006), la collectivité a précisé que tous les bâtiments du groupe scolaire sont de plein pied et leur accessibilité par les handicapés a été prise en compte lors des travaux du groupe scolaire (2000/2003)

2-2-2 : les instances de concertation

Les procès verbaux des réunions des conseils d'écoles ont été produits ; ces derniers se réunissent pour chaque école plusieurs fois par an, sans qu'il y ait toutefois une périodicité régulière. Outre la participation des enseignants, des ATSEM et agents d'entretien, des représentants des parents d'élèves, des représentants du Réseau d'Aide aux Enfants en Difficulté (RASED), la chambre note la présence d'une ou deux représentantes de la mairie, adjointes au maire.

En ce qui concerne le bilan que la collectivité tire des instances de concertation, la commune a indiqué qu'elle n'avait aucun contact avec le Conseil Départemental de l'Education Nationale ; il est toutefois constaté au vu des comptes-rendus des conseils d'école qu'un délégué départemental de l'Education nationale participe aux réunions.

S'agissant des relations établies et la procédure mise en place entre l'inspection académique, les directeurs d'école et le maire en ce qui concerne le fonctionnement matériel des écoles, la collectivité a fait connaître que l'inspection académique et les directrices des écoles sont consultées notamment, au préalable, lors de projets de travaux sur le groupe scolaire ou de projets pédagogiques liés à l'achat de matériel informatique.

2-3 : l'évaluation de l'impact des dépenses

2-3-1 : les politiques « locales » d'éducation

Dans le cadre de son enquête, la chambre a souhaité la communication par la collectivité de tout document permettant de prendre connaissance de la politique locale de l'éducation mise en place, en particulier les délibérations, rapports, plaquettes d'informations, documents d'évaluation faisant ressortir les objectifs et les résultats obtenus. Aucun document d'évaluation de la politique locale de l'éducation faisant ressortir les objectifs et les résultats obtenus n'a été transmis à la juridiction. De même, il ressort que la commune ne détient pas de renseignements statistiques sur le taux d'absentéisme des élèves, le nombre d'actes de signalements effectués, le pourcentage des élèves ayant bénéficié du bilan de santé dans leur sixième année, le pourcentage des élèves sans maîtrise, à la fin du primaire, des compétences de base.

2-3-2 : les contrats et partenariats

La commune a répondu qu'elle n'est pas partie à des contrats ou partenariats formalisés, comme par exemple un contrat éducatif local, un plan local de réussite éducative commune/Education Nationale, un projet de réussite éducative...

2-3-3 : les dépenses scolaires, périscolaires et parascolaires

En ce qui concerne les activités scolaires, périscolaires et parascolaires, la commune a indiqué qu'elle n'intervenait pas dans les domaines suivants : accueil avant et après l'école (celui-ci est pris en charge par la communauté de communes), études du soir, soutien scolaire, sécurité routière. En revanche, la collectivité achète directement des ordinateurs, environ deux par an ; toutefois en 2006, six postes ont été acquis.

En ce qui concerne les voyages éducatifs, une ligne budgétaire est réservée aux sorties scolaires, pour un montant d'environ 4 500 €. Enfin, en ce qui concerne l'éducation nutritionnelle des élèves, la collectivité organise plusieurs fois par an avec son prestataire chargé des repas de la cantine scolaire, des journées de découvertes culinaires.

Par ailleurs, s'agissant de l'accompagnement des activités scolaires, des cours d'anglais sont dispensés par un enseignant aux classes CM et CE de l'école élémentaire et un intervenant extérieur donne des cours de musique dans chaque classe de l'école élémentaire, le jeudi. Concernant cette dernière activité, la commune accorde une subvention à une association, le centre d'accueil sportif culturel d'Avensan (CASCCA), qui rémunère l'intervenant.

Les activités périscolaires ne sont pas prises en compte sur le budget communal. Jusqu'en 2002, celles-ci étaient financées par le CLSH (Centre de loisirs sans hébergement) ; à compter du 1^{er} janvier 2003, la Communauté de communes « La Médullienne » les a prises en charge.

Le tableau ci-après fait apparaître le pourcentage des enfants concernés par l'accueil périscolaire, soit 50 % en 2005, par rapport à l'effectif scolarisé :

| Accueil périscolaire dans l'école maternelle | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------|-------|------|------|
| Enfants concernés par l'accueil périscolaire dans la maternelle | 33 | 50 | 55 | 59 |
| Effectif scolarisé en maternelle | 104 | 106 | 110 | 118 |
| % | 31,73 | 47,16 | 50 | 50 |

| Accueil périscolaire dans l'école élémentaire | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Enfants concernés par l'accueil périscolaire dans la maternelle | 55 | 69 | 71 | 72 |
| Effectif scolarisé en élémentaire | 137 | 125 | 135 | 143 |
| % | 40,14 | 55,20 | 52,59 | 50,34 |

Sur l'aide apportée dans le domaine scolaire par d'autres collectivités, la collectivité a fait savoir que le département subventionne tout achat de mobilier ou d'équipement scolaire dans le cadre d'un projet éducatif.

Enfin, en matière d'école maternelle (objectif d'accueil, part des dépenses scolaires affectée à l'école maternelle...), la collectivité a précisé qu'elle ne prend que les enfants de trois ans de la commune et dont les parents travaillent dans la commune. Eventuellement, sur le conseil de la directrice, les enfants de 2 ans et demi peuvent être acceptés pour éviter une fermeture de classe.

La commune n'a pas procédé au recrutement d'emplois jeunes, d'agents de médiation, d'assistants d'éducation, ni eu recours aux nouveaux contrats aidés (emplois vie scolaire) mis à disposition par l'éducation nationale.

2-4 : les moyens consacrés par la commune aux écoles primaires

2-4-1 : le coût de la politique scolaire en fonctionnement et en investissement

Le tableau ci-après, renseigné par la commune, retrace les dépenses consacrées aux écoles primaires entre 2002 et 2005.

| Les dépenses scolaires | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Charges de fonctionnement | | | | |
| - achats de matières et fournitures (compte 606): | | | | |
| - dont petit équipement (compte 6063): | 500 | 500 | 500 | 500 |
| - dont fournitures scolaires (compte 6067): | 7107 | 11486 | 11273 | 9664 |
| -dont alimentation (compte 6023) hors restauration scolaire: | | | | |
| - achats de marchandises (comptes 607): | | | | |
| - entretien et réparation des biens immobiliers (compte 6152): | 9060 | 19784 | 13235 | 27995 |
| - entretien et réparation des biens mobiliers (compte 6155): | | | | |
| - divers (compte 6182 : abonnement) | 191 | 76 | 193 | 41 |
| - diverses charges de personnel (ATSEM, personnel d'entretien, garderie, intervenants extérieurs) (garderie, intervenants extérieurs...) | 53883 | 49518 | 68364 | 83678 |
| - subventions versées à des organismes publics ou privés (C/657) (hors participation aux écoles privées) | | | | |
| - Autres charges | | | | |
| Total fonctionnement | 70 741 | 81 364 | 93 565 | 121 878 |

Le coût moyen, en termes de fonctionnement s'établit ainsi :

- 2002 : 293,53 €
- 2003 : 352,22 €
- 2004 : 381,89 €
- 2005 : 466,96 €

2-4-4 : les fournitures scolaires

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|-------|--------|--------|-------|
| Dépense annuelle globale de fournitures scolaires (C/6067) | 7 107 | 11 486 | 11 273 | 9 664 |
| Nombre d'élèves | 241 | 231 | 245 | 261 |
| Dépense par élève | 29,48 | 49,72 | 46,01 | 37,02 |

La dépense par élève se situe donc autour de 37 € en 2005.

2-4-5 : les dépenses d'entretien des locaux

L'entretien des locaux s'effectue pour les écoles élémentaire et maternelle, en régie directe en partie et majoritairement par recours à un prestataire. Le montant de la dépense annuelle d'entretien des locaux s'élève à 27 000 € environ par année.

2-5 : la restauration scolaire

Par délibération du conseil municipal du 14 octobre 2005, il a été décidé à l'unanimité d'appliquer une hausse de 2,2 % au prix unitaire enfant du ticket de cantine à compter du 1^{er} janvier 2006, soit 1,76 € TTC jusqu'à 2 enfants par famille, et 1,43 € TTC pour les familles à partir de 3 enfants. La même hausse a été appliquée au repas unitaire adulte à compter du 1^{er} novembre 2005 soit 2,81 € TTC. Le paiement des repas s'effectue au vu de factures.

Le prix de revient d'un repas pour la collectivité et son évolution pendant la période sous revue sont reproduits ci-après :

| 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Augmentation 2005/2002 |
|------|------|------|------|---------------------------|
| 3,10 | 3,20 | 3,25 | 3,35 | 8,06 % |

En ce qui concerne la restauration scolaire, la commune passe un marché de fournitures et de service à bons de commande de trois ans avec un prestataire. Les effectifs d'élèves bénéficiant de la restauration scolaire sont les suivants :

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Nombre d'élèves bénéficiant de la restauration scolaire | 150 | 160 | 170 | 180 |
| Nombre d'élèves scolarisés | 241 | 231 | 245 | 261 |
| % | 62,24 | 69,26 | 69,38 | 68,96 |

Les autres bénéficiaires sont les enseignants, le personnel de la commune, les stagiaires et le personnel du centre de loisirs sans hébergement (CLSH). Le nombre de repas servis par jour et par catégories de bénéficiaires en 2005 se décompose comme suit : enseignants (6), personnel communal (7), personnel centre de loisirs (5), stagiaire (1). La surveillance des repas est assurée par les agents territoriaux (ATSEM, agents d'entretien).

2-6 : les transports scolaires

Il n'est pas organisé de transports scolaires à Avensan.

2-7 : les coopératives scolaires

Bien que les procès verbaux des conseils d'école fassent état de l'existence de coopératives scolaires, la commune n'accorde pas de subventions à ces dernières.

En conclusion, il est apparu lors de l'instruction que tous les éléments d'information collectés, bien que se rapportant à un même secteur, figuraient dans des documents éclatés et dispersés.

Par suite, une réflexion pourrait être menée par la collectivité sur la nécessité éventuelle d'élaborer un rapport d'activités sur le secteur scolaire. Ce rapport qui pourrait agréger l'ensemble des informations quantitatives relatives au secteur, pourrait également constituer un document d'évaluation, permettant de mesurer les évolutions de la politique locale de l'éducation, faisant ressortir les objectifs et les résultats obtenus.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre accompagné de votre réponse, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport accompagné de votre réponse deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes

Réponse du Maire