

COUR des COMPTES

Rapport public particulier

« La décentralisation et l'enseignement du second degré »

février 1995

INTRODUCTION
PREMIERE PARTIE. - UN REGIME COMPLEXE DE PARTAGE DES COMPETENCES
I. - LE SCHEMA INSTITUTIONNEL
A. - Le champ d'application des transferts de compétences
B. - Les nouvelles règles de planification et de programmation des équipements scolaires
1. Le régime de droit commun
2. L'enseignement agricole :
C. - Le régime des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)
1. Le nouveau dispositif :
2. L'ouverture des établissements sur l'extérieur
3. Le cas particulier des établissements d'enseignement agricole
D. - Les prérogatives conservées par l'Etat
1. Des compétences propres : p. 17
2. Des moyens de peser sur l'exercice des compétences transférées
3. La mise en place d'instances de concertation territoriale :
II. - LE SCHEMA FINANCIER
A. - Un financement partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales
B. - Des mécanismes spécifiques de compensation
1. La compensation des charges de fonctionnement
2. La compensation des charges d'équipement
C. - Des financements conjoints entre collectivités de niveaux différents
III. - LA PRISE EN CHARGE PAR LES COLLECTIVITES DE LEURS NOUVELLES COMPETENCES
A. - L'incidence limitée des transferts et mises a disposition de personnels
1. Les principes du transfert
2. Les transferts sont restés limités
3. Une collaboration souvent étroite entre les services académiques et les collectivités
B. - La diversité des modes d'organisation des services
1. Les collectivités se sont progressivement dotées de services scolaires
2. Les modes d'organisation retenus traduisent une appropriation souvent tardive et parfois encore insuffisante des compétences transférées
DEUXIEME PARTIE. - LA MISE EN OEUVRE DE MOYENS ACCRUS FACE A DES BESOINS EN FORTE AUGMENTATION
I. - LES BESOINS A SATISFAIRE
A. - L'Etat du patrimoine transféré
1. La mise à disposition du patrimoine s'est déroulée dans un contexte souvent difficile
2. Les procès-verbaux de remise ont fait l'objet d'un usage très limité
3. A la date du transfert, le patrimoine était souvent dans un état médiocre
4. Des diagnostics complémentaires ont permis aux collectivités de déterminer l'état du patrimoine et de programmer leurs premières interventions
5. Deux enquêtes nationales sur l'état du patrimoine scolaire ont été conduites depuis 1986
B. - L'évolution rapide des effectifs et des filières
1. Les effectifs
2. Des mutations notables sont également intervenues en matière de filières et de rénovation pédagogique

II. - L'EFFORT ACCOMPLI PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES
A. - La forte progression des dépenses d'investissement et de fonctionnement
1. Un effort quantitatif globalement soutenu
2. Des dépenses et des réalisations d'ampleur inégale
3. Les coûts de construction :
B. - La diversification des modes de réalisation des investissements
1. La maîtrise d'ouvrage directe
2. L'appel de responsabilité et le recours à un mandataire
C. - Le recours à des techniques discutables
1. Les délégations de maîtrise d'ouvrage
2. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)
3. Le dispositif adopté par la région Ile-de-France pour la rénovation des lycées
III. - LES MOYENS NOUVEAUX DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT
A. - L'évolution des modes de calcul et de versement des dotations :
1. La part des dotations dans les recettes des établissements :
2. Le mode de calcul des dotations
3. Des facilités nouvelles de financement
B. - Les relations nouvelles entre collectivités et établissements :
1. La rationalisation de la gestion
2. La difficile conciliation avec l'autonomie des établissements
3. La question des personnels chargés du fonctionnement des lycées et collèges
TROISIEME PARTIE. - DES INSUFFISANCES A COMBLER ET DES CLARIFICATIONS A OPERER
I. - DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT DEFINIES
A. - Les insuffisances de la programmation
1. L'établissement des schémas
2. La programmation des investissements
3. Les organes consultatifs
B. - Les faiblesses de la régulation par l'Etat
1. L'aide à la réalisation des schémas prévisionnels des formations
2. La régulation en matière de programmation scolaire
3. Quelques exemples de discordances marquées entre l'Etat et les collectivités
II. - UN SYSTEME DE FINANCEMENT QUI ENTRAINE LA CONFUSION DES RESPONSABILITES
A. - Le maintien d'importantes contributions des communes
1. L'application des dispositions législatives prévoyant la participation des communes au financement des collèges publics
2. Les interventions des communes hors de tout fondement juridique
B. - Le maintien d'importants concours de l'Etat
1. L'évolution des concours de l'Etat
2. Un dispositif de compensation financière, source de contestations
III. - DES INTERVENTIONS LOCALES AUX LIMITES INCERTAINES
A. - Les aides à l'enseignement privé
1. Un cadre juridique imprécis
2. Des interventions importantes mais très variées
B. - Les interventions dans le domaine pédagogique
1. Le financement de dépenses d'équipement pédagogique
2. Les autres interventions en matière pédagogique
CONCLUSION, ANNEXES et REPONSES DES ADMINISTRATIONS

INTRODUCTION

L'histoire de l'enseignement en France, marquée par le rôle prédominant du pouvoir central, situe les mesures de décentralisation en matière scolaire dans un contexte très différent de celui des autres domaines. Cette particularité explique à la fois le contenu des mesures adoptées et les conditions de leur mise en oeuvre.

1. L'idée, préconisée par les philosophes du XVIII^e siècle, de confier à l'Etat la responsabilité de l'enseignement, jusque-là domaine réservé de l'Eglise, se concrétise à la Révolution. La Constituante pose le principe d'une instruction primaire publique, par la loi du 3 septembre 1791. Puis, sous la Convention, le décret du 15 septembre 1793 répartit l'enseignement en trois degrés : primaire, secondaire et supérieur. Les lycées et collèges communaux sont désormais soumis à l'Etat, comme l'enseignement supérieur. Le territoire est divisé en académies, placées sous l'autorité des recteurs.

Napoléon I^{er} donne à l'Université impériale le monopole de l'enseignement, y compris celui, en droit, de l'enseignement primaire (décret du 17 mars 1808) ; mais si les établissements d'enseignement secondaire et supérieur passent sous la tutelle de l'Etat, l'Empire laisse en pratique à l'Eglise la charge de l'enseignement primaire. Sous la Restauration, de nombreuses et importantes fonctions universitaires sont confiées à des ecclésiastiques. Toutefois, à partir de la monarchie de Juillet, la recherche d'un nouvel équilibre est sensible, dans la double affirmation de la liberté de l'enseignement et de l'initiative de l'Etat. Le principe de liberté, énoncé par la Charte de 1830, est assuré par la loi Falloux de 1850 pour l'enseignement secondaire, instaurant la possibilité pour les communes et les départements de financer jusqu'à 10 % du budget des écoles privées. Cette liberté sera ensuite étendue à l'enseignement supérieur, puis primaire, enfin technique.

Dès lors, apparaît une différenciation nette de l'enseignement public, fondé, à partir de la Troisième République, sous l'impulsion de Jules Ferry, sur les valeurs républicaines de laïcité et de neutralité religieuse (loi du 28 mars 1882) et le primat du pouvoir central, que traduit la rétribution des maîtres par l'Etat (lois des 30 octobre 1886 et 25 juillet 1893).

Au début du XX^e siècle, les lois conduisant à la séparation des églises et de l'Etat poursuivent cette évolution, les relations de ce dernier avec l'enseignement privé se limitant alors à l'exercice d'attributions générales relatives à la sécurité et à l'ordre public.

A partir de la décennie 1950 la séparation entre enseignements public et privé va s'atténuer avec l'octroi d'aides financières à tout enfant d'âge scolaire inscrit dans l'enseignement public ou privé (lois Marie et Barangé), puis avec le principe de la participation de l'Etat au financement de l'enseignement privé (loi Debré du 31 décembre 1959).

2. Le mouvement de démocratisation débute un peu plus tardivement. La création d'une instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes, prévue par la loi de 1791, devra attendre le XIX^e siècle pour se traduire dans les faits : création d'un lycée au moins par académie (décret du 17 mars 1808), obligation d'ouverture d'une école primaire par commune, d'un cours primaire supérieur au chef-lieu d'arrondissement et d'une école normale à la préfecture (loi Guizot du 28 juin 1833). Une étape est parachevée sous la Troisième République, avec, au niveau de l'école primaire, l'obligation de scolarisation assortie de la généralisation progressive de la gratuité : dès 1872, grâce à l'imposition locale spécifique autorisée en 1867, plus de la moitié des élèves bénéficient de la gratuité, dont le principe est généralisé par la loi du 30 octobre 1886, dite loi Goblet.

La population scolarisée ne cesse dès lors de progresser, sous l'effet de la forte demande d'enseignement qui se manifeste dans la seconde moitié du XIX^e siècle, notamment dans les milieux ouvriers, et l'obligation de scolarisation qui, initialement limitée à l'âge de

13 ans (loi de 1882), est prolongée à 14 ans (1936). Parallèlement, se développe l'enseignement supérieur et technique (loi Astier de 1919).

La démocratisation se poursuit par l'ouverture de l'enseignement secondaire aux jeunes filles par Victor Duruy (1867), puis par la création de l'enseignement féminin par Camille Sée (1880), suivie de l'instauration de l'enseignement moderne (1890), héritier de l'enseignement spécial. L'unification de l'enseignement secondaire (égalité entre moderne et classique) est acquise en 1902, mais il faudra attendre 1930 pour que l'enseignement secondaire devienne gratuit, et 1936 (réforme Jean Zay) pour que l'unification du système scolaire permette un passage plus aisé de l'enseignement du premier degré vers le second degré.

Après la guerre, le décret du 6 janvier 1959 édicte l'extension à 16 ans de la scolarité obligatoire, mesure entrée en vigueur en 1967, en pleine période de croissance démographique.

3. Les deux processus de sécularisation et de démocratisation de l'enseignement public se rejoignent pour assurer le primat de l'Etat républicain, unitaire et laïc. Dès le XIXe siècle, la dimension pédagogique est affaire d'Etat : un inspecteur est institué dans chaque département peu de temps après la loi Guizot ; les programmes définis par l'Etat sont applicables à l'ensemble de l'enseignement, public ou privé.

Ce modèle républicain est rappelé par le préambule de la Constitution de 1946 lorsqu'il dispose que l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat. Des éléments supplémentaires de centralisation apparaissent ultérieurement. Par exemple, pour faire face à l'accroissement rapide des effectifs, un décret du 27 novembre 1962 prévoit la possibilité, pour une collectivité, d'abandonner par convention à l'Etat la direction et la responsabilité des travaux de construction d'établissements scolaires qui lui incombait.

Par ailleurs, l'action administrative de l'Etat en matière éducative a pour effet de réduire les marges de manoeuvre des collectivités décentralisées dans ce domaine. En témoigne le recours à la carte scolaire, système lié à la planification et permettant à l'Etat de mieux maîtriser ses prévisions et donc ses actions, et instituée à partir de la fin des années 1950. Selon le décret du 11 juin 1971, l'Etat a seul l'initiative de la mise en place de la carte scolaire, fixant l'implantation et l'évolution des classes et des établissements d'enseignement. De plus, par le jeu des subventions, l'Etat peut subordonner certaines réalisations aux prévisions de la carte.

Toutefois l'action de l'Etat n'exclut pas une implication des collectivités territoriales, en particulier des communes. Les raisons de ce partage de financement sont historiques, la loi Goblet du 30 octobre 1886 disposant déjà que l'établissement des écoles communales, l'entretien des bâtiments et du mobilier ainsi que le logement des maîtres sont à la charge des municipalités. En 1980, elles assument ainsi 14,5 % des dépenses totales d'éducation, en fournissant différents moyens aux établissements d'enseignement : locaux, personnels de service, crédits de fonctionnement, activités périscolaires. Pourtant, juridiquement et administrativement, les collectivités territoriales - communes et départements - apparaissent peu associées au service public de l'éducation.

4. A la veille de la décentralisation, deux données s'imposent. D'une part, l'éducation nationale est une institution républicaine, plus liée au pouvoir central que dans n'importe quel pays d'Europe (cf. annexe 1 sur les exemples étrangers). Comme telle, elle a acquis une ampleur importante, en termes d'effectifs scolarisés (4,4 millions d'élèves en 1984-1985 pour le second degré répartis dans 7 300 établissements) et, par voie de conséquence, d'effectifs budgétaires (600 000 agents dont 390 000 enseignants pour ce même second degré) et de poids financier (6,6 milliards de francs seront finalement transférés). De plus, comme en témoignent les débats parlementaires des années 1980, elle est porteuse d'une dimension culturelle et symbolique qui rend particulièrement cruciale la question de la place de l'Etat dans le système scolaire. D'autre part, le système ménage déjà, qu'il s'agisse de l'enseignement public ou privé, une participation financière des collectivités territoriales qui

nourrit une demande de prise de responsabilité, dans le cadre d'une puissante dynamique de décentralisation.

Dès lors, le législateur des années 1980, ne disposera que d'une marge de manoeuvre réduite pour fixer les grandes orientations de la décentralisation scolaire. En effet, les principes constitutionnels lui imposeront de garder sa fonction d'organisation du service public de l'enseignement et l'acquis de l'histoire influencera fortement le partage des compétences entre Etat et collectivités territoriales.

Le contexte général de la décentralisation en matière d'enseignement a donc conduit à un équilibre délicat : l'ouverture institutionnelle du système éducatif relève d'un partage - et non d'un véritable transfert - de compétences à la fois prudent et complexe.

La préparation de la réforme a donné lieu à des discussions difficiles, les finalités des diverses parties prenantes n'étant pas toujours convergentes. De surcroît, la question de l'avenir de l'enseignement privé a pesé sur le débat.

L'enchevêtrement des objectifs, la volonté politique d'aller vite en traitant dans un même cadre général des secteurs d'activité très différents, l'intervention d'acteurs aux préoccupations diverses (outre les acteurs déjà évoqués, l'administration centrale du ministère, les associations d'élus, les représentants des nombreuses organisations du personnel et les fédérations de parents d'élèves) ont aussi leur part dans la complexité des découpages de compétences et d'interventions et le grand nombre de textes produits pour cette réforme. L'ensemble de ces circonstances explique sans doute la lenteur du processus : ainsi, la loi du 22 juillet 1983, fixant le canevas initial, est sensiblement remaniée avant même d'être précisée par la loi du 25 janvier 1985 ; l'entrée en vigueur complète du nouveau dispositif, initialement prévue au plus tard le 1er janvier 1985, n'a finalement lieu que le 1er janvier 1986.

Le rapport analyse les évolutions intervenues depuis 1986 en examinant successivement :

- le régime de partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales (1re partie) ;
- la mise en oeuvre par les collectivités de moyens accrus pour répondre à des besoins en forte augmentation (2e partie) ;
- les insuffisances à combler et les clarifications à opérer (3e partie).

PREMIERE PARTIE : UN REGIME COMPLEXE DE PARTAGE DES COMPETENCES

L'objectif central de la réforme est de tracer les lignes d'une ouverture institutionnelle du système éducatif dans un contexte de compétences partagées. On vise à l'amélioration des performances du service public en créant un cadre nouveau permettant une participation directe des divers interlocuteurs, au plus près de l'expression des besoins et de la mise en oeuvre de l'action éducative. Le dispositif retenu transfère des compétences aux collectivités territoriales ainsi qu'aux nouveaux établissements scolaires, et ménage une nécessaire concertation entre le service public et les acteurs de son environnement.

A la différence d'autres domaines de compétence purement et simplement transférés aux collectivités, la réforme organise, en tirant les leçons du passé - le primat de l'Etat en matière pédagogique, l'expérience réussie de l'implication des communes dans l'équipement et l'entretien des écoles primaires depuis Guizot, puis Jules Ferry - un régime de compétences partagées : la décentralisation de l'enseignement du second degré apparaît ainsi comme un prolongement, voire une systématisation de la répartition de compétences effectuée un siècle auparavant s'agissant de l'enseignement primaire. Ce modèle prime même la notion de blocs de compétences.

En effet, au lieu de confier à la région des responsabilités concernant l'ensemble de cet ordre d'enseignement - ce qui aurait été cohérent avec les compétences transférées en matière de formation professionnelle - le législateur préfère transposer deux fois le modèle communal : à chaque niveau de collectivité (Etat, région, département, commune) correspond désormais un échelon d'enseignement (supérieur, second cycle du secondaire, collèges, primaire). Mais alors que dans le cas du modèle de l'enseignement primaire, la coïncidence des deux ressorts impose de façon évidente la compétence communale, départements et régions nouvellement érigées en collectivités pouvaient les uns comme les autres aspirer au transfert des lycées et collèges.

D'une part, l'Etat conserve la responsabilité de l'organisation du service public de l'enseignement, conformément à la Constitution et à la tradition française. Gardien du bon fonctionnement du service public et de sa cohérence d'ensemble, il doit à la fois garder la haute main sur la pédagogie et assurer une régulation efficace de l'ensemble du système.

D'autre part, les collectivités territoriales se voient confier des attributions nouvelles en matière de planification scolaire (définition des besoins de formation, fixation des investissements à réaliser et localisation des établissements), de construction et de gestion des établissements scolaires (les départements et les régions se voient reconnaître la responsabilité de la construction, de l'équipement et du fonctionnement, respectivement pour les collèges et les lycées, les établissements d'éducation spéciale, ainsi que les écoles de formation maritime et aquacoles et les établissements d'enseignement agricole) et de participation au fonctionnement du système éducatif (présence reconnue des élus locaux au sein des instances consultatives départementales et académiques, ainsi que dans les conseils d'administration des établissements d'enseignement eux-mêmes). Enfin, en conférant aux établissements d'enseignement le statut d'établissement public local, la loi organise des relations étroites entre ces établissements et les institutions locales.

La réforme, progressivement mise en oeuvre¹, se traduit ainsi par un partage de compétences qui s'écarte des règles générales, un schéma de financement également spécifique, enfin un mode de prise en charge de leurs nouvelles compétences par les collectivités lui aussi différent de celui observé dans les autres domaines touchés par la décentralisation.

I. - LE SCHEMA INSTITUTIONNEL

A. - LE CHAMP D'APPLICATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

En application de l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des établissements scolaires du premier et du second degré relèvent désormais de la compétence des collectivités territoriales. Le transfert s'applique aussi bien aux établissements scolaires construits après le transfert qu'à ceux existant lors du transfert.

La répartition des compétences est organisée selon un principe en apparence simple qui confie aux communes la responsabilité des écoles, aux départements celle des collèges et aux régions celle des lycées et des établissements de même niveau. Il ne s'agit que d'une confirmation pour le premier degré - à ceci près que, dorénavant, les communes reçoivent le pouvoir de créer des écoles et des classes élémentaires et maternelles - alors que pour le second degré il s'agit de l'attribution de compétences nouvelles.

Lors de la mise en oeuvre du transfert (1er janvier 1986), le patrimoine immobilier concerné comprenait 7319 établissements du second degré, soit près de 30 000 bâtiments principaux, accueillant environ 4,4 millions d'élèves. Selon des statistiques du ministère de l'éducation nationale (novembre 1984), ce parc se compose de 133,8 millions de mètres carrés de surface cadastrale (dont notamment 29,8 millions de mètres carrés de surface bâtie au sol, 25 millions de mètres carrés de cours de récréation et 55 millions de mètres carrés d'espaces verts).

Il est à noter que les établissements privés d'enseignement secondaire sous contrat d'association avec l'Etat sont également concernés par le transfert de compétences, puisque, désormais, les régions et les départements participent à la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes de ces établissements. Jusqu'alors, le forfait d'externat - contribution forfaitaire versée par élève et par an calculée selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public - était intégralement supporté par l'Etat, qui assurait également la rémunération du personnel enseignant. Désormais les départements et les régions supportent la part du forfait d'externat représentant les dépenses de fonctionnement matériel. La contribution est fixée au coût moyen correspondant d'un élève externe de l'enseignement public, augmenté d'une somme permettant de couvrir les charges diverses dont les établissements publics d'enseignement sont dispensés. En 1985, le montant de la part décentralisée du forfait d'externat a été estimé à 516 millions de francs. Par ailleurs, le schéma régional des formations (voir ci-après), doit prendre en compte l'existence de ces établissements dans la définition et la couverture des besoins de formation. Enfin, la

1) Le décret n° 85-348 du 20 mars 1985 définissait trois étapes :

- à la date de publication du décret, soit le 21 mars 1985, sont entrés en vigueur l'élaboration des schémas prévisionnels des formations et des programmes prévisionnels d'investissement, la possibilité d'utilisation des locaux scolaires publics en dehors des heures de cours, enfin l'établissement des procès-verbaux prévus par l'article 19 de la loi du 7 janvier 1983, relatifs à la consistance, la situation juridique et l'état des biens meubles et immeubles mis à la disposition des collectivités nouvellement compétentes ;
- à compter du 1er septembre 1985, sont notamment mis en place les conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale, les dispositions relatives aux établissements publics locaux d'enseignement (les conseils d'administration au 1er novembre 1985), et l'organisation d'activités éducatives complémentaires à l'initiative des collectivités locales ;
- au 1er janvier 1986, certaines des dispositions les plus importantes entrent enfin en vigueur, en particulier les compétences nouvelles des collectivités en matière d'investissement et de fonctionnement, les modalités de compensation financière et la détermination des structures pédagogiques par l'autorité académique en fonction du schéma prévisionnel des formations.

loi du 25 juillet 1985 (art. 27-4) prévoit la participation de représentants des collectivités compétentes aux réunions des organes des établissements privés délibérant sur les budgets des classes sous contrat.

En matière d'enseignement agricole, sont concernés les établissements d'enseignement agricole visés à l'article L 815-1 du code rural, soit les lycées d'enseignement général et technologique agricoles (LEGTA, anciens lycées agricoles), les lycées professionnels agricoles (LPA, anciens lycées d'enseignement professionnel agricoles), les centres de formation professionnelle agricole pour jeunes (CFPAJ), les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), et les centres de formation des apprentis (CFA) ainsi que les établissements d'enseignement agricole de même niveau. La collectivité de rattachement de tous les établissements publics locaux d'enseignement agricole est la région ; les services déconcentrés de l'Etat compétents sont les directions régionales de l'agriculture et de la forêt.

Enfin, ce transfert de compétences ne concerne pas quelques catégories particulières d'établissements d'enseignement du second degré, en nombre limité²

B. - LES NOUVELLES REGLES DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION DES EQUIPEMENTS SCOLAIRES

1. Le régime de droit commun

L'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée fixe les nouvelles règles de la planification scolaire.

En premier lieu, la région a compétence pour déterminer le schéma régional des formations qui définit, à un horizon donné, les besoins qualitatif et quantitatif de formation qui peuvent être satisfaits par les collèges, les lycées et les autres établissements visés par la réforme. La région arrête ce schéma en tenant compte des orientations fixées par le Plan après accord des départements et avant transmission au représentant de l'Etat.

Ce schéma est établi dans le cadre juridique et géographique de la région et doit se fonder sur une vision globale de l'ensemble constitué par les différents types d'établissements, ainsi que sur la situation de la démographie et sur celle des niveaux et des voies de formation ; il doit prendre en compte l'ensemble des besoins de formation, que ceux-ci soient couverts par des établissements publics ou des établissements d'enseignement privé.

2) Il s'agit :

- des établissements qui, à la date du transfert, étaient déjà municipaux ou départementaux (art. 21-1 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée). L'Etat continue, le cas échéant, à participer, en investissement et en fonctionnement, aux dépenses de ces établissements, selon les modalités en vigueur antérieurement ;
- des établissements visés à l'article 21 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée et relevant des ministères de la Défense, de la Justice et des Affaires étrangères ;
- de l'enseignement technique agricole privé, lequel relève d'une politique contractuelle d'Etat (loi du 31 décembre 1984) ;
- de quelques établissements dont la liste est fixée par le décret n° 85-349 du 20 mars 1985 et dont la responsabilité et la charge continuent à incomber à l'Etat.

Sa réalisation procède d'une démarche complexe : la référence à l'évolution de la population à scolariser ; les choix d'orientations à long terme ; la cohérence avec la politique de développement de la région, l'appareil de formation étant orienté vers les secteurs porteurs de débouchés. Si la région est évidemment libre de ses méthodes, une cohérence avec l'action de l'Etat doit également être recherchée : recoupement de la périodicité du schéma avec le plan national, évaluation concordante des flux d'entrée et de sortie, prise en compte d'un traitement particulier pour les zones difficiles, recherche d'un développement concerté des formations supérieures, dans la mesure où l'Etat garde sa compétence pour les sections de techniciens supérieurs et les classes préparatoires aux grandes écoles, accompagnement de toute construction d'équipements nécessaires à la pratique de l'éducation physique (loi n° 84-610 du 16 juillet 1984).

En second lieu, la région et le département arrêtent les programmes prévisionnels d'investissement. Respectivement établis pour les collèges par le département, pour les lycées et les autres établissements de même niveau par la région, ces programmes assurent la mise en oeuvre du schéma prévisionnel des formations. Ils définissent la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves ; ils sont arrêtés après accord de chacune des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire.

Sur la base de ces programmes, le préfet de région arrête in fine, sur proposition de l'autorité académique, la liste des opérations que l'Etat s'engage à pourvoir en postes. Il est donc attendu de ce programme prévisionnel qu'il classe les opérations envisagées selon un ordre de priorité, qu'il indique les coûts prévisibles en construction et en fonctionnement, enfin qu'il fixe les dates d'entrée en service des nouveaux locaux.

2. L'enseignement agricole

En matière d'enseignement technique agricole public, la loi du 9 juillet 1984 prévoit l'élaboration d'un schéma prévisionnel national de l'enseignement agricole, soumis pour avis au conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) présidé par le ministre de l'agriculture et de la forêt. Les schémas prévisionnels régionaux des formations précités doivent comporter une section relative à l'enseignement agricole, soumise à l'avis du comité régional de l'enseignement agricole (CREA), présidé par le préfet de région. Les dispositions de la loi du 22 juillet 1983 relatives au programme prévisionnel des investissements s'appliquent en outre à l'enseignement technique agricole.

Depuis 1991, la commission départementale de modernisation des services publics est appelée à donner son avis sur l'ouverture ou la fermeture de classes dans les établissements d'enseignement (y compris agricole) du département. En ce qui concerne les CFPPA et les CFA, la procédure de planification prévue par la loi du 7 janvier 1983, est différente : chaque région arrête annuellement un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après avis du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. En outre, certaines actions concernant l'enseignement et la formation professionnelle agricoles sont inscrites dans les contrats de plan Etat-région.

C. - LE REGIME DES ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT (EPLE)

1. Le nouveau dispositif

Les établissements d'enseignement sont devenus, en vertu de l'article 15-5 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), sans que toutefois lycées et collèges soient soumis au droit commun des établissements publics locaux. Cette évolution juridique se caractérise par la nécessité d'ouvrir plus largement les établissements (personnalités extérieures, parents d'élèves...), la participation des élus locaux aux conseils d'administration de ces établissements, sans pour autant leur donner la majorité des sièges ou la présidence, tout en maintenant des pouvoirs étendus à l'Etat.

Les EPLE sont dès lors soumis à un régime juridique complexe qui semble limiter leur marge de manoeuvre. Seuls les actes du conseil d'administration et du chef d'établissement relatifs au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice sont soumis à un relatif régime d'autonomie. Ils sont exécutoires quinze jours après leur transmission à

l'autorité académique, sous réserve toutefois que cette autorité, dans ce délai, n'en ait pas prononcé l'annulation, jugeant ces actes contraires aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'enseignement.

Le régime des actes budgétaires est particulièrement lourd et se rapproche de celui des collectivités décentralisées, mais en soumettant les EPLE à un triple contrôle, celui de la préfecture, celui de la collectivité territoriale de rattachement, celui de l'autorité académique. Sa pratique, compliquée et parfois aggravée par l'exercice du pouvoir de tutelle de l'autorité académique, a fait, notamment, l'objet de critiques de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) dès sa mise en oeuvre, ainsi que de la Cour des comptes³.

2. L'ouverture des établissements sur l'extérieur

La loi du 22 juillet 1983 modifiée ouvre, dans une certaine mesure, la possibilité pour les collectivités d'exercer un rôle non dépourvu de lien avec le fonctionnement des établissements. D'abord, sous la responsabilité et après avis du conseil d'administration et accord de la collectivité propriétaire, le maire peut utiliser les locaux scolaires implantés dans la commune pour l'organisation d'activités à caractère culturel, social, sportif ou socio-éducatif pendant les heures ou les périodes au cours desquelles ils ne sont pas utilisés pour les besoins de la formation initiale ou continue. Ces activités doivent cependant être compatibles avec la nature des installations et l'aménagement des locaux.

Ensuite, les collectivités peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant les heures d'ouverture et avec l'accord des instances et autorités responsables, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités complémentaires doivent s'inscrire dans le prolongement de la mission publique d'éducation de l'enseignement ; elles ne peuvent ni se substituer ni porter atteinte aux activités de formation organisées par l'Etat ; elles doivent être organisées dans des conditions financières qui permettent aux élèves qui le souhaitent d'y participer ; enfin, ces activités doivent présenter un caractère facultatif. La charge financière doit enfin être supportée par les collectivités.

De surcroît, le maire peut, après avis de l'autorité scolaire responsable, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements pour tenir compte des circonstances locales. Il est cependant précisé, notamment par la circulaire du 13 novembre 1985, que les décisions prises par le maire doivent permettre le maintien de l'ensemble des enseignements et des rythmes scolaires adoptés par l'établissement, tenir compte des autres activités de formation éventuellement dispensées, être compatibles avec les impératifs en matière de restauration, de transports scolaires et d'harmonisation des horaires entre écoles proches.

3. Le cas particulier des établissements d'enseignement agricole

Les règles fixées par la loi du 25 janvier 1985 en ce qui concerne les établissements publics locaux d'enseignement (organisation, conseil d'administration, fonctions du chef d'établissement, budget, comptabilité, contrôle de l'Etat) s'appliquent aux établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, avec une exception toutefois : le président du conseil d'administration n'est pas le chef d'établissement comme c'est le cas dans le secteur de l'éducation nationale, mais une personnalité élue par le conseil d'administration parmi les membres extérieurs à l'établissement⁴.

3) Cf. Rapport public de 1991, pages 251 à 253.

4) Un décret du 28 novembre 1985 précise les conditions de l'organisation administrative et financière des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole.

D. - LES PREROGATIVES CONSERVEES PAR L'ETAT

1. Des compétences propres

L'Etat définit les objectifs généraux de la politique d'éducation.

Il conserve la responsabilité de la définition des orientations pédagogiques, des contenus d'enseignement et des diplômes qui sanctionnent les formations ainsi dispensées. En particulier, l'Etat demeure chargé, compétence la plus lourde financièrement et la plus sensible politiquement, de la gestion des personnels, qu'il s'agisse des enseignants ou non-enseignants, quant au recrutement, à la formation et à la rémunération. De même, les dépenses pédagogiques essentielles restent à la charge de l'Etat (cf. infra).

2. Des moyens de peser sur l'exercice des compétences transférées

D'une part, l'Etat fixe la structure pédagogique générale des établissements. Chaque année, l'autorité académique définit les différentes formations dispensées dans les lycées et les collèges (sections, options, spécialités professionnelles) et les conditions d'orientation et d'affectation des élèves dans les établissements. Cette attribution ne fait pas obstacle aux prérogatives de l'établissement qui a le droit de proposer des types d'enseignement ou des spécialités professionnelles qui lui paraissent adaptés à la population qu'il a vocation à desservir, de définir une organisation pédagogique propre compatible avec ses moyens et les règles académiques et nationales (nombre de divisions, groupes d'élèves, coopération éventuelle entre établissements desservant une même zone géographique).

Certes, la fixation de la structure pédagogique des établissements doit tenir compte du schéma prévisionnel des formations et les conditions d'affectation des élèves doivent, elles aussi, être compatibles avec celles de la localisation et de la capacité d'accueil des établissements établies par les conseils généraux et régionaux. A l'inverse, il apparaît que la structure pédagogique des établissements ne peut manquer de rétroagir sur les objectifs et le contenu de la programmation réalisée par les collectivités territoriales ainsi que, le cas échéant, sur la structure et la localisation et la configuration des bâtiments scolaires eux-mêmes.

D'autre part, il incombe à l'Etat de fixer la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements. Cette liste est arrêtée par le préfet de région sur proposition de l'autorité académique : elle est la garantie donnée par l'Etat de l'implantation des personnels enseignants, administratifs, ouvriers et de service qu'il juge indispensable au bon fonctionnement des établissements concernés par les opérations mentionnées sur la liste. Le représentant de l'Etat doit, à cet effet, s'assurer de l'accord de la commune d'implantation de l'établissement et de la collectivité compétente.

Les débats parlementaires des lois de décentralisation ont souligné le rôle essentiel de cette procédure. Certes, l'inscription sur la liste ne restreint pas, théoriquement, le pouvoir des collectivités de décider des investissements à engager ; en revanche, elle conditionne le financement des opérations de construction ou d'extension par les dotations spécifiques versées aux collectivités en vue de compenser le transfert des dépenses d'investissement en matière scolaire : dotation régionale d'équipement scolaire pour les régions, dotation départementale d'équipement des collèges pour les départements (cf. infra). La liste annuelle doit tenir compte des programmes prévisionnels et ne peut prévoir d'opérations non décidées par les collectivités locales : elle se présente comme la conciliation entre les priorités émises par les collectivités et celles du service public national de l'enseignement.

La région de CORSE bénéficie, en application de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 et du décret n° 83-1249 du 30 décembre 1983, d'un régime spécifique, des compétences particulières lui permettant de définir et de conduire une politique scolaire. C'est désormais la région qui, sur proposition du préfet, arrête la carte scolaire et, sur proposition du recteur, la structure pédagogique générale des établissements. Elle fixe également le programme annuel des investissements immobiliers et des équipements en mobiliers et matériels. Elle peut également répartir, sur proposition de l'autorité académique, les emplois attribués aux établissements dans la limite d'une dotation annuelle fixée en concertation entre l'Etat et la région.

Cette situation dérogatoire au droit commun du partage des compétences a encore été renforcée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 érigeant la Corse en collectivité territoriale de la République, qui étend notamment ses capacités dans le domaine de l'enseignement supérieur.

3. La mise en place d'instances de concertation territoriale

L'association des représentants des collectivités au fonctionnement du service public de l'éducation se réalise, en dehors du conseil d'administration des EPLE, dans le cadre des conseils de l'éducation nationale du département et de l'académie, institués par l'article 12 de la loi du 22 juillet 1983, en remplacement des organismes consultatifs compétents en matière scolaire.

Le décret n° 85-895 du 21 août 1985 précise les attributions et les conditions de fonctionnement de ces conseils, selon qu'ils sont institués dans les départements ou dans les académies. Dans les départements, les conseils sont composés de trente membres, représentant à parité les collectivités, les personnels titulaires de l'Etat et les usagers, ce dernier groupe comportant sept représentants des parents d'élèves ; les conseils académiques comprennent 51 membres, 17 représentent la région, les départements et les communes, 17 les personnels, et 17 les usagers (6 représentant les parents d'élèves, 5 les organisations syndicales de salariés, 5 les organisations syndicales des employeurs dont un au titre des exploitants agricoles). Les conseils sont consultés sur toute question intéressant le service public de l'enseignement, qu'elle soit du ressort de l'Etat, du département ou de la région.

Pour l'enseignement agricole, le comité régional de l'enseignement agricole comprend des représentants de l'administration, du conseil régional, des organisations professionnelles et syndicales agricoles, des parents d'élèves et des enseignants.

Ces conseils sont présidés par le représentant de l'Etat, du département ou de la région selon que les questions examinées sont de la compétence de l'Etat ou d'une des collectivités locales. Les conseils se réunissent au moins deux fois par an. Ces instances consultatives lourdes et au fonctionnement complexe sont conçues comme le pivot de la concertation et du partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

II. - LE SCHEMA FINANCIER

Les modalités de financement de l'enseignement dérogent sensiblement aux principes ayant présidé aux autres transferts de compétence. En effet, l'enseignement fait l'objet d'un financement partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales, contrairement au principe affirmé de décentralisation par blocs de compétence homogènes, entraînant des compensations financières entièrement globalisées. Par ailleurs, ce domaine voit subsister bon nombre de financements multiples entre collectivités décentralisées.

A. - UN FINANCEMENT PARTAGE ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le financement de l'enseignement du second degré est partagé entre l'Etat et les collectivités.

Les dépenses d'équipement relatives aux établissements publics d'enseignement (construction, extension, réparation et entretien des bâtiments) sont entièrement supportées par les collectivités territoriales, en ce qui concerne les investissements lourds.

Sont à la charge de l'Etat les dépenses relatives au premier équipement en matériel réalisées dans le cadre d'un programme d'intérêt national, correspondant à l'introduction de nouvelles technologies ou à la fourniture de matériels spécialisés indispensables à la rénovation des enseignements. Pour les collèges et les lycées, il s'agit essentiellement des matériels informatiques, bureautiques et télématiques et de leurs matériels ou logiciels d'accompagnement et des équipements spécifiques à certaines filières ou certains enseignements, comme l'électronique ou les technologies de pointe.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, l'Etat demeure la principale source de financement puisqu'il supporte, en cohérence avec son monopole en matière pédagogique, la rémunération des personnels et les dépenses de fonctionnement des établissements qui revêtent un caractère pédagogique, comme la fourniture des manuels scolaires dans les collèges et les LEP, les projets d'action éducative et la maintenance des matériels acquis par l'Etat et dont il a la charge en premier équipement. Les actions d'équipement pédagogique bénéficient d'une enveloppe particulière inscrite au budget du ministère de l'éducation nationale et dont la gestion est déconcentrée au profit des rectorats. Dans les faits, ces crédits sont surtout utilisés pour des actions dites d'intérêt national ou dont les recteurs ressentent l'importance, comme l'équipement ou la rénovation des sections techniques (E,F,G, nouvelles sections de BP et de BTS, mise à niveau des machines-outils et des laboratoires...). Pour autant, la loi n'exclut pas, pour les collectivités, la possibilité de contribuer à des actions d'équipement pédagogique.

Enfin, l'Etat supporte également 80 % du forfait d'externat des établissements privés sous contrat. Le reste des charges, soit les dépenses de fonctionnement matériel des établissements publics locaux d'enseignement et les 20 % restants du forfait d'externat des établissements privés, incombe aux collectivités territoriales.

B. - DES MECANISMES SPECIFIQUES DE COMPENSATION

Le dispositif de compensation des charges est largement dérogatoire aux principes généraux de la décentralisation .

Le financement des compétences transférées par les lois de décentralisation obéit à des règles communes, assez claires, pour l'ensemble des secteurs : les compétences transférées donnent lieu à une compensation financière indifférenciée, par le jeu de transfert de ressources fiscales propres. En cas de solde positif, il est procédé à un prélèvement sur ressources fiscales (collectivités surcompensées). En cas de solde négatif, il est attribué à la collectivité une dotation générale de décentralisation (DGD), conformément aux dispositions de l'article 96 de la loi du 7 janvier 1983 modifiée. Cette dotation apparaît comme un solde de charges nettes transférées, fixée collectivité par collectivité par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétence (CCEC)⁵.

La base de la DGD est figée depuis l'achèvement du processus de décentralisation et fait simplement l'objet d'une actualisation annuelle, de taux identique à celui de la dotation globale de fonctionnement (articles 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983). Cette dotation est fongible, non affectée à une catégorie particulière de dépenses et simplement inscrite au budget de fonctionnement de la collectivité considérée.

Or, les orientations retenues, s'agissant du transfert de compétences en matière d'enseignement, diffèrent sensiblement de ce schéma général.

1. La compensation des charges de fonctionnement

Le transfert de compétences dans le domaine du fonctionnement des établissements scolaires s'est bien inscrit dans le schéma général, et a entraîné soit l'attribution d'une part supplémentaire de DGD (DGD enseignement), soit d'une diminution du prélèvement sur ressources fiscales. La CCEC a été, conformément au droit, saisie pour avis.

La plupart des réserves initiales de la CCEC ayant été levées, la compensation des charges de fonctionnement, effectuée sur la base de l'année 1985, année de référence, a été correctement calculée et n'a pas fait l'objet de contestations ultérieures. Le Gouvernement a intégré dans le montant de la dotation les crédits supplémentaires ouverts en loi de finances rectificative de 1986 pour faire face aux rigueurs exceptionnelles de l'hiver, et a accepté de

5) Cette commission a été créée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. Son statut a été fixé par décret n° 83-178 du 10 mars 1983. Elle est présidée par un magistrat de la Cour des comptes.

majorer forfaitairement le montant initialement prévu de la dotation de l'équivalent de la taxe sur les assurances. L'Etat, étant son propre assureur, prélevait sur ses propres crédits les dépenses de réparation des sinistres : dès lors, le transfert aux collectivités de ces crédits, par le jeu des dotations spécifiques d'équipement (cf. infra) était réputé inclure les dépenses d'assurances ; en revanche, la nécessité de payer la taxe sur les primes d'assurances induisait un surcoût net pour les collectivités, lequel a été forfaitairement compensé.

La part enseignement de la DGD relève du droit commun : elle est totalement fongible avec le reste de cette dotation. En outre, depuis 1990, la DGD des départements fait l'objet d'un versement toutes parts confondues : 32 % au premier trimestre, 21,5 % aux second et troisième, 25 % au quatrième. La DGD s'élevait, en 1993, à 17,2 milliards de francs environ, dont 11,4 milliards consacrés aux départements et 4,5 milliards consacrés aux régions.

2. La compensation des charges d'équipement

En revanche, dans le domaine de l'investissement, sont intervenues des dotations spécifiques : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), inscrites au budget du ministère de l'intérieur, et non du ministère de l'éducation nationale. Inscrites à un chapitre particulier de la section d'équipement de la collectivité considérée, elles sont comme telles obligatoirement affectées aux dépenses d'équipement des établissements scolaires. De surcroît, on l'a vu, ces crédits ne peuvent être utilisés à des opérations de création ou d'extension d'établissements qu'à condition que celles-ci figurent sur la liste annuelle d'opérations arrêtée par le préfet de région.

La détermination initiale des dotations a revêtu une importance particulière. En effet, la loi et ses règlements d'application ne prévoyaient pas de dispositions spécifiques pour le calcul initial des dotations nationales chargées de compenser le transfert des charges d'équipement scolaire. Celles-ci ont donc été calculées selon les règles de droit commun, à savoir en retenant la base de l'année précédant le transfert de compétence, soit 1985. De la sorte :

- la première année du transfert de compétence, la base globale de compensation s'est élevée à 2,883 milliards de francs ; ce montant a été actualisé, sur décision du Gouvernement, par application du taux prévisionnel d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques pour 1986, conduisant à une enveloppe globale de 3,019 milliards de francs ;

- il a ensuite été procédé à une scission de cette enveloppe globale en deux dotations distinctes, en prenant comme clé de répartition la proportion moyenne constatée sur les trois années précédant le transfert entre les autorisations de programme (AP) consacrées aux collèges et celles relatives aux autres établissements secondaires (essentiellement les lycées) ; cette répartition entre DRES et DDEC, initialement estimée à 66 % (DRES) et 34 % (DDEC) par circulaire, a été par la suite quelque peu corrigée pour s'établir à 66,9 et 33,1 % dans la loi de finances initiale pour 1986 ; des autorisations de programme ont dès lors été ouvertes en 1986, à concurrence de 2,020 milliards de francs pour la DRES et 0,999 milliard de francs pour la DDEC. Les modalités de répartition annuelle des dotations entre les collectivités sont assez complexes :

- chaque année, les montants globaux de la DRES et de la DDEC sont actualisés, comme la dotation générale d'équipement, par application du taux prévisionnel de formation brute de capital fixe des administrations publiques, en vertu des articles 16 et 17 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, et de l'article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;

- la DRES est ventilée entre les régions au moyen de critères statistiques prenant en compte l'existant, à savoir les superficies développées hors oeuvre totale des bâtiments (pondération de 40 %) et les effectifs actuellement scolarisés (20 %). Ces critères introduisent également des données prospectives relatives à l'évolution de la population scolarisable : naissances constatées entre dix et six ans plus tôt dans la région (25 %) et retards de scolarisation (15 %) ;

- la DDEC est d'abord scindée en enveloppes régionales, en fonction de critères voisins de ceux utilisés pour la répartition de la DRES, à savoir superficies des bâtiments (50 %), effectifs scolarisés (20 %) et évolution de la population scolarisable (30 %) ; ces enveloppes régionales sont ensuite distribuées entre les départements d'une même région par la conférence des présidents des conseils généraux.

Des dispositions transitoires ont enfin été mises en place, afin d'atténuer les à-coups qui pouvaient naître de l'application abrupte, pour la détermination des enveloppes régionales, de critères automatiques de répartition, à savoir le lissage sur trois ans des écarts de ventilation apparus entre lycées et collèges, ainsi qu'une garantie minimale d'évolution de la DRES attribuée à chaque région, dont le taux est fixé à 50 % du taux de progression du montant total de la DRES.

C. - DES FINANCEMENTS CONJOINTS ENTRE COLLECTIVITES DE NIVEAUX DIFFERENTS

Les lois de décentralisation prévoient différentes possibilités, pour les collectivités territoriales, de participer au financement d'établissements ne relevant pas de leur compétence directe. Dans tous les cas, la participation doit être fixée par convention entre les collectivités concernées ; à défaut d'accord, le représentant de l'Etat a la possibilité de trancher.

Ainsi la réglementation relative aux élèves fréquentant un établissement scolaire et résidant dans une autre collectivité de rattachement a prévu des mécanismes de répartition intercommunale, interdépartementale et interrégionale des charges de fonctionnement des établissements concernés. De plus, s'agissant des cités scolaires (ensembles immobiliers comportant un collège et un lycée), l'article 14-VII de la loi du 22 juillet 1983 modifiée a également prévu l'intervention d'une convention entre collectivités de rattachement pour la répartition de l'ensemble des charges y afférentes.

En outre, une procédure d'appel de responsabilité a été instituée pour permettre à une commune (ou à un groupement) de se substituer à la région ou au département pour assumer la responsabilité soit d'une opération d'investissement concernant un lycée ou un collège, soit des dépenses de fonctionnement d'un ou plusieurs établissements.

Enfin, toujours dans un esprit de compensation, et pour éviter un transfert trop brutal de charge, le principe - antérieur à la décentralisation - d'une participation financière des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges publics a été maintenu et formalisé, à titre transitoire. L'extinction de cette participation transitoire était prévue à la date du 31 décembre 1989. Toutefois, la loi n° 90-586 du 4 juillet 1990 a prolongé ce dispositif, repoussant l'extinction obligatoire des participations communales, respectivement pour le fonctionnement et l'investissement, au 31 décembre 1994 et au 31 décembre 1999 au plus tard.

III. - LA PRISE EN CHARGE PAR LES COLLECTIVITES DE LEURS NOUVELLES COMPETENCES

A. - L'INCIDENCE LIMITEE DES TRANSFERTS ET MISES A DISPOSITION DE PERSONNELS

Le principe général découlant des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités locales suppose la mise à disposition, puis le transfert sous l'exercice du droit d'option, des agents de l'Etat concourant à titre principal à la mise en oeuvre de ces domaines de compétence ; ce principe n'a connu qu'une application très restreinte dans le domaine de l'enseignement.

1. Les principes du transfert

a) Les personnels des établissements scolaires

L'article 14-II et III de la loi du 22 juillet 1983 met à la charge de l'Etat tous les frais de personnels (à l'exception de ceux entraînés par l'application de l'article 26 de la même loi et relatif aux activités pédagogiques facultatives organisées par les collectivités), ce qui signifie expressément que se trouvent exclus du transfert, non seulement les personnels enseignants, ce qui est logique, mais également les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS) qui sont pourtant, à titre principal, chargés d'une tâche incombant désormais aux collectivités, à savoir, très directement, le fonctionnement courant des établissements d'enseignement.

b) Les personnels des services déconcentrés de l'Etat

La situation des personnels des services déconcentrés, dits académiques, de l'éducation nationale (rectorats et inspections d'académie) est plus complexe (les agents concernés par l'exercice des compétences transférées sont 500 à 600 sur un effectif de 22 000). Elle fait l'objet de la circulaire interministérielle du 28 mars 1985 relative à la mise en oeuvre des compétences en matière d'enseignement public et à la mise à disposition des services de l'Etat pour l'exercice des compétences transférées aux collectivités locales en matière d'enseignement public. La situation de ces agents fut d'abord celle, dérogatoire, de la mise à disposition de l'ensemble du service, valable jusqu'à la réorganisation des services prévue à l'article 8 de la loi du 7 janvier 1983 et leur éventuel transfert à la région et au département : l'issue de la réorganisation devait intervenir dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, soit avant le 27 janvier 1986.

Un projet de décret a bien été élaboré en mars 1986, qui permettait le transfert des éléments de services déconcentrés chargés des compétences transférées, mais également le maintien du régime de la mise à disposition par voie de conventions tant au plan national que local. Ce projet, qui n'a d'ailleurs pas été soumis à la concertation interministérielle, n'a pas abouti ; les agents concernés ont donc continué à travailler dans les cadres hiérarchiques antérieurs des rectorats et des inspections d'académies. Les explications de cette situation sont multiples : à la difficulté d'identifier les tâches et les agents correspondants se sont ajoutées les réticences des personnels, celles des plus hauts responsables de l'éducation nationale, la crainte également d'amplifier les effets des réductions d'effectifs budgétaires qui affectèrent à cette époque les services académiques. Les évolutions concernant les structures de gestion de l'éducation nationale ont dès lors consisté, d'une part, dans la mise en place par les régions et les départements de services propres, d'autre part dans une large déconcentration des missions et surtout des tâches de gestion de l'administration centrale au profit de ses services déconcentrés.

Dans l'enseignement agricole, les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt exercent, en matière d'actions éducatives, des compétences correspondant à celles des recteurs d'académie. Le système de la mise à disposition des présidents de conseils régionaux s'est en fait pérennisé.

c) L'administration centrale

Avec la disparition en 1985 de la direction des équipements et des constructions, puis d'un éphémère service technique de l'éducation nationale, l'administration centrale ne comprend plus que deux bureaux directement concernés par le champ de la décentralisation . Le bureau du réseau scolaire et des relations avec les collectivités territoriales à la direction des lycées et collèges (DLC) a pour mission d'étudier les transformations de la carte scolaire dans le cadre du partage de compétences. Le bureau chargé des politiques de décentralisation et de déconcentration à la direction des personnels d'inspection et de direction (DPID) est une structure légère d'un effectif de cinq personnes. Ce sont donc les services déconcentrés qui sont maîtres d'oeuvre, à partir des moyens globaux que leur attribuent les directions compétentes (direction des lycées et collèges, direction générale des finances).

Dans l'enseignement agricole, les compétences conservées par l'Etat relèvent de la direction de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture et de la pêche et, pour la gestion des personnels, de la direction générale de l'administration.

2. Les transferts sont restés limités

L'Etat s'est refusé à transférer les moyens dont ils disposait jusqu'en 1986 pour l'exercice des compétences transférées, contrairement à ce qu'avait prévu le législateur.

Aucun transfert de personnel n'a été opéré en provenance des services du ministère de l'éducation nationale où étaient pourtant exercées auparavant la plupart des compétences transférées : la planification scolaire, la prise en charge financière des lycées et des collèges, le contrôle de leur fonctionnement, la construction, l'équipement et le maintien des établissements. On ne saurait cependant alléguer que les emplois concernés n'étaient pas identifiables. Interrogés sur ce point, tous les rectorats ont été en mesure d'identifier les services, d'évaluer en équivalent temps plein (ETP) les agents qui travaillaient dans les domaines transférés aux collectivités territoriales : les résultats, d'ailleurs très disparates et qui n'ont pu être vérifiés, vont de 5,5 équivalents temps plein dans l'académie de Nancy-Metz à 17,2 dans celle d'Amiens, en passant par 9,2 pour Clermont-Ferrand, 12,75 pour Limoges et 14,25 à Nantes.

De la même façon, il a été possible aux services rectoraux d'identifier les services et les effectifs intervenant dans les secteurs de compétences partagées avec les collectivités : les résultats vont de 1,5 ETP dans l'académie de Rennes, à 11 dans celles de Nantes et de Rouen, voire 17 pour Nancy-Metz (mais avec une conception extensive).

Les transferts en provenance des autres services de l'Etat (préfectures, DRAF, DDE...) sont, quant à eux, très rares.

Au total, dans la France entière, les transferts n'ont guère concerné plus de quelques dizaines de personnes. Cette absence de volonté de l'Etat a déjà été mise en lumière par la Cour des comptes dans son rapport public de 1990⁶.

En revanche, le recrutement par les collectivités territoriales de personnels de l'éducation nationale a été fréquent, notamment pour les fonctions d'encadrement : le TERRITOIRE DE BELFORT a recruté un principal de collège par détachement, le département des HAUTES-ALPES une personne provenant de l'inspection académique, la région ALSACE, quatre agents. En CHAMPAGNE-ARDENNE et en MIDI-PYRENEES, le directeur de l'éducation et de la formation est un ancien inspecteur d'académie, de même que le directeur des actions scolaires des HAUTS-DE-SEINE ; en AQUITAINE, la direction du service éducation a été assurée de 1986 à 1988 par un secrétaire général de rectorat. Enfin, la région des PAYS DE LA LOIRE a notamment recruté un ancien recteur, trois directeurs de CROUS et ONISEP et un censeur.

3. Une collaboration souvent étroite entre les services académiques et les collectivités

La loi du 7 janvier 1983 prévoyait la conclusion à titre transitoire de conventions de mises à disposition des services académiques et rectoraux. Initialement destinées à aider les collectivités dans l'attente de transferts de personnels, les collaborations - conventionnelles ou non - entre les services de l'Etat et les collectivités locales se sont pérennisées.

Dans quelques collectivités, les services de l'Etat sont sollicités dans le cadre de conventions pour l'exercice des compétences partagées, mais aussi pour l'exercice des compétences transférées. De manière paradoxale, ils bénéficient alors parfois de la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux. Les conseils généraux de la SAVOIE, du MORBIHAN, et du VAL-D'OISE recourent ainsi fortement aux services de l'inspection académique, y compris pour des compétences propres aux départements telles que le

6) Voir Les conséquences de la décentralisation sur la gestion des personnels de l'Etat, des régions et des départements, pages 37 à 60).

contrôle des documents financiers des collèges ; les deux derniers départements ont mis à la disposition de l'inspection académique plusieurs agents à cet effet.

Il en est de même dans le VAR, qui est la seule collectivité de la région PACA dans laquelle les services déconcentrés de l'éducation nationale ont été globalement mis à disposition du président du conseil général pour tout ce qui concerne le fonctionnement des collèges, la planification des investissements et les transports scolaires. Au sein de l'inspection académique a été constitué un service de huit personnes comprenant quatre agents du conseil général et quatre agents des services départementaux de l'éducation nationale. Rattaché à la direction compétente du département, il est dirigé par un agent du conseil général et est placé sous l'autorité fonctionnelle du président tandis que les quatre agents de l'Etat sont maintenus sous l'autorité de gestion de l'inspecteur d'académie. La région RHONE-ALPES utilise de son côté pleinement la mise à disposition conventionnelle de l'ensemble des services des rectorats de Lyon et de Grenoble.

Même sans convention de mise à disposition, la plupart des collectivités recourent ponctuellement à l'aide des services de l'éducation nationale. La convention de mise à disposition globale des services prévue par la loi du 7 janvier 1983 ne constitue le fondement de l'aide apportée aux collectivités par les services de l'Etat que dans moins d'un tiers des cas. Une véritable collaboration, parfois forcée comme en LORRAINE où le projet de convention n'a jamais été signé, s'est instaurée entre les deux partenaires ; certains services rectoraux ont dans un premier temps considéré qu'ils étaient prestataires de service pour la région, comme dans le NORD - PAS-DE- CALAIS. En CORSE, il a notamment résulté de l'absence de convention une collaboration empirique et désordonnée entre les services rectoraux et la région. Ce type de coopération informelle est encore plus courant dans les collectivités de petite taille : ainsi, le conseil général et l'inspection académique de la CREUSE entretiennent des relations très étroites alors même qu'ils n'ont conclu aucune convention.

En revanche, après la phase d'apprentissage est apparue une tendance à l'affirmation de l'autonomie de la plupart des services régionaux.

B. - LA DIVERSITE DES MODES D'ORGANISATION DES SERVICES

1. Les collectivités se sont progressivement dotées de services scolaires

Cette tendance s'est manifestée par la croissance régulière du nombre d'agents affectés à la gestion des nouvelles compétences et par de multiples réorganisations des services généraux des départements et des régions. Ces évolutions ne sont intervenues le plus souvent qu'à la fin des années quatre-vingts, une fois dissipées les incertitudes relatives aux transferts de moyens par l'Etat.

Avant 1986, les régions ne disposaient d'aucun agent compétent en matière scolaire tandis que, dans les départements, les rares compétences déjà dévolues en matière d'octroi de bourses et de prix, par exemple, ne mobilisaient que quelques agents. En 1993, dans la plupart des collectivités, les compétences scolaires sont exercées par des équipes nombreuses, comptant parfois plusieurs dizaines de personnes. Ce dernier cas se rencontre en ILE-DE-FRANCE (89 personnes), en NORD - PAS-DE-CALAIS (75) et dans les plus gros départements tels les ALPES-MARITIMES (37 agents en 1992, représentant 26 agents à temps plein), la GIRONDE (49 agents) ou encore les HAUTS-DE-SEINE (65).

Si les effectifs des personnels affectés aux affaires scolaires ont globalement progressé de 1985 à 1992 dans toutes les collectivités, leur nombre et leur coût sont cependant très variables, y compris quand les besoins sont identiques.

Ainsi, en AQUITAINE, la direction de l'éducation comptait 4 agents au 1er janvier 1985, 7 au 1er janvier 1986 et 26 en 1992. Ces effectifs sont donc voisins de ceux de la direction des lycées de la région PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR, qui compte 29 agents en 1993 ou de la région CENTRE avec 32 agents. En revanche, la direction des lycées de la région RHONE - ALPES ne comprend que 23 personnes, ce qui est peu compte tenu du budget de l'enseignement (1 654 millions de francs en 1992) mais doit être corrélé au mode de gestion de ses investissements (délégation aux établissements [cf. infra]). S'agissant des

départements, on peut noter que l'INDRE-ET-LOIRE emploie pour ses compétences scolaires moins d'agents que les ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE ou le CALVADOS, soit 6 contre 12 en 1992.

De véritables contre-exemples ont en outre été recensés. Dans l'HERAULT, aucun recrutement n'a eu lieu pour les affaires scolaires depuis le transfert. Il en est de même en SAVOIE où, compte tenu du dispositif retenu en matière d'investissement (délégation aux communes et groupements de communes) et d'une convention signée en 1989 avec l'inspection académique (prise en charge de la programmation, la planification scolaire et le suivi du fonctionnement des collèges), il n'existe pas de service des affaires scolaires : au moment de l'enquête de la chambre régionale des comptes, seul un agent à temps partiel suivait les dossiers au sein de la direction des programmes et des affaires communales.

2. Les modes d'organisation retenus traduisent une appropriation souvent tardive et parfois encore insuffisante des compétences transférées

L'enquête fait apparaître que trois types différents d'organisation des services scolaires ont été mis en place par les collectivités territoriales.

Dans le premier modèle, transversal, la conception essentiellement immobilière des compétences transférées se traduit par le rattachement du service des questions scolaires à une direction de services techniques souvent en charge de l'ensemble de la politique d'investissements des collectivités : voirie, transports, patrimoine. Ainsi en GIRONDE, la direction de l'éducation et de l'architecture est placée sous l'autorité du directeur général adjoint chargé des services techniques.

Dans la seconde approche, plus fonctionnelle, une direction de l'éducation unique assure tant le suivi du fonctionnement courant des établissements que la conduite des opérations de construction, de grosses réparations et de maintenance. Ce mode d'organisation se retrouve dans la plupart des régions, mais est en revanche plus rare au niveau des départements.

Le troisième modèle, mixte, davantage propre aux départements, se caractérise par la participation de plusieurs directions à l'exercice des compétences scolaires. En HAUTE-GARONNE doivent ainsi collaborer la direction de la voirie et des infrastructures en charge de la programmation et du suivi des investissements, la direction de l'architecture compétente pour l'exécution des missions de maîtrise d'oeuvre ou la préparation des marchés, la direction de l'administration départementale qui comprend un bureau du patrimoine mobilier et immobilier et la direction des interventions départementales dont le bureau des affaires scolaires gère les dotations de fonctionnement et les subventions aux écoles.

Dans les ALPES-MARITIMES, les BOUCHES-DU-RHONE, ou encore dans les LANDES, cohabitent des directions en charge de l'éducation, de la culture et des sports et des directions des bâtiments et de l'architecture à vocation immobilière. Dans ce type d'organisation, aucune direction n'est donc l'unique responsable du secteur des collèges ou de l'éducation.

En outre, les formes d'organisation ne sont pas stables dans le temps. Rares sont en effet les collectivités qui ont dès 1986 constitué un service dont les effectifs sont demeurés constants et l'ont chargé de l'intégralité de leurs nouvelles compétences. La plupart d'entre elles ont, en effet, affecté au début un minimum de personnes à une structure du type mission, ou rattachée à un service déjà existant à vocation culturelle ou immobilière. Ceci illustre bien le fait qu'elles n'ont, dans un premier temps, généralement pas considéré leurs compétences scolaires comme relevant d'une politique spécifique.

Par la suite, les effectifs ont été en moyenne multipliés par deux ou trois, le service est devenu plus clairement identifiable dans les organigrammes et il a de plus en plus tendu à regrouper l'ensemble des personnels, y compris techniques, intervenant en matière de constructions scolaires.

Le retard souvent constaté dans la définition d'organisations efficaces est sans aucun doute lié aux hésitations initiales en matière de mise à disposition des services de l'Etat et de transferts de personnels. La nouveauté des compétences a en effet nécessité un apprentissage juridique, technique et financier : il n'est donc pas surprenant que de nets progrès aient été enregistrés à la fin de la période de référence de l'enquête, dans l'exercice des missions d'identification des besoins et de programmation confiées aux départements et aux régions, comme en témoigne le saut qualitatif constaté entre les deux premières générations des schémas prévisionnels des formations.

Après cette analyse du partage des compétences, les juridictions financières ont examiné la manière dont les collectivités ont mis en oeuvre les moyens dont elles disposaient.

Résumé de la première partie

Les textes instaurant la décentralisation en matière scolaire ont cherché à atteindre une meilleure efficacité du service public grâce à une participation plus directe des différents partenaires et à un rapprochement avec les usagers.

Ils ont institué un partage de compétences s'écartant du schéma général de la décentralisation, en confiant aux collectivités territoriales des attributions nouvelles en matière de planification, de construction et de gestion des établissements scolaires, cependant que l'Etat, responsable de l'organisation du service public de l'enseignement, conservait ses attributions en matière pédagogique et continue à gérer les moyens en personnel.

De même, l'enseignement scolaire fait l'objet d'un financement partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales, le système laissant de surcroît subsister de nombreux financements multiples entre collectivités décentralisées. Pour les investissements, un mécanisme spécifique de compensation des charges fait intervenir des dotations d'Etat affectées.

La prise en charge par les collectivités de leurs nouvelles compétences a été rendue plus difficile par les hésitations concernant les mises à disposition des services de l'Etat et les transferts de personnels, aucun transfert en provenance des services de l'éducation n'ayant en définitive eu lieu. Les collectivités se sont progressivement dotées de services scolaires, selon des modes d'organisation divers et parfois mal adaptés.

2ème partie : La mise en oeuvre de moyens accrus face à des besoins en forte augmentation.

I. - LES BESOINS A SATISFAIRE

Les collectivités territoriales ont dû répondre à deux types de besoins, résultant les uns de l'état du patrimoine qui leur était transféré, les autres des sensibles évolutions des effectifs scolarisés ainsi que des filières d'enseignement.

A. - L'ETAT DU PATRIMOINE TRANSFERE

Le transfert du patrimoine s'est déroulé dans un contexte incertain et parfois conflictuel. Les lacunes des procès-verbaux de remise ont conduit les collectivités à faire établir des diagnostics plus complets en vue de la programmation des travaux les plus urgents.

1. La mise à disposition du patrimoine s'est déroulée dans un contexte souvent difficile

Le transfert de compétence a entraîné la mise à disposition des départements et des régions du patrimoine utilisé pour l'enseignement du second degré. Cette mise à disposition devait, aux termes de la loi du 7 janvier 1983, être constatée par des procès-verbaux établis pour chaque établissement contradictoirement par l'Etat, la collectivité bénéficiaire et, le cas échéant, la collectivité propriétaire. Devaient y être mentionnés la consistance, la situation juridique, l'état des biens et surtout l'évaluation de leur remise en état.

Le transfert de compétences n'entraînant pas le transfert de propriété, celle-ci demeure donc très émiettée comme l'avait rappelé une enquête conduite en 1984 par le ministère de l'éducation nationale. Au 1er janvier 1983, la majeure partie du patrimoine scolaire appartenait aux communes et à leurs groupements. Communes, syndicats intercommunaux et communautés urbaines possédaient en effet globalement les trois quarts des immeubles (87 % des collèges, 62 % des lycées et 53 % des cités mixtes). L'Etat n'apparaissait qu'en seconde position avec 10 % des établissements (8 % des lycées et 2 % des collèges), tandis que les départements, collectivités futures bénéficiaires de compétences en matière scolaire, ne détenaient au total que 3 % du patrimoine, le reste des immeubles étant pour l'essentiel en copropriété. Les constructions réalisées depuis le transfert appartenant à la collectivité de rattachement, la structure de la propriété a évolué : au 1er janvier 1993, les départements possèdent 33 % des collèges et les régions, 38 % des lycées d'enseignement général et 31 % des lycées professionnels.

Les biens meubles et immeubles sont de plein droit mis à la disposition à titre gratuit de la collectivité concernée. Cette dernière assume dès lors l'ensemble des droits et obligations du propriétaire, notamment le pouvoir d'agir en justice, l'exécution des travaux de grosses réparations, la reconstruction. Il était de ce fait nécessaire de procéder à l'établissement d'un état des lieux établi contradictoirement entre des représentants de l'Etat, de la collectivité nouvellement compétente et de la collectivité propriétaire.

Les procès-verbaux ont le plus souvent été établis dans les conditions prévues. Les collectivités concernées et l'Etat se sont ainsi acquittés de l'obligation de rédiger des procès-verbaux de remise. Ceci a permis aux collectivités de prendre en charge le patrimoine mis à leur disposition dans des conditions relativement claires et de manière apparemment

contradictoire. Toutefois il a été observé que de nombreuses incertitudes subsistaient au moment de la remise, dans la mesure où la plupart des collectivités ont signé les procès-verbaux dans un climat de confiance, mais sans pouvoir apprécier l'état exact du patrimoine transféré.

Les difficultés sont parfois apparues du fait des carences de l'Etat. La région ALSACE a ainsi eu les plus grandes difficultés à obtenir les documents nécessaires : six ans après le transfert de compétence, l'instruction formelle de 45 % des dossiers restait à mener. Les services du département de LOIR-ET-CHER ont souligné les conditions difficiles de signature de ces procès-verbaux ; en effet, l'accès des établissements leur a été interdit jusqu'au jour du transfert et les procès-verbaux ont dû être signés pour 27 collèges en trois jours, d'où le caractère erroné de certaines indications figurant à ces procès-verbaux. D'après ces services, les surfaces des collèges publics étaient fausses pour la plupart, ce qui les a conduit à faire effectuer un relevé propre par un agent spécialement recruté à cet effet.

Dans d'autres cas, notamment en HAUTE-NORMANDIE, dans le NORD - PAS-DE-CALAIS et en RHONE - ALPES, les représentants des conseils régionaux ont refusé de signer les procès-verbaux, estimant qu'ils n'étaient pas représentatifs de la situation réelle des établissements.

Plusieurs départements dont le CALVADOS, la GIRONDE, le LOT-ET-GARONNE, la MOSELLE et la SEINE-MARITIME ont également refusé de signer, entendant ainsi protester contre l'état médiocre d'une partie des bâtiments transférés. Par ailleurs, le département de la VIENNE n'a pas voulu participer à la confection des procès-verbaux, afin de ne pas être lié, tandis que dans le PAS-DE-CALAIS ceux-ci comportent une réserve générale rédigée comme suit : "le présent procès-verbal ne fait que constater un état des lieux et des biens, sa signature n'engage en rien la collectivité nouvellement compétente".

De la sorte, l'intégration comptable des biens matériels des établissements dans les comptes locaux a été effectuée de manière incomplète et tardive, au regard des délais (au plus tard, journée complémentaire de la gestion 1991) prescrits par la circulaire conjointe du ministère de l'intérieur et du ministère de l'économie, des finances et du budget du 16 septembre 1991, laquelle précise les opérations relatives à l'intégration comptable. Cette circulaire faisait elle-même suite à une observation de la Cour des comptes (lettre du procureur général au ministre de l'intérieur n° 145 du 5 avril 1990).

2. Les procès-verbaux de remise ont fait l'objet d'un usage très limité

Certes, les départements de la DORDOGNE, du MORBIHAN, du VAL-D'OISE et de la VENDEE se sont notamment servis de ces procès-verbaux contradictoires pour publier en 1986 un livre blanc des collèges essentiellement destiné à montrer le mauvais état du patrimoine transmis et l'ampleur des travaux de réhabilitation et d'entretien à mettre en oeuvre. Mais la situation la plus courante est celle où les procès-verbaux n'ont fait l'objet d'aucune utilisation. Ceux-ci n'ont dès lors pas servi à l'élaboration du programme d'investissement. Tout au plus la référence aux surfaces a-t-elle permis le calcul du montant des crédits du chapitre entretien des dotations de fonctionnement. En BASSE-NORMANDIE, NORD - PAS-DE-CALAIS et en LIMOUSIN, les procès-verbaux n'ont été utilisés que pour identifier les surfaces mais aucunement pour chiffrer ou programmer les travaux.

Les procès-verbaux de remise devaient comporter l'évaluation de la remise en état du patrimoine ; or celle-ci faisait défaut à de rares exceptions près dont le PAS-DE-CALAIS où apparaissait, grâce à l'intervention de la direction départementale de l'équipement, une estimation du montant des travaux à effectuer jusqu'en 1989. En fin de compte seuls quelques départements, dont les DEUX-SEVRES, les ALPES- MARITIMES et les ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE, se sont fondés en 1986 sur les procès-verbaux de remise des biens pour établir leur premier programme d'investissements.

3. A la date du transfert, le patrimoine était souvent dans un état médiocre

Le parc immobilier mis à disposition était en général de construction récente. L'enquête précitée de 1984 révélait que l'effort de construction de bâtiments scolaires avait été considérable depuis 1960 : 77 % des bâtiments avaient été construits depuis cette date, 43 % depuis 1970. Cet effort répondait à la croissance forte des effectifs suscitée par l'évolution démographique, l'allongement de la scolarité et les conséquences de la rénovation pédagogique. Il s'était traduit par l'engagement de programmes lourds de construction que symbolisait dans les années soixante l'objectif d'un collège par jour.

Les collèges bénéficiaient d'un parc immobilier plus récent que les autres catégories d'établissements puisque 84 % des bâtiments avaient été construits depuis 1960. En effet, plus de la moitié des bâtiments construits dans les années 1960 et plus de 72 % de ceux construits dans les années 1970 étaient des collèges. De 1980 à 1982, l'effort de construction portait encore sur les collèges avec 73 % des constructions. Le parc des lycées était plus ancien : près d'un bâtiment sur cinq avait été construit avant 1920 et 40 % avant 1960. Les 60 % restants se répartissaient pour 35 % en constructions des années 1960 et 25 % seulement en constructions postérieures à 1970.

Les établissements nécessitant des travaux urgents n'étaient pas forcément les plus anciens. Ainsi selon une étude conduite dès 1984 dans le département du PAS-DE-CALAIS, l'état des bâtiments dépendait en grande partie du procédé de construction utilisé : si les bâtiments en béton étaient reconnus solides, les bâtiments métalliques pourtant plus récents ne répondaient en revanche plus aux normes de sécurité. Dans ce département, 27 collèges sur 123 étaient dans cette situation en 1984. S'ajoutaient les problèmes liés à l'existence de bâtiments démontables appartenant majoritairement à l'Etat. Leur installation, provisoire au départ, s'était pérennisée dans les zones de forte croissance des besoins comme le département du NORD ou l'agglomération toulousaine.

Un net retard en matière d'entretien était souvent constaté. Dans le GERS, sur vingt et un collèges, quinze étaient en bon état, six dans un état de délabrement plus ou moins prononcé, le plus souvent faute d'avoir été entretenus. En PAS-DE-CALAIS, on constatait surtout un net retard en matière d'entretien, l'état général du patrimoine n'étant pas considéré comme inquiétant. Plusieurs départements tiennent à souligner que les locaux construits et entretenus par des collectivités étaient généralement mieux entretenus que les bâtiments relevant de l'Etat. Dans différentes régions, telle l'AQUITAINE, les procès-verbaux de remise signalaient le mauvais état de l'équipement des classes et des ateliers de lycées, notamment professionnels.

4. Des diagnostics complémentaires ont permis aux collectivités de déterminer l'état du patrimoine et de programmer leurs premières interventions

Rares sont les collectivités à avoir bénéficié de diagnostics techniques avant de signer les procès-verbaux de transfert. Certes, en MIDI-PYRENEES, un premier diagnostic avait été effectué à la demande de la région par les directions départementales de l'équipement en septembre 1984. De même, la SAVOIE avait procédé dès 1984 à une expertise de chaque collège confiée à la société d'équipement du département, en vue d'évaluer les montants de travaux effectués au cours des trois dernières années et ceux à prévoir.

Les résultats de la plupart de ces études n'ont guère paru plus fiables que les procès-verbaux, ce qui conduit à relativiser les critiques parfois vives dont ces derniers ont fait l'objet. L'ARDECHE a ainsi fait effectuer en 1985 un diagnostic des collèges aboutissant à une évaluation des charges annuelles prévisibles (24 millions de francs) qui s'est avérée très inférieure aux dépenses réellement engagées (35 millions jusqu'en 1990) et des études générales ont dû compléter ce diagnostic technique pour certains collèges.

A ces rares exceptions près, les diagnostics techniques demandés par les collectivités l'ont été à la suite des opérations de transfert. L'objectif semble avoir principalement été de compléter ou de préciser certains renseignements relatifs à l'état du patrimoine figurant dans les procès-verbaux, plutôt que d'en confirmer la véracité. En

témoigne le fait que ni la GIRONDE, ni la VIENNE, n'ont eu recours à des experts extérieurs pour évaluer l'état du patrimoine alors même que le département avait refusé de signer les procès-verbaux. De même, aucune étude systématique n'a été entreprise en LIMOUSIN.

La plupart des collectivités ont souhaité disposer d'études de portée générale faisant un large bilan de l'état du patrimoine transféré. Les départements de LOIR-ET-CHER, MORBIHAN, TERRITOIRE DE BELFORT, LOIRET, CORREZE, CREUSE, NORD, PAS-DE-CALAIS et MEUSE et les régions CENTRE, PACA et RHONE-ALPES ont sollicité des sociétés d'études afin de chiffrer et de hiérarchiser les travaux. D'autres n'ont au contraire diligencé que des diagnostics très spécialisés, portant notamment sur les installations thermiques, comme en ILE-DE-FRANCE, en CORSE, en GIRONDE, dans les ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE et dans le TARN. Dans quelques cas, l'accent a été mis sur la sécurité et sur les installations culinaires.

Les intervenants retenus pour conduire ces missions d'audit sont divers : cabinets privés généralistes ou spécialisés, rarement choisis sur appels d'offres, directions départementales de l'équipement, services départementaux ou agences dépendant de ces services.

Entièrement assumé par les collectivités - alors même que la loi prévoyait que la réalisation de ces études avant le transfert donnait lieu à un partage des frais entre les collectivités et l'Etat - le coût de ces études est souvent important et représente une part non négligeable des premières dépenses engagées après le transfert : 3,5 millions de francs pour le département de la HAUTE-GARONNE, 3 millions pour la région POITOU - CHARENTES et 1,2 million dans le VAR. Il est dès lors regrettable que ces diagnostics n'aient pas été mis à jour par la suite.

Les enquêtes précitées ne portaient que sur les établissements d'enseignement public. A l'exception de rares collectivités ayant engagé tardivement des enquêtes spécifiques, la plupart des départements et des régions ont indiqué qu'ils ne connaissaient ni la surface, ni la capacité théorique des établissements privés de leur ressort. Cette lacune a affaibli la qualité des prévisions et des documents de programmation établis par la suite par les collectivités.

5. Deux enquêtes nationales sur l'état du patrimoine scolaire ont été conduites depuis 1986

Le patrimoine scolaire public était plutôt bien connu de l'administration du ministère de l'éducation nationale jusqu'en janvier 1986. Le service technique issu de la direction des équipements et constructions en janvier 1986, puis le centre technique de conseil aux collectivités territoriales qui lui avait succédé en novembre 1987, avaient pour mission d'aider à mieux connaître le patrimoine. La suppression de tout service technique au 1er janvier 1990 ne permet plus de disposer d'une vision cohérente du patrimoine scolaire et donc de suivre son état physique.

Des enquêtes d'évaluation ont été conduites à deux reprises au niveau national depuis 1986. Sur proposition de la commission consultative sur l'évaluation des charges, le Premier ministre a décidé le 9 février 1988 la mise en place d'une première mission d'inspection interministérielle sur le coût de la remise en état des lycées. Son but était principalement de définir des clés de répartition par collectivités pour la ventilation de l'aide exceptionnelle de 1,2 milliard de francs que l'Etat entendait apporter aux régions pour les aider à remettre en état le patrimoine transféré (cf. infra, troisième partie).

Le coût de la remise en état des lycées était évalué à 5,6 milliards de francs. L'enquête a révélé que la disparité des besoins régionaux résultait souvent de la nature des bâtiments. Le parc de locaux antérieur à 1920 et nécessitant donc les travaux les plus coûteux estimés en moyenne à 273 francs le mètre carré apparaissait ainsi particulièrement important en FRANCHE-COMTE, en ILE-DE-FRANCE et en RHONE-ALPES, soit autour de 20 % du total contre 14 % au plan national. A l'inverse, la rénovation des édifices en béton postérieurs à 1920, dont le coût ne dépassait pas 175 francs le mètre carré, concernait

surtout la BASSE-NORMANDIE et POITOU - CHARENTES, ces constructions représentant la moitié de leur patrimoine contre le tiers seulement au plan national. Les bâtiments à structures métalliques étaient enfin pour l'essentiel recensés dans le CENTRE, en ILE-DE-FRANCE et dans le NORD - PAS-DE-CALAIS.

Entre janvier et avril 1994, la commission nationale d'évaluation et de proposition pour la sécurité des établissements scolaires, dite commission Schléret, a également procédé à un recensement des besoins. Son champ est plus large que la précédente puisqu'il comprend également les collèges et qu'à la suite de premières évaluations conduites par la commission Vedel à l'automne 1993, il doit prendre en compte tant le secteur privé sous contrat d'association que le secteur public.

La commission Schléret a dressé un bilan de l'état physique des locaux sans chiffrer le coût des travaux nécessaires pour remplir les conditions de sécurité. Elle a mis l'accent sur les risques propres aux bâtiments industrialisés à structure métallique construits en grand nombre dans les années 1960. Ces locaux représentent en effet l'essentiel des 7 % de bâtiments considérés comme à risque. Cette dernière enquête, entreprise après l'indication par l'Etat de sa volonté de concourir financièrement à la mise aux normes de sécurité des bâtiments scolaires, a fait apparaître des besoins très élevés, plus de huit ans après l'intervention du transfert de compétences.

Il n'en est que plus nécessaire de mettre en place un dispositif permanent assurant une connaissance fine du patrimoine scolaire - public et privé - sur l'ensemble du territoire national et permettant la programmation des travaux qui s'imposent, notamment en matière de sécurité.

B. - L'EVOLUTION RAPIDE DES EFFECTIFS ET DES FILIERES

1. Les effectifs

a) Les lycées

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a donné comme nouvel objectif au système éducatif d'amener, en l'an 2000, 80 % des jeunes générations au niveau du baccalauréat. De fait, le taux d'accès au baccalauréat des classes d'âge de seize à vingt et un ans atteint 60,7 % à la rentrée 1992, soit une progression de 20 points en cinq ans alors que, passé de 10 % à la fin des années 1950 à 30 % au début des années 1970, ce taux n'avait que faiblement progressé dans la décennie suivante. Depuis 1984, la hausse s'accélère fortement avec la création du baccalauréat professionnel et l'afflux constaté dans les séries générales des lycées.

Taux d'accession au niveau du baccalauréat des 16-21 ans

: 1986-87 : 1987-88 : 1988-89 : 1989-90 : 1990-91 : 1991-92 : 1992-93 :

: 38,2% : 40,8% : 44,9% : 49,5% : 54,0% : 58,3% : 60,7% :

(Source : Direction de l'évaluation et de la prospective,
ministère de l'éducation nationale.)

Le tableau reproduit à l'annexe 2 fait apparaître qu'en septembre 1992, par rapport à 1985, les lycées d'enseignement général et les lycées professionnels ont dû accueillir 320 000 élèves supplémentaires (classes supérieures exclues). Cette augmentation des effectifs (+ 16 % au plan national) est très variable selon les collectivités : supérieure à 28 % dans le CENTRE, les PAYS DE LA LOIRE et la PICARDIE, elle n'est que de 4 % en ALSACE, la CORSE accusant même une diminution de 6 %.

La progression des effectifs a parfois été supérieure aux prévisions. Cela a été le cas à deux reprises pour la région POITOU - CHARENTES, qui a dû consacrer l'intégralité de son effort jusqu'en 1990 à des constructions neuves, ne réalisant par ailleurs que les réparations les plus urgentes.

Dans le NORD - PAS-DE-CALAIS, alors que les effectifs des lycées professionnels se maintenaient, les lycées d'enseignement général ont dû accueillir en 1991 près de 50 % d'élèves de plus qu'en 1986. L'écart sensible avec les prévisions s'explique par des facteurs démographiques et sociologiques : le flux migratoire négatif attendu de la stagnation économique a été surestimé, tandis que l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat a bénéficié au seul enseignement général. Outre ces besoins apparus depuis 1986, il faut noter que certains lycées connaissaient déjà des sureffectifs, comme en témoigne le déficit de 1947 places en 1986 (soit 3,7 %) constaté en ALSACE.

b) Les collèges

L'annexe n° 3 fait apparaître les évolutions contrastées des effectifs des collèges depuis 1985. Ils ont d'abord sensiblement reculé jusqu'en 1990, accusant une baisse de 9,3 % sur l'ensemble de la France métropolitaine soit 307 000 élèves. Depuis 1990, une reprise quasi-générale se traduit par l'arrivée de 124 000 nouveaux collégiens, soit une hausse de 4,1 % (chiffres rentrée 1992). Ces évolutions d'origine démographique sont en outre très différentes selon les départements.

Le repli a été particulièrement marqué (supérieur à 15 % des effectifs, voire à 20 % dans deux départements) dans les départements bretons (COTES-D'ARMOR et FINISTERE), lorrains et dans les départements les plus ruraux du pays (CREUSE, HAUTES-PYRENEES, GERS, CANTAL, ALLIER,...) tandis que seule la grande couronne de la région parisienne connaissait une stabilité des effectifs.

La reprise constatée depuis 1990 est forte dans le pourtour méditerranéen (supérieure à 7 % dans le GARD, l'HERAULT, le VAR et la CORSE-DU-SUD). Elle est également sensible dans l'Est et en ILE-DE-FRANCE. Si le déclin des effectifs apparaît au moins temporairement interrompu en HAUTES-PYRENEES et en ARIEGE, il se poursuit en revanche, certes à un rythme ralenti, dans l'ALLIER, la MEUSE, le CANTAL et la CREUSE.

Au sein d'un même département, des évolutions locales en sens contraires doivent parfois être prises en compte par les conseils généraux. Le VAL-D'OISE a, par exemple, été confronté aux écarts entre le dynamisme prévalant dans la ville nouvelle de Cergy-Pontoise et le déclin démographique des environs d'Herblay.

Au-delà de la prise en compte de ces besoins nouveaux, les conseils généraux ont, comme les régions en matière de lycées, constaté des sureffectifs au moment du transfert de compétences. Dans le VAL-D'OISE, par exemple, un collège accueillait ainsi 1 345 élèves en 1986 pour une capacité théorique de 1 020 places.

2. Des mutations notables sont également intervenues en matière de filières et de rénovation pédagogique

Sur le plan national, la période au cours de laquelle les départements et les régions ont progressivement assumé leurs nouvelles responsabilités a été marquée par d'importantes évolutions pédagogiques qui n'ont pas été sans conséquences sur leur action : la programmation des investissements a, par exemple, dû prendre en compte les mutations intervenues au niveau des filières.

L'instauration progressive dans les collèges de l'enseignement rénové de la technologie a nécessité l'installation d'ateliers plus spacieux et mieux équipés. De la sorte, certains collèges, conformément à la décision prise en 1990 par le secrétariat d'Etat à l'enseignement technologique, ont pu accueillir une partie des nouvelles classes de 4e et 3e technologiques qui remplacent les 4e et 3e préparatoires aux BEP jusque là exclusivement implantées en lycée professionnel. Ainsi, le maintien en collège des élèves a permis de compenser la baisse démographique, les collèges accueillant 2 997 000 élèves en 1990-91 et 3 184 000 en 1993-94. Certains conseils généraux ont néanmoins relevé ce transfert de charges vers les départements.

Les enseignements professionnels ont été profondément remaniés : en témoigne la suppression progressive des CAP en 3 ans accessibles à l'issue de la classe de cinquième, au profit de 4e et 3e technologiques débouchant sur des BEP, concomitamment à la quasi-disparition des classes pré-professionnelles de niveau (CPPN) et classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) souvent implantées en lycées professionnels. Cette évolution a entraîné une baisse d'effectifs dans les lycées professionnels, lesquels ont accueilli 835 000 élèves en 1990-91 et 782 000 en 1993-94, baisse partiellement compensée par l'ouverture des baccalauréats professionnels qui, créés en 1985, ont reçu de plus en plus d'élèves : 93 000 élèves dès la rentrée 1990-91, 143 000 en 1993- 94.

Ces transformations de filières se sont accompagnées de rénovations pédagogiques nécessitant des équipements parfois lourds : généralisation des micro-ordinateurs pour les sections tertiaires, large diffusion de matériels pédagogiques relevant des automatismes pour les sections industrielles, équipements très spécialisés pour les baccalauréats professionnels. Ainsi, le département du LOIR-ET-CHER estime que l'ensemble de ces réformes lui a coûté 25,5 millions entre 1986 et 1992, soit environ 20 % de ses dépenses d'investissement en faveur des collèges.

La même volonté de modernisation a présidé à la rénovation des enseignements dans les sections E, F et G des lycées ainsi que dans les sections de techniciens supérieurs (STS). Des équipements performants et coûteux ont été rendus indispensables pour appliquer les programmes. La rénovation des enseignements de sciences physiques et biologie n'a en revanche pas nécessité d'adaptations aussi coûteuses. Seule l'ouverture à partir de 1992 de modules en seconde dans le cadre de la réforme des lycées a pu, dans certains établissements, imposer des extensions de locaux.

Par ailleurs, les lycées ont connu une forte expansion des effectifs des classes post-baccalauréat (sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles) : au total, les effectifs des classes supérieures des lycées sont passés de 168 100 en 1985-86 à 250 700 en 1992-93.

Les tendances précédentes se manifestent inégalement sur le territoire. En RHONE-ALPES, sur la période 1986-93, l'enseignement général et technique a vu ses effectifs progresser de 17,8 % et l'enseignement agricole de 3,8 %. En ALSACE, les effectifs des classes supérieures de lycée sont passés de 4 181 à 7 115, soit un accroissement de 63 % et représentent, en fin de période, 12,1 % des effectifs contre 7,6 % en 1986.

II. - L'EFFORT ACCOMPLI PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les constatations des chambres régionales des comptes montrent un effort soutenu et général, bien qu'inégal ; les modes de réalisation des investissements se sont diversifiés, se traduisant parfois par le recours à des techniques discutables.

A. - LA FORTE PROGRESSION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT

1. Un effort quantitatif globalement soutenu

Les collectivités territoriales ont pris la mesure des moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences. Les dépenses scolaires ont bénéficié, dans l'ensemble, d'une priorité assez marquée et l'effort financier consenti est manifeste, surtout pour les investissements.

a) Les dépenses d'investissement

Le tableau qui suit montre, tant pour les départements que pour les régions, l'accroissement sensible, depuis 1986, de l'effort d'investissement réalisé au bénéfice des collèges et des lycées. Dans les régions, cet effort semble se ralentir en fin de période.

**Part des dépenses d'investissement scolaire dans le total des
dépenses d'investissement (métropole)**
(En millions de francs courants.)

	DEPARTEMENTS				REGIONS		
	Total	Dont	En	Total	Dont	En	
	Investis-	Scolaire	Pourcent-	Investis-	Scolaire	Pourcent-	
	-sement		-age	-sement		-age	
:1986...	35 210,3	800,00	2,27	:11 774,57	881,30	7,48	
:1987...	43 561,3	2 545,70	5,84	:14 876,82	3 073,09	20,66	
:1988...	50 608,3	4 078,88	8,06	:19 192,50	5 522,80	28,78	
:1989...	54 706,6	5 144,87	9,40	:24 450,24	9 585,41	39,20	
:1990...	58 868,2	5 881,06	9,99	:27 431,44	11 525,08	42,15	
:1991...	65 360,5	6 619,90	10,12	:33 529,76	14 304,03	42,66	
:1992...	69 562,8	7 476,61	10,70	:36 309,86	15 213,83	41,01	
:1993...	67 923,1	8 455,49	12,45	:38 259,07	14 187,70	37,08	

Source : Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur.)

Outre les nombreuses extensions ou restructurations dont ont bénéficié les établissements existants, plusieurs centaines de constructions nouvelles ont été réalisées. 237 lycées d'enseignement général ont été ouverts entre les rentrées scolaires de septembre 1986 et de septembre 1992, dont 79 pour la seule région ILE-DE-FRANCE (soit 120 000 nouvelles places). 39 lycées d'enseignement professionnel ont également été créés. En moyenne, 27 collèges par an ont également vu le jour depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation.

Nombre d'établissements en service

	1960	1970	1980	1985	1992
: Collèges.....	3 372	4 017	4 751	4 795	4 881
: Lycées professionnels...	906	1 136	1 311	1 351	1 248
: Lycées.....	1 203	1 159	1 119	1 139	1 337
: Total.....	5 481	6 312	7 181	7 285	7 466

(Source : DEP, ministère de l'éducation nationale.)

b) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des collectivités au bénéfice des établissements publics locaux d'enseignement représentent moins du quart des dépenses de fonctionnement dans les budgets régionaux et 4 % dans celles des budgets départementaux. Elles ont, dans l'ensemble, progressé à un rythme moins soutenu que les dépenses d'investissement.

Part des dépenses de fonctionnement scolaire dans le total des dépenses de fonctionnement (métropole)

En millions de francs courants

DEPARTEMENTS				REGIONS		
Total	Dont	En	Total	Dont	En	
fonction-	scolaire	pourcent-	fonction-	scolaire	pourcent-	
-nement		-age	-nement		-age	
1986	90 708	4 155,9	4,6	9 853,1	3 562,7	22,2
1987	93 376,4	3 714	4,0	10 996,1	2 802,9	25,5
1988	95 817,7	4 125,7	4,3	12 316,1	2 946,2	23,9
1989	99 672,8	4 372,6	4,4	12 655,0	3 135,5	24,8
1990	107 100,6	4 637,5	4,3	14 369,5	3 324,2	23,1
1991	111 250,5	5 063,8	4,5	16 085,1	3 562,7	22,1
1992	118 229,7	5 219,7	4,4	17 920,5	3 822,8	21,3
1993	125 113,8	5 611,7	4,5	20 791,8	4 056,2	19,5

Source : Direction générale des collectivités locales ministère de l'intérieur.)

Il n'apparaît par ailleurs pas de lien direct entre l'évolution des effectifs et l'évolution des dépenses : le montant global des dotations de fonctionnement servies aux établissements progresse chaque année en dépit des baisses d'effectifs qui ont pu être enregistrées (cf. Annexes n°s 5 et 6). Cela laisse à penser que l'effort des collectivités a permis d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, ce que reconnaissent volontiers les chefs d'établissement : la part moyenne des dépenses de fonctionnement par élève augmente sur toute la période. Cette évolution doit être rapprochée de l'élévation du nombre moyen de mètres carrés par élève.

2. Des dépenses et des réalisations d'ampleur inégale

Des différences ont été observées dans la distribution, temporelle et spatiale, de l'effort financier des collectivités. De même, suivant les cas, l'accent est mis sur les constructions neuves ou sur la réhabilitation de l'existant.

a) Les régions

Le tableau figurant en annexe n° 4 présente pour chaque exercice les dépenses régionales d'investissement scolaire ramenées au nombre d'élèves scolarisés dans les lycées.

La diversité des situations reflète d'abord la disparité des besoins auxquels les régions ont eu à répondre. Ces disparités s'expliquent par l'état du patrimoine, les évolutions démographiques ou les capacités des lycées existants (cf. supra).

Les régions sont par ailleurs des collectivités territoriales de création récente. Elles ont été mises en place en 1986, soit l'année même des transferts de compétences. Cela peut expliquer le fait que toutes n'aient pas, d'emblée, pleinement assumé les responsabilités nouvelles. Les régions dans lesquelles du retard avait été pris dans la programmation sont souvent celles qui ont engagé plus récemment de grandes opérations d'investissement.

Les différences constatées peuvent également être l'expression de choix nettement affirmés en faveur des équipements scolaires. Il faut relever que toutes les régions ont à un moment ou à un autre fait de l'investissement scolaire leur priorité. Cet effort financier est particulièrement sensible en 1987 et 1988 dans les régions POITOU- CHARENTES et PICARDIE, en 1989 et 1990 dans le CENTRE et en HAUTE- NORMANDIE, au début des années 1990 en MIDI-PYRENEES et en PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR.

Le niveau relatif des investissements peut encore être lié aux modalités retenues par la collectivité. Ainsi, certaines régions, comme la LORRAINE, ont privilégié la rénovation des capacités d'accueil des établissements existants par rapport aux constructions nouvelles (4 lycées seulement ont été construits ou reconstruits entre 1986 et 1992). Ce choix, rendu possible par une évolution plus modérée qu'ailleurs des effectifs, a eu pour effet d'abaisser le coût total des places créées et donc de réduire les dépenses nécessaires. En ALSACE, où le nombre d'élèves a plutôt crû moins rapidement qu'ailleurs, les 1,4 milliard de dépenses

d'investissement hors taxes consenties entre 1986 et 1992 au profit des lycées se répartissent ainsi : 40 % :

- constructions ; 20 % : réhabilitation ; 15 % : extension ; 15 % :

- remise en état et 10 % : équipement. En LIMOUSIN, 52,5 % des 300 millions de francs engagés entre 1990 et 1993 au titre des dépenses d'investissement scolaire ont été affectés à des travaux de construction.

Enfin, les déterminants financiers (potentiel fiscal, niveau de la pression fiscale, taux d'endettement) semblent de plus en plus peser sur les investissements des collectivités. La prise en charge des lycées par la région NORD - PAS-DE-CALAIS explique pour un tiers la détérioration de la situation financière de cette collectivité, dont le potentiel fiscal était insuffisant eu égard aux besoins provoqués par l'évolution démographique. De même, le plan Lycée réussite de la région PACA se trouve contraint par le souci de ne pas alourdir un endettement déjà multiplié par deux entre 1991 et 1992. A l'inverse, peu endettée et dotée d'un potentiel fiscal largement supérieur à la moyenne nationale, la région ILE-DE-FRANCE peut consentir les plus fortes dépenses d'investissement par élève.

b) Les départements

Des constatations comparables ont pu être faites pour les départements de l'échantillon, à ceci près que nombre de ces derniers ont été confrontés à des baisses des effectifs scolarisés, ce qui les a conduit à privilégier la rénovation et la maintenance des collèges.

Ainsi, pour des département proches soumis à des contraintes similaires (état du parc d'établissements, évolution du nombre d'élèves), l'enquête a permis de mettre en évidence des différences sensibles. Par exemple, les trois départements de la région LIMOUSIN ont mené des politiques d'investissement aux ambitions variables : la HAUTE-VIENNE (1 267 francs/élève en 1991, soit 6,6 % des dépenses du département) a choisi une politique de rénovation de ses collèges plus active que la CORREZE (1 066 francs/élève, soit 2,9 % des dépenses) ou la CREUSE (1 095 francs/élève, soit 3,9 % des dépenses). Là encore, se trouvent mêlées des explications tenant à la définition, par les assemblées locales, de leurs priorités et à la richesse relative de chacune des collectivités : alors que la HAUTE-VIENNE et la CORREZE ont un potentiel fiscal comparable (810 et 768 en 1991), la CREUSE a une marge de manoeuvre plus limitée (potentiel de 552 en 1991).

Comme dans le cas des régions, les niveaux de dépenses des départements se différencient suivant le poids respectif de la maintenance et des constructions nouvelles. Dans les ALPES-DE-HAUTE- PROVENCE, la stabilité de la population scolaire a justifié la priorité donnée à la rénovation des petits collèges ruraux, aux travaux de sécurité ou d'économie d'énergie. Le département de la HAUTE-GARONNE, dans les premières années qui ont suivi le transfert de compétences (1986-1989), a pour sa part consacré 68 % de ses crédits aux grosses réparations et à la maintenance des collèges, contre 26,4 % aux travaux neufs.

3. Les coûts de construction

Si l'examen des coûts de construction révèle des différences régionales parfois marquées, il conduit surtout à relever des exemples de bâtiments accusant des coûts de construction particulièrement élevés.

a) Un large éventail de coûts

Dans les échantillons constitués par les juridictions financières, on relève des différences régionales de coûts : l'éventail des coûts par élève est de 65 000 à 140 000 francs en Provence - Alpes - Côte d'Azur, il n'est que de 75 000 francs à 100 000 francs en Rhône - Alpes. De même, le coût au mètre carré oscille entre 5 300 et 9 000 francs en Alsace et entre 5 000 et 10 000 francs en Nord - Pas-de- Calais. Ces différences résultent surtout des disparités observées à un niveau plus général en matière de coût de la construction.

Il est parfois possible d'analyser ces différences de coûts au regard du mode de réalisation choisi : maîtrise directe ou mandat par exemple. Ainsi en RHONE-ALPES, le coût total des honoraires (maîtrise d'oeuvre + maîtrise du chantier + mandataire) peut varier de 6,3 % du montant total des travaux (lycée de Givors) jusqu'à 14,9 % (lycée de l'Isle-d'Abeau). Le recours à des mandataires autres que la DDE est particulièrement coûteux et représente en général 4 % du coût des travaux, contre 1 % pour le service des constructions publiques de la région. En moyenne, l'ensemble des honoraires représente 11 à 13 % du coût des travaux. En ALSACE, l'examen comparatif des coûts d'encadrement, lesdits coûts étant définis comme la somme des dépenses de maîtrise d'oeuvre, de bureaux de contrôle, de conduite d'opération et d'assistance de maîtrise d'ouvrage, révèle aussi de grandes disparités (4,34 % à 17,38 % du coût total). Les opérations pour lesquelles de petites communes ont fait, dans cette région, appel en responsabilité (cf. infra), sont particulièrement coûteuses puisque les opérations de construction confiées en fait à des sociétés d'économie mixte, émanations de ces communes (Bischheim, Cernay), conduisent à ajouter aux honoraires de maîtrise d'oeuvre ceux de la SEM ainsi que ceux des tiers - conducteur d'opération ou assistant au maître d'ouvrage délégué- dans la mesure où les organismes pressentis ne disposent pas de la capacité technique pour piloter complètement l'opération.

b) Des cas de constructions à caractère exceptionnel

Nombre de collectivités, surtout des régions, ont favorisé au moins une construction à caractère exceptionnel, sensiblement plus coûteuse que la moyenne locale. En témoignent le lycée des Arènes à Toulouse, le lycée hôtelier de Bazeilles dans les Ardennes, le lycée polyvalent et audiovisuel Léonard-de-Vinci à Montaigu en Vendée, le lycée du textile et des arts appliqués de Roubaix, le lycée professionnel de la mer à Gujan-Mestras en Aquitaine.

Ces réalisations se distinguent souvent, outre un parti-pris architectural très marqué à travers l'utilisation de formes ou de matériaux jusque là peu fréquents en matière de constructions scolaires, par un équipement spécifique adapté aux domaines de la communication et des hautes technologies, rendu nécessaire par la vocation souvent spécifique des établissements en cause.

La région NORD - PAS-DE-CALAIS a entendu réaliser des constructions particulièrement soignées, intégrées dans les sites urbains, d'où des coûts de construction relativement élevés. Certaines dépenses relèvent ainsi autant d'une politique de la ville que de l'enseignement.

De même, la politique de lutte contre l'échec scolaire menée par la région RHONE-ALPES reposant sur le principe du permis de réussir l'a conduite à accorder des crédits pour améliorer qualitativement les programmes de construction, afin de faire des lycées de véritables lieux de vie (documentation, salles de travail, de réunions, de détente, bureaux pour les professeurs...) ; les crédits engagés à ce titre pour 1991 et 1992 se sont élevés à 157 millions de francs dont 47 millions pour l'enseignement agricole.

Du fait du coût des études propres à ce type de réalisations, des matériaux utilisés, des équipements installés, le coût unitaire de ces opérations peut parfois atteindre des montants jusque-là rarement rencontrés pour des constructions scolaires.

Les juridictions financières ont néanmoins constaté une certaine inflexion dans le comportement des collectivités dans les dernières années.

Les effets durables de plusieurs réalisations de prestige commencent à se faire sentir sur le fonctionnement courant et la maintenance de ces établissements. L'année de la mise en service du lycée textile et des arts appliqués de Roubaix, la région NORD - PAS-DE-CALAIS a dû majorer le budget de fonctionnement de 588 000 francs pour un budget initial de 998 000 francs. L'extrême sophistication des matériaux rend impossible la moindre réparation par les personnels de l'établissement. Les vitrages doivent par exemple faire l'objet de commandes particulières et de remplacement par une entreprise spécialisée.

Les collectivités sont également confrontées maintenant à une revendication forte d'"équité" de la part des autres établissements. Ceux qui n'ont pas bénéficié de réhabilitations lourdes souhaitent accueillir leurs élèves dans d'aussi bonnes conditions que les établissements neufs. L'émulation prévalant pousse à la hausse les demandes de maintenance et de rénovation, voire de reconstruction, et de moyens de fonctionnement courant.

L'ampleur des travaux encore nécessaires pour maintenir le patrimoine en état et respecter les normes de sécurité incite enfin les collectivités à fixer des objectifs de réduction des coûts des constructions futures. La région NORD - PAS-DE-CALAIS a ainsi demandé en 1993 un audit des coûts de constructions des lycées réalisés par sa société d'économie mixte.

B. - LA DIVERSIFICATION DES MODES DE REALISATION DES INVESTISSEMENTS

La conduite d'une opération d'investissement public implique généralement l'intervention de trois acteurs aux missions nettement délimitées : maître d'ouvrage, maître d'oeuvre et entreprise.

La pratique et l'évolution du droit ont fait apparaître des formules nouvelles et diversifié le rôle des intervenants sans que les responsabilités des uns et des autres soient toujours clairement établies, comme le montrait le rapport public de la Cour en 1993⁷.

1. La maîtrise d'ouvrage directe

La maîtrise d'ouvrage directe est le mode le plus souvent retenu dans les départements, et notamment dans la plupart de ceux des régions Aquitaine, Ile-de-France, Nord - Pas-de-Calais et Provence - Alpes - Côte d'Azur. La région NORD - PAS-DE-CALAIS a également eu recours jusqu'en 1990 à ses propres services pour procéder aux investissements dans les lycées, tandis qu'en ALSACE, seuls les travaux de grosses réparations, rénovation et entretien sont effectués en maîtrise d'ouvrage directe.

La conduite d'opération, c'est-à-dire une mission d'"assistance générale à caractère administratif, financier et technique", est parfois confiée aux directions départementales de l'équipement, du fait d'expérience en matière de construction scolaire. Dans les ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE, le concours technique de la direction départementale de l'équipement a ainsi été demandé pour la gestion des collèges ainsi que pour la conduite d'opération. Pour 1991, ces prestations ont coûté environ 25 francs par élève, 1 % des dépenses d'investissement scolaire ou 2 % des dépenses de fonctionnement. Dans les PYRENEES-ATLANTIQUES, la DDE assure également la conduite d'opération mais ne reçoit pas de rémunération pour l'exercice de ces missions.

Les collectivités recourent cependant de plus en plus à l'intervention de leurs propres services. Sauf pour deux opérations, la DORDOGNE a opté pour une procédure de gestion directe et a confié à l'agence technique départementale les études de faisabilité (0,6 % du coût d'objectif), la conduite d'opération (1 % du coût d'objectif), la maîtrise d'oeuvre partielle (0,86 % du coût d'objectif) et l'élaboration de programmes (0,8 % du coût d'objectif) selon les opérations. De même, le PAS-DE-CALAIS, qui assure la maîtrise d'ouvrage, confie depuis 1993 la conduite d'opération à ses propres services techniques de la direction de l'architecture et des bâtiments. La GIRONDE, comme le NORD ont cessé depuis quelques

7) Cf. La conduite par les collectivités territoriales de leurs opérations d'investissements (pages 209 à 233).

années de confier la conduite d'opération à l'extérieur, au bénéfice de leurs propres services qui ont pour ce faire recruté des ingénieurs et des architectes.

2. L'appel de responsabilité et le recours à un mandataire

Ces deux mécanismes légaux permettent aux collectivités de se décharger d'une partie de leurs compétences en matière de réalisation des investissements (mais en aucune manière pour le financement) sur d'autres opérateurs. Des conventions fixant les droits et obligations de chacune des parties sont alors signées.

Dans un souci de souplesse, la loi du 22 juillet 1983 a instauré un régime d'appel de responsabilité qui permet, à leur demande, aux communes ou à leurs groupements de continuer à intervenir dans les opérations d'investissement et le fonctionnement courant d'établissements. Du fait des compétences qu'elles exercent depuis un siècle vis-à-vis des écoles primaires, les communes sont en effet souvent dotées de services de constructions scolaires performants. Les conventions signées avec les départements et surtout les régions prévoient dans ce cas les conditions de l'intervention des services communaux.

La ville de Metz a ainsi construit ou reconstruit les deux lycées se trouvant sur son territoire et faisant l'objet d'une inscription au PPI de la région LORRAINE. Le syndicat d'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines a réalisé, à partir de 1986, le nouveau lycée de Montigny-le-Bretonneux, pour la région ILE-DE-FRANCE. Le département du MORBIHAN n'assure pour sa part la maîtrise d'ouvrage que pour les travaux de grosses réparations, les autres collectivités formant appel de responsabilité pour les constructions neuves, extensions et restructurations.

Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître d'ouvrage peut, en application de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, confier par convention à un mandataire l'exercice, en son nom et pour son compte, de celles des attributions de la maîtrise d'ouvrage que précise la loi.

Pour certaines collectivités, il s'agit d'un choix transitoire fait au moment du transfert. Avant que son agence technique départementale ne fût opérationnelle, le conseil général de la DORDOGNE avait en effet délégué la construction des collèges de Lanouaille et de Piegut-Pluviers à la société d'économie mixte du Périgord (SEMIPER). De la même manière, la région ILE-DE-FRANCE a entre 1986 et 1989 recouru massivement aux DDE de la petite et de la grande couronne, en dépit des réticences manifestées par le ministère de l'équipement.

Pour d'autres collectivités, il s'agit d'un choix temporaire face à une charge très lourde. Les ALPES-MARITIMES ont conclu ainsi en juin 1993 une convention de mandat avec la société d'économie mixte du département (SEMAM) pour la réalisation du collège de Menton, afin d'alléger la tâche des services du conseil général. Le souci de soulager le plan de charge de services départementaux ne pouvant assurer de front les maîtrises d'ouvrage directes de plusieurs opérations lourdes est également à l'origine des mandats confiés par les BOUCHES-DU-RHONE à une SEM, la société provençale d'équipement (SPE), à un office public (OPAC-Sud) et à l'établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre, (EPAREB). On peut aussi noter qu'en 1990, si la région ILE-DE-FRANCE agissait en maîtrise d'ouvrage directe sur une part importante des travaux (1 472 millions de francs), elle déléguait aussi cette maîtrise d'ouvrage pour un montant total de 1 650 millions à de multiples mandataires : directions départementales de l'équipement, communes, établissements publics d'aménagement de villes nouvelles, SEM...

La dévolution de missions de maîtrise d'ouvrage peut enfin constituer une politique constante. La région PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR a ainsi confié par convention de mandat à deux types d'organismes, société d'économie mixte et établissement public, les études et la réalisation de travaux de mise à disposition et d'extension de lycées dans le cadre de son plan Lycées réussite : la société d'économie mixte pour l'aménagement et le développement régional (SEMADER), la société d'équipement du département de Vaucluse, la société de réhabilitation de la ville de Nice (SOREHA) et l'établissement public d'aménagement des rives de l'étang de Berre (EPAREB). La Semader, chargée de 70

opérations dans tous les départements de la région, est intervenue pour plus de 80 % du total financier en 1991. Les prestations de ces organismes ont coûté au total 33,5 millions de francs (TTC) en 1991 soit environ 220 francs par élève, 3 % des dépenses d'investissement scolaire ou 17 % des dépenses de fonctionnement.

La région AQUITAINE a également signé plusieurs conventions de mandat, notamment avec les DDE de la DORDOGNE, de la GIRONDE et des LANDES pour la réalisation de travaux. Deux ont été signées avec des SEM : l'une avec la société bordelaise mixte de réalisations urbaines (SBRU) pour l'étude et la réalisation de travaux d'entretien et de sécurité dans les lycées de la Communauté urbaine de Bordeaux et l'autre avec la SEM 47, émanation du département de LOT-ET-GARONNE.

Cette politique de caractère durable est parfois limitée à certains domaines. Dans le VAR, seules les constructions neuves ou les restructurations importantes sont déléguées à une SEM mandataire, la SAMETOVAR (société d'aménagement et d'équipement de la ville de Toulon et du Var). Il en est de même dans l'HERAULT où des conventions de mandat avec des SEM n'ont été conclues que pour les opérations de constructions des nouveaux collèges de Lunel, Agde et Clapiers.

C. - LE RECOURS A DES TECHNIQUES DISCUTABLES

Les juridictions financières ont relevé au cours de l'enquête plusieurs pratiques souvent discutables : recours très étendu aux communes, que ce soit par appels de responsabilité ou par "délégation" de maîtrise d'ouvrage⁸ ; "transfert" de la maîtrise d'ouvrage aux lycées, à des sociétés d'économie mixte créées pour la circonstance ou encore d'une région à un département ; ventes en l'état futur d'achèvement ; marchés dits d'entreprise de travaux publics. Le recours à ces procédures parfois non prévues par les textes, pour faire réaliser par des tiers les investissements, traduit souvent les difficultés que certaines collectivités ont connues pour assumer leurs nouvelles compétences.

1. Les "délégations" de maîtrise d'ouvrage

a) A des communes

En GIRONDE, toutes les opérations d'investissement - hors Communauté urbaine de Bordeaux - ont été de 1986 à 1990 réalisées sous le régime de l'appel à responsabilité : la maîtrise d'ouvrage était confiée à la commune ou au groupement de communes concernés, sans indemnisation pour ces derniers des charges administratives spécifiques liées à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Il est fréquemment arrivé, notamment pour les opérations lourdes de construction et restructuration que les maîtres d'ouvrages locaux recourent eux-mêmes à une assistance extérieure, en général la DDE. Dans son ressort territorial, la Communauté urbaine de Bordeaux assurait la maîtrise d'ouvrage des opérations de constructions neuves ou assimilées ainsi que la conception et la maîtrise d'oeuvre.

Cette procédure pose un problème de principe puisque l'autonomie des collectivités concernées est en pratique malmenée, dans la mesure où elles sont fortement incitées à faire appel de responsabilité pour voir construire un établissement sur leur territoire. Des pratiques aussi massives d'appel de responsabilité, accompagnées de plus, pour les opérations de constructions ex nihilo, de l'exigence que les communes apportent gratuitement le terrain d'assiette viabilisé, révèlent une réticence certaine de la collectivité départementale à exercer pleinement et immédiatement ses nouvelles responsabilités et à en assumer tous les coûts et toutes les conséquences en matière d'organisation administrative.

8) L'expression désigne ici le fait pour le maître d'ouvrage de confier ses attributions à un tiers en s'écartant, dans une mesure variable, des conditions et des limites posées par les lois du 22 juillet 1983 et 12 juillet 1985 précitées.

La maîtrise d'ouvrage a également pu être confiée largement aux communes sans appel de responsabilité. Jusqu'en 1989, RHONE-ALPES a adopté une politique de recours systématique à la délégation de maîtrise d'ouvrage auprès des autres collectivités : communes, groupements de communes et Communauté urbaine de Lyon.

La SAVOIE fait partie des collectivités qui n'ont pas souhaité prendre effectivement en charge l'ensemble de leurs nouvelles compétences en matière de constructions scolaires. En effet, ce département n'a pas assuré, à l'exception récente d'un collège, la maîtrise d'ouvrage des investissements, confiée aux communes par conventions sans référence à la procédure de l'appel en responsabilité, qui peut être instituée en principe ponctuellement et à l'initiative des communes. Il n'a donc pas appliqué pour l'investissement l'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 qui lui attribue la responsabilité de la construction, de l'équipement, de l'entretien et du fonctionnement des collèges. Il ne fait que participer, après exécution des travaux, à hauteur de 35 % du coût d'acquisition des terrains et de 65 % de la dépense subventionnable pour les constructions. La dépense subventionnable est elle-même calculée sur des critères identiques à ceux utilisés par l'Etat avant la décentralisation. Cette procédure permet au département de bénéficier d'importants avantages de trésorerie (évalués à 10 millions de francs par an entre 1988 et 1992), la TVA étant acquittée par les communes et non par le département.

b) A des départements

Un cas de maîtrise d'ouvrage confiée par une région à un département a été constaté par les juridictions financières. En dehors de la procédure prévue dans les cas où un lycée et un collège coexistent au sein d'une même "cité mixte", encore appelée cité scolaire, la région AQUITAINE a chargé le département de la GIRONDE, par délégation de maîtrise d'ouvrage, de la construction des trois lycées professionnels de Saint-Médard-en-Jalles, Blaye et Gujan-Mestras. Compte tenu de l'urgence de ces opérations tenant à l'insécurité des bâtiments antérieurs ou à leur manque de capacité d'accueil, la GIRONDE a accepté par convention de janvier 1989 d'être le mandataire de la région pour réaliser ces établissements mais aussi de mettre en place le financement afférent par souscription de divers emprunts pour un montant total de 265 millions de francs entre 1989 et 1991. Pour l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage non rémunérée, le département a dû avoir recours à l'assistance administrative et technique de sa société mixte d'aménagement, chargée par convention de la conduite d'opération.

Selon le conseil général, c'est l'impossibilité pour la région de "supporter le financement et le suivi de ces réalisations pourtant urgentes, avant 1992", qui a conduit le département à se substituer à elle⁹. De fait, le département a pris en charge les frais financiers des emprunts jusqu'au 1er janvier 1992, date à laquelle leur différé d'amortissement expirant, le remboursement de l'annuité a été transféré à la région. De même, le département a fait l'avance de la TVA relative à l'opération, jusqu'à son remboursement par le FCTVA. Le recours à cette procédure témoigne d'abord des difficultés éprouvées par la région AQUITAINE pour assumer ses nouvelles compétences ; il est en outre paradoxal, puisqu'au moment où la région lui transférait la construction de lycées, le département se déchargeait lui-même de manière abusive (cf. supra) sur les communes pour la construction et la maintenance de collèges pourtant de sa compétence.

c) A des lycées

Sans abandonner sa politique de dévolution aux autres collectivités, la région RHONE-ALPES a décidé, à partir de 1989, de transférer aux lycées la maîtrise d'ouvrage, sans convention de mandat et donc en dehors des possibilités de délégation ouvertes par la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique mais en se fondant sur l'article 46 de la loi de finances pour 1987 permettant aux régions de verser des subventions d'investissement aux lycées. Les chefs d'établissement ont reçu compétence en matière de construction depuis la définition des conditions de réalisation de l'ouvrage jusqu'à la

9) Réponse faite à la chambre régionale des comptes d'Aquitaine en novembre 1992.

réception définitive des travaux. Or, le fondement juridique de cette pratique est douteux, la disposition invoquée ayant pour seul objet de permettre à la collectivité de bénéficier du FCTVA sur des travaux d'entretien, travaux qu'elle subventionne, et la loi MOP n'autorisant pas le transfert de la maîtrise d'ouvrage.

Cette procédure introduit ensuite une confusion des rôles : alors que le chef d'établissement ne bénéficie pas de toutes les prérogatives du maître d'ouvrage (programmes des travaux et enveloppe financière), la région ne peut effectuer le suivi des opérations ; l'autonomie de l'établissement est discutable, compte tenu du recours fréquent à un mandataire et la question de la compétence en matière de contentieux et de responsabilité n'est pas résolue. En outre, cette pratique suscite également des interrogations quant aux compétences réelles des chefs d'établissement pour assurer le suivi de l'exécution des opérations, des formations générales de trois jours seulement leur ayant été accordées à ce titre. En revanche, des rémunérations spécifiques leur ont été versées par la région pour ces activités, sans base légale ou réglementaire. Cette procédure est également à l'origine d'irrégularités observées dans les marchés, telles que : absence de délibération, quorum de commission d'appel d'offres non atteint, acte d'engagement erroné ou non signé, rapport de présentation trop succinct, procédure d'urgence non justifiée, confusion entre marché de maîtrise d'oeuvre et marché de travaux, absence de mise en concurrence, ou encore avis de publicité erroné.

L'ensemble de ce dispositif, qui fait apparaître plusieurs irrégularités, a fait l'objet d'une réaction très tardive du préfet chargé du contrôle de légalité.

2. La vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)

Le NORD - PAS-DE-CALAIS a décidé de recourir pour la réalisation de son programme prévisionnel d'investissements à une société d'économie mixte créée pour la circonstance. Le recours à cette SEM n'aurait rien eu de bien original s'il ne s'était accompagné d'une procédure d'achat par la région de lycées construits "pour son propre compte par la SEM".

Cette procédure s'apparente à la vente en état futur d'achèvement. La SEM, qui est l'émanation de l'institution régionale, engage la construction de lycées lorsque l'assemblée délibérante en a accepté le principe. Par la suite, la région achète le bâtiment, immédiatement avant sa réception définitive mais surtout diffère le paiement du prix, ne s'en acquittant que par acomptes en six ans. A l'extrême, l'acte d'acquisition, comme c'est le cas pour le lycée de Beuvry, repousse l'essentiel de la charge financière à la fin de la période. Après cinq versements de 30 millions de francs, le contrat prévoyait une annuité de 158 millions de francs, révisée en fonction des frais financiers. Ainsi le coût de construction et la charge financière pour la région n'apparaissent pas clairement.

Cette technique a conduit à ignorer la dette réelle et à comptabiliser comme avances les premiers remboursements de cette dette vis-à-vis de la SEM. Fin 1992, une dette d'un montant de 820 millions n'était pas retracée dans la comptabilité régionale. Lors du vote du budget en 1994, la collectivité a décidé de réintégrer la dette dans ses comptes et de ne plus recourir à cette pratique.

D'autres collectivités ont pu avoir recours à la technique de la vente en l'état futur d'achèvement. Ainsi, pour la construction du lycée de Franqueville (1 233 élèves), la région HAUTE-NORMANDIE a conclu une VEFA avec la Société d'aménagement de la région de Rouen.

3. Le dispositif adopté par la région ILE-DE-FRANCE pour la rénovation des lycées

La région ILE-DE-FRANCE a eu souvent recours à des mandataires en la personne de sociétés d'économie mixte ou d'organismes aménageurs, dans le cadre de conventions de maîtrise d'ouvrage public, pour réaliser les travaux de construction, d'extension ou de rénovation des lycées. En 1990, le conseil régional a lancé un programme de rénovation concernant 399 lycées, et confiant aux titulaires des marchés, pour une durée de dix ans, une obligation de résultat visant à garantir le bon état permanent et la pérennité du domaine

public immobilier concerné, la rémunération du titulaire consistant en un forfait annuel. Ces contrats ont été qualifiés par la région de marchés d'entreprise de travaux publics (METP). La région considère qu'elle réalise ainsi une délégation aux entreprises contractantes du service public dont elle a la charge.

Or, à travers les précédents connus, le marché d'entreprise de travaux publics se décompose traditionnellement en deux éléments : un marché de travaux publics et un contrat de prestations de services pour l'exploitation des installations. Dans les marchés souscrits par la région Ile-de-France, la situation est quelque peu différente dans la mesure où la notion d'exploitation d'un immeuble scolaire n'est pas envisageable. En fait, ceux-ci sont constitués de la juxtaposition de deux marchés publics, un marché de gros investissement et un marché d'entretien ou de maintenance. En d'autres termes, ces marchés sortent du cadre de la délégation de service public pour être régis, non sans problème particulier, par le code des marchés publics. Le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son rapport annuel de 1993. Il a estimé, dans un avis de juin 1991, que les contrats de ce type ne peuvent être regardés ni comme une concession de service public dès lors qu'ils ne prévoient pas que le titulaire perçoit sur les usagers une redevance pour service rendu, ni comme un marché d'entreprise de travaux publics car ils ne réunissent pas les critères retenus par la jurisprudence pour caractériser de tels marchés.

Pour la région, cette formule présente certes des avantages. En effet, pour réaliser sur une période relativement brève des investissements pouvant être évalués à plus de 7 milliards de francs, le maître d'ouvrage n'est pas tenu de mobiliser immédiatement l'intégralité du financement dans la mesure où cette responsabilité incombe au titulaire du marché. Par ailleurs, le règlement des travaux n'intervient pas en temps réel mais de façon différée sur la période de son exécution, en l'espèce dix années, sous forme de redevances annuelles.

Ce dispositif permettrait de réaliser quelques économies d'échelle. En premier lieu, l'absence de fractionnement d'un grand nombre de prestations devrait, d'une part, favoriser l'obtention d'un moindre prix et, d'autre part, éviter la lourdeur qu'imposeraient, pour les services de la région, le lancement et le suivi d'une multitude de marchés ou d'opérations, pour certains de faible ampleur. En second lieu, la passation d'un marché de maintenance et d'entretien évite à terme des investissements soit plus lourds, soit urgents ou, à tout le moins, en minimise le risque.

Bien que la réglementation des marchés publics ait été appliquée par la région en ses principales dispositions, la procédure adoptée appelle des observations.

Du point de vue juridique tout d'abord, il y a lieu de noter que les modalités de paiement dérogent aux dispositions du code des marchés publics prohibant les clauses de règlement différé des marchés. Un arrêté ministériel régularisant cette dérogation n'est intervenu que tardivement, en septembre 1993. En outre, les obligations financières prévues ne s'exécutent qu'entre les parties signataires et ignorent l'existence éventuelle de sous-traitants qui se trouvent dans l'impossibilité d'exercer les droits qui leur sont reconnus par la législation en vigueur, notamment celui d'être payés directement.

Du point de vue financier, au coût global des lycées construits ou rénovés par l'utilisation de cette technique s'ajoute la répercussion, par les entreprises attributaires sur le maître d'ouvrage, des coûts financiers liés au caractère différé des paiements. Ces coûts sont inclus dans le montant forfaitaire de la redevance annuelle. Même s'ils apparaissent, selon les indications fournies par la région, du même ordre de grandeur que la charge d'intérêts des emprunts qu'aurait nécessités le financement de marchés passés dans les formes traditionnelles, ces coûts sont intégrés à l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée, qui normalement ne grève pas des frais financiers ordinaires ; ils ne donnent pas lieu à récupération par le mécanisme du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

III. - LES MOYENS NOUVEAUX DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

Les modalités d'allocation des dotations aux établissements ont induit des relations nouvelles avec les collectivités, se traduisant parfois par une forme de tutelle.

A. - L'EVOLUTION DES MODES DE CALCUL ET DE VERSEMENT DES DOTATIONS

Les dotations versées par les départements et les régions représentent désormais une part essentielle des recettes de fonctionnement des EPLE. Leur mode de calcul s'est affiné au cours du temps ; malgré la diversité des situations, il a donné aux établissements une certaine aisance financière. Toutefois, les aides spécifiques au fonctionnement progressent au détriment du caractère global des dotations. Par ailleurs, une plus grande souplesse a été introduite dans les relations financières entre les établissements et les collectivités de rattachement.

1. La part des dotations dans les recettes des établissements

La plus récente analyse des comptes financiers des établissements publics du second degré , portant sur l'exercice 1988, (in "Tableaux statistiques" n° 5957, DEP, ministère de l'éducation nationale, janvier 1991), révèle que les dotations versées par les collectivités représentent 26 % des recettes de fonctionnement des établissements, qui s'ajoutent à 43 % de recettes tirées de prestations de services (demi-pension et internat surtout) et à 27 % de subventions d'Etat (frais de personnel internat et externat, bourses,...). En excluant des comptes les postes relatifs à la demi-pension et à l'internat, pour ne conserver que les dépenses des EPLE stricto sensu, l'apport des collectivités représente 45 % des recettes.

Toutefois, cette moyenne peut recouvrir des situations d'une grande diversité d'un établissement à l'autre (essentiellement liées au niveau des ressources propres), comme le montre l'analyse faite sur un échantillon de lycées et de collèges en région CENTRE, où la moyenne de participation régionale est de 28 % pour les lycées, avec des niveaux s'étalant entre 17 et 42 %, tandis que la participation départementale, d'une moyenne de 40 %, varie entre 24 et 95 %. La part de l'Etat y est de 20 % pour les lycées et de 23 % pour les collèges.

2. Le mode de calcul des dotations

Initialement, la plupart des collectivités ont reconduit, avec une simple actualisation, les niveaux de dotation consentis par l'Etat avant le transfert. Le taux d'augmentation généralement appliqué était le plus souvent fonction du taux de variation de la DGD. Parfois, même si les critères antérieurs étaient reconduits, une forte revalorisation a pu être appliquée à l'origine, ce qui était le cas par exemple pour les lycées de la région CENTRE et les collèges du département du NORD où, dès 1986, a été doublé le montant de la dotation sur les postes relatifs à la pédagogie et à l'entretien.

Après les premières années de la décentralisation , et le plus souvent en étroite collaboration avec les autorités académiques et les établissements, les collectivités ont progressivement défini leurs propres modalités de calcul. En effet, la méthode simplifiée de reconduction actualisée des dotations antérieures au transfert ne prenait pas en compte l'évolution des effectifs et a conduit rapidement à l'apparition de distorsions entre les établissements relevant d'une même collectivité. Cette procédure a néanmoins été utilisée par la région de CORSE jusqu'en 1993.

Rares sont les collectivités qui ont cherché dès l'origine à établir une détermination rationnelle du montant de leur participation en fonction des besoins réels des établissements. Certaines tentatives ont néanmoins été entreprises, comme en ILE-DE-FRANCE où, dès 1987, la région a mené une enquête auprès de l'ensemble des lycées, devant permettre de constituer une banque de données à la fois physique et financière sur leurs conditions matérielles de fonctionnement.

Certaines collectivités ont plus simplement affiné les méthodes d'actualisation tandis que d'autres ont recherché la mise en place de nouveaux critères de calcul des dotations. Qu'il s'agisse des départements ou des régions, les nouvelles modalités de calcul des dotations de base comportent souvent deux séries de critères, d'une part des facteurs physiques (surfaces, vétusté, type de construction, mode de chauffage, éloignement par rapport au chef-lieu), de l'autre, des facteurs liés à l'activité (effectifs de rentrée, importance du service de restauration, présence de l'enseignement spécial).

Malgré ces points communs, on constate une forte diversité des modes de calculs, et la mise en place de dotations spécifiques s'ajoutant aux dotations de base ne peut à terme qu'accroître l'hétérogénéité des situations sur l'ensemble du territoire national. C'est ainsi, par exemple, que la pondération du critère des effectifs par le type d'enseignement assuré n'existe pas dans certaines collectivités ; dans d'autres, elle se répartit en catégories de nombre très variable, cinq en RHONE-ALPES (enseignement général, technologique, industriel, pour le bâtiment et pour l'hôtellerie) et vingt-cinq pour les lycées de la région ALSACE. Les recettes propres des EPLE sont rarement prises en compte, à l'exception des méthodes établies en ALSACE ou dans les PYRENEES-ATLANTIQUES, qui consistent, dès la préparation du budget de l'établissement, à calculer le solde à financer après évaluation des charges et des ressources de chaque collège.

S'agissant des subventions de fonctionnement à l'enseignement privé, le calcul établi conformément à la loi se fonde sur le coût d'un élève dans l'enseignement public, majoré de 5 % au plus. Les collectivités qui appliquent cette bonification la justifient par le fait que certaines dépenses du public sont prises en charge directement par elles, comme par exemple les dépenses d'assurance ou de matériels divers achetés par la collectivité et mis à la disposition des établissements.

Au total, la plupart des collectivités ont récemment tenté d'établir un nouveau mode de calcul des dotations en fonction des besoins réels pour éviter de maintenir et d'accroître les disparités existant avant la décentralisation entre les établissements. Elles se sont attachées dans l'ensemble à y parvenir par une concertation étroite entre établissements, services départementaux et inspection académique, ce qui a permis d'introduire dans le fonctionnement des lycées et collèges une certaine souplesse et une aisance reconnue le plus souvent par les chefs d'établissement eux-mêmes.

3. Des facilités nouvelles de financement

Cette évolution se marque de plusieurs manières.

En premier lieu, sont mises en place, en sus des dotations de base, des dotations complémentaires en cours d'année, qui peuvent être forfaitaires ou calculées spécifiquement.

Certaines collectivités vont bien au-delà d'une simple participation aux frais de fonctionnement courant des établissements. Ainsi, le département du DOUBS, ayant adopté une politique globale en matière d'éducation à partir de 1991, accorde des aides aux secteurs en difficulté (zones d'éducation prioritaire), participe à la politique de développement social des quartiers, assure la gratuité des transports scolaires et une aide à l'internat, subventionne des ateliers de pratique artistique, le développement de réseaux documentaires, les activités sportives.

La plupart des collectivités ont développé un régime d'aides ponctuelles d'une grande diversité : subventions pour l'entretien courant, le fonctionnement d'ateliers artistiques, l'achat de matériel sportif ou informatique, le fonctionnement des classes technologiques ou musicales et des laboratoires de langues, le financement d'échanges scolaires internationaux. A titre d'exemple, la région CENTRE verse une subvention cadre de vie qui représente 10 % de la dotation de base et qui est destinée aux dépenses diverses d'amélioration des locaux. Elle verse également comme beaucoup d'autres collectivités des subventions complémentaires ou exceptionnelles en cours d'année aux établissements en difficulté ; ces subventions, qui s'ajoutent à la dotation de base, représentaient en 1992 un bonus de plus de 5 %. Parfois ce type d'aides concerne même des établissements ne relevant pas de la compétence de la collectivité de rattachement ; c'est le cas des interventions au profit des

écoles primaires : ainsi, le département de la VIENNE a accordé 10,5 millions de francs entre 1986 et 1992 ; le département de l'INDRE- ET-LOIRE verse 70 000 francs, en cas de création de classe, aux communes qui ont engagé des opérations d'investissement.

La multiplication des aides de toutes sortes est en général bien acceptée par les établissements qui bénéficient ainsi de moyens supplémentaires. En revanche cette pratique présente, du fait que ces subventions sont généralement affectées à des objets précis, l'inconvénient d'atténuer le caractère global de la dotation annuelle de fonctionnement des EPLE et de porter ainsi atteinte à leur autonomie dans la libre répartition de leurs ressources. Cet interventionnisme financier manifeste aussi la conception extensive qu'ont plusieurs collectivités locales des compétences qui leur ont été transférées.

En second lieu, des fonds de réserve tendent à augmenter dans les budgets des établissements du second degré . La marge de manoeuvre nouvelle dont disposent les chefs d'établissement s'en trouve ainsi renforcée, avec l'accord des collectivités de rattachement. Ces fonds de réserve peuvent atteindre des montants très importants, comme par exemple en SAVOIE, où il a été noté qu'un établissement, le collège de Saint-Pierre d'Albigny, disposait d'une réserve qui avait atteint neuf mois de fonctionnement.

Le souci des établissements de préserver leur réserves a eu des effets pervers ; ainsi en ILE-DE-FRANCE, où il est apparu que les établissements avaient largement abondé certains postes budgétaires, notamment pour ce qui concerne la viabilisation. Dans plusieurs cas notés dans le département du VAL-DE-MARNE, cette surévaluation était telle que, même reventilés dans d'autres chapitres, les crédits restaient en définitive pour une bonne part inemployés. Cette situation est observée en ILE-DE-FRANCE mais aussi dans d'autres régions, tel le LIMOUSIN ; elle a conduit les collectivités à une plus grande vigilance dans l'allocation de leur participation.

Enfin, s'agissant des échéanciers de versement, les régions comme les départements versent le plus souvent dès le premier semestre une grande partie, voire la quasi-totalité, de la dotation de fonctionnement, ce qui facilite la gestion au niveau de chacun des établissements publics. L'enseignement privé bénéficie le plus souvent d'un régime particulier. Suivant les cas, ce dernier peut se révéler plus ou moins favorable que celui des établissements publics. C'est ainsi qu'en GIRONDE les deux tiers du forfait d'externat sont versés en janvier et le solde en juillet, alors que les établissements publics ne reçoivent aux mêmes dates que la moitié de leur dotation.

B. - LES RELATIONS NOUVELLES ENTRE COLLECTIVITES ET ETABLISSEMENTS

Les collectivités cherchent à rationaliser les coûts en matière de fonctionnement et d'équipement des établissements, parfois au détriment de leur autonomie de gestion ; c'est ainsi qu'à la tutelle juridique et financière de l'Etat, qui subsiste à des degrés divers, s'est parfois substituée une tutelle, plus ou moins marquée, des collectivités de rattachement.

1. La rationalisation de la gestion

De nombreux contrats globaux ont été conclus par les collectivités de rattachement. En matière de chauffage, ils ont permis de réaliser de substantielles économies sur un des postes les plus importants du budget des établissements. Le département des LANDES a ainsi mis en oeuvre une expérience pilote de création d'une filière de chauffage bois. Un service complet allant de la fourniture à la conduite de la chaufferie a été réalisé. Sur les treize chaufferies en fonctionnement, neuf concernent des collèges et deux les lycées récemment ouverts. Les établissements disposent d'un contrat leur garantissant l'approvisionnement, la livraison, la conduite et le petit entretien chaufferie ; le prix du kW/h utile est de 19 centimes, contre un coût comparable du kW/h utile fuel ou gaz évalué à 24 centimes en 1993, une garantie couvrant le surcoût éventuel du combustible de secours en cas de panne de la chaufferie bois.

Les contrats d'assurance font également partie des charges assumées par les collectivités depuis 1986. Ainsi les collectivités ont-elles dû souscrire des polices d'assurance pour les établissements qui leur étaient rattachés alors que l'Etat était son propre assureur. Les juridictions financières ont également rencontré des exemples de rationalisation de ce type de dépenses directes. Ainsi en PAS-DE- CALAIS, un audit assurances a en 1990 permis d'établir un cahier des charges en vue de la consultation des différentes compagnies d'assurances. En 1992, le montant des primes s'élevait à 1,25 million de francs au lieu de 1,56 million en 1990.

Dans les ALPES-MARITIMES enfin, le département prend directement en charge les contrats d'entretien des espaces verts concernant les nouveaux collèges.

2. La difficile conciliation avec l'autonomie des établissements

La complexité de la situation juridique des EPLE est telle que l'exercice par les collectivités territoriales de leurs nouvelles responsabilités se concilie parfois difficilement avec l'autonomie de gestion qui leur est en principe reconnue.

La passation de conventions d'exploitation et la maîtrise de la commande publique par la collectivité de rattachement peuvent porter atteinte à l'autonomie des établissements, comme le montre, ici encore, l'exemple des dépenses de chauffage.

Le département de la GIRONDE a ainsi souhaité mettre en place un marché départemental global en matière d'exploitation et d'entretien des chaufferies. Il était ensuite prévu que les collèges adhèrent à ce contrat global. Le tribunal administratif de Bordeaux dans un jugement du 10 mai 1988 a considéré que si le département, collectivité de rattachement des collèges... était en droit de prendre l'initiative d'une coordination de commandes publiques relatives au chauffage de ces établissements, il devait, avant toute démarche de consultation collective, solliciter l'adhésion des conseils d'administration des collèges au groupement de commandes ainsi envisagé ; le fait que cet accord préalable n'ait pas été sollicité a justifié l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération du conseil général approuvant le marché, le souci légitime du département de faire des économies grâce à une gestion et un entretien plus performants n'étant pas en cause. Cette solution juridique a d'ailleurs été confirmée par le Conseil d'Etat dans une décision du 25 avril 1994 concernant la région AQUITAINE.

Il s'agit d'un cas de violation de l'autonomie des établissements même si la situation a été juridiquement rétablie : la délibération annulée a été reprise après l'adhésion des établissements au groupement de commandes. Le fait que la prise en charge par le département de l'entretien des chaufferies soit réservée aux seuls adhérents du groupement de commandes pénalise de fait les quelques établissements qui n'ont pas souhaité y adhérer car ces derniers doivent financer sur leur dotation générale de fonctionnement les éventuels contrats d'entretien qu'ils ont souscrits avec un autre prestataire.

La région CENTRE a proposé aux lycées une convention avec un mandataire pour la réalisation de travaux d'économie d'énergie et la fourniture et l'installation de matériels de chauffage : ce contrat s'est avéré très complexe et très contraignant pour les établissements (relevés périodiques, remboursement d'une partie de la dotation de fonctionnement à la région en fonction des économies réalisées), ce qui a conduit à l'abandon du système, par ailleurs coûteux pour la région qui versait à l'origine une rémunération de 12 % au mandataire, ce dernier assurant les travaux et leur préfinancement.

La maîtrise de la commande publique peut également conduire à une forme de tutelle technique et financière des établissements dont les fournisseurs sont choisis par la collectivité de rattachement. De nombreuses collectivités ont en effet multiplié les cas de prise en charge directe de dépenses d'équipement. Ainsi l'équipement informatique des collèges dans le LOIRET a fait l'objet d'un cahier des charges établi en concertation avec les autorités académiques, mais le fournisseur a été imposé aux établissements, ce qui a permis toutefois de bénéficier de conditions obtenues dans le cadre d'un groupement de commandes publiques.

L'exercice de la tutelle budgétaire par les collectivités repose sur les dispositions de l'article 15-9 de la loi du 25 janvier 1985, aux termes desquelles le chef d'établissement prépare le projet de budget en fonction des orientations fixées par la collectivité.

Ainsi, en ILE-DE-FRANCE à partir de 1989 et plus encore l'année suivante, notamment lorsqu'ils doivent enregistrer la perte progressive ou immédiate de la participation des communes, les départements, après examen détaillé des comptes financiers, ont donné des orientations aux collèges pour l'établissement de leur budget. Si la plupart des collectivités sont respectueuses de l'autonomie de gestion des établissements, on peut parfois constater, comme dans le VAL-DE-MARNE, que de véritables directives très précises sont parfois adressées aux établissements.

Toutefois, le contrôle des comptes financiers des établissements reste généralement peu contraignant. En effet, la plupart des collectivités n'exercent qu'une surveillance limitée sur les comptes financiers des établissements ou le limitent à certains postes, comme la viabilisation. Ce contrôle est exercé par les services des collectivités ou peut être délégué, notamment par certaines collectivités telles le MORBIHAN qui l'a confié aux services de l'Etat, qui conservent ainsi le rôle joué avant la décentralisation. Des normes sont parfois établies, comme dans le CENTRE ou la région ALSACE, qui ont défini des ratios de fonctionnement, en particulier pour les dépenses de viabilisation. Dans le dernier cas, la région n'a pas hésité à faire des observations aux EPLE, notamment en matière de placements financiers.

Les fonds de réserve des établissements commencent toutefois à donner lieu à encadrement. La SAVOIE recommande par exemple de maintenir le fonds de réserve à un mois et demi de fonctionnement, mais il n'est pas procédé à des abattements lorsque ce fonds est important. La plupart du temps cependant, le niveau des fonds de réserve n'a pas d'influence sur l'attribution de la subvention de fonctionnement mais peut permettre à la collectivité de refuser l'octroi de subventions supplémentaires spécifiques, telles que le renouvellement de mobilier.

3. La question des personnels chargés du fonctionnement des lycées et collèges

Aux termes des textes en vigueur, les collectivités locales assurent le fonctionnement courant des établissements scolaires. Mais là encore, un partage de compétences existe, puisque les fonctionnaires chargés du fonctionnement administratif et matériel de l'établissement, sont des agents relevant de l'Etat (ATOS)¹⁰. A la différence de l'exemple communal, l'Etat détermine seul les moyens humains alloués, et plusieurs critiques peuvent lui être adressées sur ce plan.

Le plus souvent, lors de la mise en service d'établissements nouveaux, la nomination et l'affectation d'agents gestionnaires, souvent opérées par redéploiement, apparaissent insuffisantes. Dès lors, les collectivités ont dû compenser ces carences par des recrutements (titulaires ou contrats emploi-solidarité), des mises à disposition de personnel déjà recruté, voire en ayant recours à des prestataires extérieurs.

La maîtrise du personnel d'entretien illustre bien cet état de fait, les collectivités étant tributaires non seulement du nombre de postes mais aussi de la formation des agents, souvent inadaptée du fait de la plus grande technicité des installations nouvelles mises en place par les collectivités. Cet obstacle est parfois tourné par les collectivités qui recrutent du personnel contractuel privé, comme cela a été constaté en RHONE-ALPES ; de même, les acquisitions de matériel industriel résultent souvent des mêmes insuffisances.

Le cas de la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) est caractéristique d'une implication croissante des collectivités locales dans la politique de personnel des EPLE. Celle-ci pratiquait, dès avant la décentralisation, la mise à disposition de personnels administratifs et techniques au bénéfice des établissements scolaires. Le ministère de l'éducation nationale n'ayant pu reprendre ces agents en 1985-1986, la CUD décida de

10) Administratifs, techniques, ouvriers et de service.

poursuivre cette politique, qu'elle justifie par la situation locale (chômage, problèmes sociaux). Cette mise à disposition directe au profit des collèges et des lycées contrevient aux dispositions de la loi du 7 janvier 1983. Un maximum a été atteint en 1991 avec 140 personnes dont 75 affectées en collèges et 65 en lycées. En 1993, ce nombre a été ramené à 123. Les coûts induits sont importants : 9,16 millions de francs en 1988 et 16,2 millions en 1990 dont 7 pour les collèges et 7,6 pour les lycées. Ces mises à disposition font l'objet de conventions nominatives par établissement conclues pour une durée de un à trois ans renouvelables. Depuis 1992, l'objectif de la CUD serait l'extinction progressive du dispositif en raison de son coût budgétaire. Cette pratique avait pour conséquence de faire assumer pour partie le fonctionnement des EPLE par des personnels extérieurs et peut-être de permettre à l'Etat de redéployer les personnels ATOS dans d'autres établissements ou de ne pas en recruter autant que de besoin. Elle est enfin à relier à la multiplication des contrats emploi-solidarité dans les EPLE (2 831 CES à fin 1993 dans l'académie de Lille).

Cette situation apparaît peu satisfaisante. Les interventions des collectivités locales en matière de personnel, pour répondre aux moyens limités mis en place par l'Etat, contribuent, dans le cadre juridique actuel, à diluer les responsabilités et à rendre le système moins clair.

La coexistence de plusieurs catégories de personnels concourant au fonctionnement des établissements conduit à poser la question du regroupement de leur gestion.

Résumé de la deuxième partie

Les collectivités territoriales ont dû répondre, à compter du 1er janvier 1986, à deux types de besoins, résultant d'une part de l'état du patrimoine qui leur était confié, d'autre part des évolutions des effectifs scolarisés.

L'état du patrimoine a suscité chez les collectivités des inquiétudes quant à l'ampleur des travaux de réhabilitation et de maintenance à entreprendre, lesquels ont nécessité des diagnostics successifs, tant à l'échelon local qu'à l'échelon national. Les évolutions des effectifs ont différé suivant les niveaux d'enseignement, les effectifs des lycées enregistrant une croissance rapide, tandis que ceux des collèges faisaient apparaître des évolutions contrastées. Les moyens à consacrer à la construction de nouveaux établissements ont été particulièrement importants s'agissant des lycées.

L'effort accompli par les collectivités territoriales a été soutenu et général. Il s'est traduit par des réalisations d'ampleur inégale, qui traduisent les priorités définies par les collectivités en fonction de la situation constatée, et selon un large éventail de coûts. Le recours à des techniques juridiques et financières discutables a été parfois relevé.

La décentralisation a par ailleurs permis aux établissements publics locaux d'enseignement de disposer de moyens nouveaux pour leur fonctionnement courant et de bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion. Les relations nouvelles qui se sont établies avec les collectivités ont favorisé une certaine rationalisation de la gestion, parfois au détriment de l'autonomie en principe reconnue aux établissements des difficultés sont apparues quant à l'application en nombre suffisant d'agents chargés d'assurer le fonctionnement (ATOS).

3EME PARTIE : DES INSUFFISANCES A COMBLER ET DES CLARIFICATIONS A OPERER

I. - DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT DEFINIES

Les procédures de planification et de programmation ne sont pas pleinement appliquées ; il en résulte que la cohérence de la carte scolaire risque de ne pas être convenablement assurée.

A. - LES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION

1. L'établissement des schémas

A travers l'établissement des schémas prévisionnels des formations, les régions détiennent un rôle prépondérant en matière de planification scolaire, et partant, de définition d'une politique régionale de formation. Mais cette compétence est très imparfaitement exercée.

a) Les schémas initiaux

Les schémas prévisionnels des formations devraient être des documents globaux, intégrant l'ensemble des besoins de formation, définissant les besoins des deux premiers cycles, et tenant compte tant des données sociales, économiques et culturelles locales que des orientations définies par l'Etat. Or, en pratique les premiers schémas prévisionnels des formations des régions ignorent presque totalement le premier cycle du second degré, et sont uniquement quantitatifs, leurs prévisions reprenant celles du ministère de l'éducation nationale et de l'INSEE.

Conçu dans sa version originelle sur la base de travaux d'un cabinet d'études, le schéma prévisionnel de la région ILE-DE-FRANCE présente de façon relativement détaillée la structure de la démographie scolaire devant déterminer les besoins d'accueil. En revanche, il se révèle beaucoup moins précis sur l'adéquation des besoins aux formations et sur les orientations devant être suivies en cette matière. Ce schéma a en outre subi de multiples corrections depuis sa conception originelle et ressemble davantage à une compilation de décisions conjoncturelles qu'à un véritable instrument de planification.

La région POITOU-CHARENTES élabore en 1986 un schéma particulier pour les formations agricoles, un autre sur les métiers de la mer. Elle ne réalise aucune étude de l'adaptation des formations aux besoins économiques et n'a qu'exceptionnellement consulté les professionnels ; elle répartit les formations à ouvrir en fonction de critères géographiques. Les actualisations du schéma initial ont intégré les formations agricoles, mais n'ont pas remédié aux carences de départ, ayant essentiellement pour objet de cerner au mieux les effectifs prévisibles des lycées, les prévisions précédentes ayant été dépassées.

En MIDI-PYRENEES, le premier schéma de janvier 1988 définit certes des objectifs régionaux en matière de formation, mais ne les accompagne d'aucune traduction concrète. Ainsi l'idée principale selon laquelle l'accès du plus grand nombre au second cycle ne pourra être réalisé en quelques années que si la formation professionnelle prend son essor indépendamment du second cycle général, ne débouche en effet que sur trois orientations fort générales : le développement des 4e et 3e technologiques en fin de collège, la rénovation de l'apprentissage et le développement des filières conduisant au baccalauréat professionnel.

Les schémas régionaux des formations font même parfois totalement défaut. La région LIMOUSIN n'a pas adopté le projet qui avait reçu un avis favorable du conseil académique de l'éducation nationale en avril 1987, tandis qu'aucun schéma n'existait encore en 1993 dans la région PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR.

b) Les schémas ultérieurs

La deuxième génération des schémas présente des caractéristiques différentes, les collectivités semblant avoir pris conscience de l'utilité d'une définition précise et concrète des besoins en matière de formation. Il en résulte soit l'actualisation du schéma précédent, soit l'élaboration d'un premier schéma quand il faisait défaut (PACA). Des partenaires extérieurs ont souvent été sollicités.

Dans le CENTRE, ce n'est qu'en 1989 que des objectifs plus précis sont fixés, comme celui de mener 74 % d'une classe d'âge au baccalauréat en l'an 2000, ou des objectifs relatifs à l'enseignement professionnel et technologique, ou aux besoins de recrutement de certains secteurs d'activité. Le schéma intègre l'enseignement agricole et le primaire, ainsi que l'enseignement privé.

En LORRAINE, le premier schéma adopté en décembre 1985 est redéfini en décembre 1990. La région a dû remanier un schéma initial très général et comportant des prévisions erronées, avec l'appui technique de trois cabinets privés, sans aide de l'Etat. Le second schéma est plus précis en matière de politique régionale mais ne permet cependant pas d'établir la réalité des besoins.

c) Les contraintes pesant sur les schémas régionaux

Une des principales difficultés rencontrées tient à l'ambiguïté de la prise en compte des évolutions propres à l'enseignement privé. La région des PAYS DE LA LOIRE dans son second schéma portant sur la période 1990-1995, pose ainsi comme hypothèse que la place importante de l'enseignement privé sera maintenue stable pendant la période, soit environ 40 % des élèves de second cycle. Elle prend donc en compte les projets de l'association des directions diocésaines des Pays de la Loire, ainsi que les projets de développement des établissements privés non confessionnels. Elle se borne à émettre le souhait que l'enseignement privé intègre ses plans de développement dans le schéma régional.

Le rectorat observe, pour sa part, que les demandes de l'enseignement privé ont été intégrées sans expertise préalable dans une étude détaillée par bassin d'emploi. "La logique adoptée est celle d'une mise en stricte adéquation du schéma avec les projets de développement de ces établissements" ce qui aboutit à "mettre en place des capacités de formation ne correspondant pas aux besoins globaux définis par le schéma".

Le bilan de l'action entreprise par les régions en matière de planification est donc au total décevant. Ce constat est d'autant plus inquiétant que la loi dite loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993, dans son article 52, prescrit l'institution de plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes. Il convient néanmoins d'admettre que l'exercice imposé aux régions n'est guère aisé, comme le suggère l'exemple de l'ILE-DE-FRANCE : si cette région, dans son ensemble, ne connaît pas en masse une évolution démographique rapide, elle est en revanche le siège de flux migratoires particulièrement importants, difficilement prévisibles.

A ces problèmes locaux s'ajoute le fait que l'intervention de l'Etat dans le domaine scolaire infléchit fréquemment les orientations définies au moment du transfert de compétences.

d) La spécificité de l'enseignement agricole

La planification des formations, bien que relevant d'une compétence partagée entre l'Etat et les régions, est en fait dominée par l'Etat : le ministère de l'agriculture et de la forêt a mis au point et publié successivement deux schémas prévisionnels nationaux des formations de l'enseignement agricole, l'un pour la période 1991-93, l'autre pour 1993-97. Elaborés en concertation avec le Conseil national de l'enseignement agricole, ils affichent des objectifs

qualitatifs et quantitatifs de développement de cet enseignement et fixent les grandes orientations.

Ces schémas nationaux n'ont pas été réellement établis, malgré ce que prévoyait la loi du 9 juillet 1984, sur le fondement des schémas prévisionnels régionaux des formations, ces derniers ayant été inspirés, dans leurs éléments consacrés à l'enseignement agricole, par les orientations définies au niveau national.

2. La programmation des investissements

Les programmes prévisionnels d'investissement (PPI) assurent la mise en oeuvre des orientations du schéma prévisionnel des formations et définissent, à l'horizon choisi par la région ou le département, la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves.

a) Les PPI des régions ne répondent pas aux objectifs assignés par la loi

Les régions, confrontées à une augmentation importante des effectifs lycéens, ont davantage programmé leurs efforts que ne l'ont fait les départements sans pour autant se conformer toujours aux intentions du législateur.

La région des PAYS DE LA LOIRE a certes adopté un PPI sous la forme d'un simple catalogue annuel des opérations à entreprendre. Mais son schéma envisage les créations et extensions prévues pendant sa période de validité. La région évoque toutefois la difficulté de tenir une planification précise et de classer les opérations par ordre d'urgence, alors que lui échappent la définition des normes de sécurité et des programmes pédagogiques.

Il a fallu attendre 1993 pour que la région de HAUTE-NORMANDIE se dote d'un programme précis et structuré. Les versions antérieures, en fait de simples réactualisations du PPI adopté en 1987, faisaient apparaître des insuffisances en termes de contenu et de présentation.

Dans certains cas, le PPI se réduit à un document unique établi tardivement à l'occasion de l'engagement d'un très lourd programme de réhabilitation. En MIDI-PYRENEES, un programme régional d'investissement dans les lycées (PRIL) a été adopté de manière atypique pour la période 1989-93, et doté d'un montant total de 2,3 milliards de francs.

A défaut de PPI, la région PACA a adopté en juillet 1989 un plan Lycée réussite : 2,5 milliards au départ, plus de 6,6 milliards en fait. Même si un programme intérimaire des investissements, avait été adopté en 1986, les constructions du PPI du NORD - PAS-DE-CALAIS n'ont débuté qu'en 1991, certaines opérations étant même remises en cause en 1993.

En CORSE, le caractère succinct du schéma prévisionnel adopté en juillet 1987 et l'inexistence du PPI traduisent une certaine réticence au principe même de la programmation.

Contrairement aux départements et du fait du manque de places en lycées, les régions se sont préoccupées en priorité de créer les équipements nouveaux nécessaires avant d'envisager de remettre en état l'ensemble des lycées.

Ainsi, en AQUITAINE, le premier PPI (1988-1993) concernait 43 opérations d'un montant total d'abord évalué à 1,4 milliard puis revu à 1,9 milliard en 1990 afin de porter l'augmentation des capacités d'accueil de 12 000 à 18 000. Le second PPI (1993-98), dont l'enveloppe prévisionnelle atteint 3,1 milliards, ne retient plus comme priorité l'augmentation des capacités puisque plus de 10 000 places sont vacantes (avec des surcapacités manifestes dans deux des établissements récemment construits, soit 378 élèves présents en 1993 au lycée hôtelier de Biarritz prévu pour 750 places et 318 élèves au lycée professionnel de Gujan-Mestras pour 528 places).

De plus, même si les régions tendent à développer leurs interventions en faveur de l'enseignement privé sous contrat, la programmation exclut le plus souvent cet aspect de

leurs investissements. RHONE-ALPES est la seule région de l'échantillon où un PPI privé a également été élaboré pour 1987, 1989, 1991 et 1992.

Enfin, la concertation avec les départements est restée très formelle. Ces derniers n'ont été souvent consultés qu'après élaboration du schéma. En ILE-DE-FRANCE, les YVELINES et l'ESSONNE ont fait part de leurs réserves au conseil régional et demandé que des précisions soient apportées au schéma. En tout état de cause, aucune conséquence n'a été tirée de l'absence d'accord des conseils généraux.

b) La programmation des investissements est encore plus lacunaire au niveau départemental

Dans la plupart des cas, les programmes prévisionnels d'investissement (PPI) sont au mieux remplacés par une programmation annuelle glissante. Les schémas prévisionnels des régions ayant pratiquement ignoré l'enseignement du 1er cycle, les départements ne se sont pas sentis impliqués dans leur réalisation. D'autre part, la population scolaire des collèges diminuant sensiblement par l'effet de la démographie et de la baisse des taux de redoublement, le souci dominant des départements a porté sur la rénovation des locaux plutôt que sur des extensions ou des constructions neuves. De ce fait, l'obligation et l'utilité d'établir un programme prévisionnel des investissements n'ont pas été perçues partout. Les départements ruraux, souvent confrontés à des baisses d'effectifs, ont essentiellement raisonné en termes de programmation patrimoniale (HAUTE-VIENNE, CREUSE).

Les départements du DOUBS, du GERS, des LANDES et du MORBIHAN n'ont pas établi de programme prévisionnel d'investissement. D'autres ont donné cette appellation à des documents dont le contenu ne correspond pas à la définition. Ainsi, la VIENNE, après avoir fait une évaluation globale et sommaire des travaux à réaliser en 1986, adopte un volume de dépenses sur sept ans, dont la programmation se résume à une ouverture annuelle de crédits d'un septième. Le PPI de la HAUTE-GARONNE, adopté tardivement (31 janvier 1990), ne comporte aucune réflexion d'ensemble ni sur l'évolution de la population scolaire de l'agglomération toulousaine, où les besoins potentiels sont pourtant les plus forts, ni sur les besoins en collèges nouveaux qui pourraient en résulter. Dans les départements de la région du centre, les programmes prévisionnels d'investissement sont établis chaque année, certaines opérations étant réparties sur plusieurs exercices (jusqu'à trois ans). Il s'agit plus d'une programmation annuelle glissante que d'une véritable programmation pluriannuelle. Il n'existe donc pas dans les départements de documents spécifiques faisant apparaître les lignes directrices d'une politique d'équipement à long terme.

Au cours de l'enquête, un cas original de schéma départemental des formations a pourtant été recensé en AVEYRON. Après avoir approuvé le schéma élaboré par la région MIDI-PYRENEES, le conseil général a mené en 1987 sa propre analyse de la situation aveyronnaise. Le département a même poussé la réflexion jusqu'à définir des objectifs pour l'enseignement du second cycle et post-baccalauréat.

Le schéma régional des formations de la région ILE-DE-FRANCE ne présentant que des informations particulièrement succinctes sur les départements, le conseil général de SEINE-ET-MARNE a également pris l'initiative de rédiger un rapport spécifique sur ses perspectives démographiques et son environnement socio-économique. A cet effet, il s'est doté d'outils de programmation préparés en étroite collaboration avec l'inspection académique et à l'exécution auxquels les communes se trouvent associées. Il en est de même dans le VAR.

La remise en état des établissements a largement dominé les premières années de la décentralisation (1986-90). C'est ainsi que le LOIR-ET-CHER a établi dès 1986 un programme de travaux après une expertise extérieure, avec trois niveaux d'urgence : ceux de première et deuxième urgence (clos, couvert et sécurité) ont été achevés en 1993. Par ailleurs, un programme d'économie d'énergie a été réalisé en 1991-1992 et financé avec l'aide de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie. De nombreux autres départements ont agi de même, comme la CREUSE.

3. Les organes consultatifs

Les conseils de l'éducation nationale au niveau académique (CAEN) ont rarement l'occasion de donner leur avis sur le schéma prévisionnel des formations, les PPI et les modalités d'attribution de subvention ; quand ils le donnent, cet avis n'est pas entendu. Le rejet des projets de schéma prévisionnel des formations présentés par les régions LANGUEDOC-ROUSSILLON et MIDI-PYRENEES n'a ainsi eu aucune conséquence sinon de mécontenter les collectivités au point que le projet de programme régional des investissements des lycées qui s'est substitué en MIDI-PYRENEES au PPI n'a pas été soumis au CAEN. Le changement de dénomination a en effet eu pour conséquence - sinon pour but - de soustraire la région à l'obligation légale de présenter son programme au CAEN.

Il en est souvent de même au niveau départemental où le conseil de l'éducation nationale (CDEN) devrait notamment être consulté sur les projets de PPI. En GIRONDE, le CDEN a été consulté périodiquement sur les investissements lourds. Dans les ALPES-MARITIMES, lors de l'adoption du second PPI par le département en 1992, le CDEN a regretté de n'avoir qu'à entériner des décisions déjà prises. Ces instances lourdes et complexes devaient être le pivot de la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, mais cette fonction s'est en grande partie organisée et exercée en dehors d'elles.

B. - LES FAIBLESSES DE LA REGULATION PAR L'ETAT

1. L'aide à la réalisation des schémas prévisionnels des formations

Le concours apporté par les services académiques aux collectivités a été généralement important, en particulier pour la mise au point des schémas prévisionnels des formations (SPF) qui s'effectue dans le cadre d'une large concertation. Si, avec l'apparition de services de l'éducation propres à certaines collectivités, cette participation a parfois été moindre pour la seconde génération des SPF, elle est demeurée à la fois substantielle et diverse. S'agissant des programmes pluriannuels d'investissement (PPI), la participation des rectorats a été très variable, allant de la prise d'initiative des services de l'Etat à la quasi-absence de consultation. L'enquête met en évidence une concertation pratiquée de façon générale, mais diverse, dans l'espace et dans le temps.

L'élaboration du schéma prévisionnel des formations arrêté en 1988 a ainsi été l'occasion d'une collaboration particulièrement étroite entre l'Etat et le conseil régional du NORD - PAS-DE-CALAIS. Dans un contexte de très large concertation, le rectorat a apporté sa contribution dans trois domaines : la situation de la région sur les plans démographique, socioculturel, économique et scolaire ; les projections d'effectifs du second degré public, enfin la localisation des formations technologiques par la définition de 25 pôles de formation.

Dans l'académie de Nancy-Metz, la participation du rectorat au processus d'élaboration du schéma prévisionnel des formations peut également être considérée comme importante. Pour la préparation de l'actuel schéma, la région LORRAINE avait officiellement saisi le recteur d'une demande d'études portant sur les flux d'élèves, le devenir des formations, les orientations nationales, les rapports à établir entre le développement économique et celui des formations. Le rectorat a tenu à éclairer les choix de région en produisant une réflexion globale, argumentée et très documentée, comportant des propositions précises regroupées autour de quatre axes : l'accroissement des capacités d'accueil, l'architecture scolaire au service de l'action pédagogique, l'informatisation des CDI des lycées professionnels et la création d'espaces-langues pour des publics de formation continue et de formation initiale.

La situation a été différente en HAUTE-NORMANDIE. Les services académiques ont d'abord activement participé à l'élaboration du premier schéma prévisionnel des formations édité en juin 1987. La plupart des données statistiques et études relatives à l'enseignement émanaient des services de l'éducation nationale, l'appui technique du rectorat se manifestant, au départ, par la réalisation de deux documents : une prospective sur la démographie scolaire intitulée des scénarios en l'an 2000, et une analyse de la relation formation-insertion professionnelle. L'élaboration du schéma lui-même a également reposé

sur l'intervention d'autres partenaires : le comité économique et social, un groupe régional de pilotage tripartite sous l'égide du président du conseil régional (élus, conseillers économiques et sociaux, représentants de l'administration et experts socioprofessionnels), des organismes spécialisés, enfin la direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF). Ce premier schéma n'a jamais été formellement remis à jour, la raison tenant sans doute à la longueur de la période prospective retenue.

En ALSACE, le schéma prévisionnel des formations a été une production du seul conseil régional.

Il semble qu'avec le temps les collectivités, sans renoncer à la concertation avec les services académiques, ne fassent plus de celle-ci qu'un élément dans la mise au point des SPF de deuxième génération. Il existe bien, dans l'académie de Caen, depuis 1987, un document distinct du premier SPF de BASSE-NORMANDIE, intitulé Plan d'évolution des formations, outil de programmation à moyen terme, remis à jour tous les ans sur la base d'un dialogue avec les établissements portant sur l'évolution de leur structure, et élaboré conjointement par les services rectoraux et le conseil régional. Mais les services rectoraux ont par contre été peu sollicités par la région dans l'élaboration du second SPF qui a été soumis à l'assemblée régionale en 1993.

En FRANCHE-COMTE, l'autorité académique a été étroitement associée à l'élaboration des deux générations de SPF. En 1986, le recteur avait adressé au président du conseil régional des données de démographie scolaire et des éléments relatifs à l'adéquation emploi-formation pour certaines filières industrielles très représentées en FRANCHE-COMTE (bois, industrie mécanique, plasturgie...). Ces données, ainsi que celles fournies par la DRAF pour l'enseignement agricole, avaient fortement inspiré le premier schéma prévisionnel. En 1992 et 1993, le conseil régional a souhaité améliorer la démarche entreprise en 1986 : de nouveau, l'autorité académique a été associée à la préparation du schéma prévisionnel et a fourni, comme en 1986, des hypothèses de démographie scolaire à l'horizon 1997. Toutes les données relatives à la population scolaire, à la politique éducative, à l'orientation des élèves et à la mise en place de la rénovation pédagogique des lycées ont été élaborées et produites par les services rectoraux. Parallèlement, le conseil régional a mis en oeuvre un dispositif d'étude de toutes les filières de formation auquel ont été associées des entreprises et des organisations syndicales, toujours en association avec les services du rectorat.

Dans l'académie de Nantes s'est opéré un dédoublement de l'intervention du rectorat à l'occasion de la mise au point du SPF en cours (1990-1995). Dans un premier temps, le rectorat a fourni au conseil régional des PAYS DE LA LOIRE des informations statistiques. Puis, sollicité une nouvelle fois, le recteur a fait connaître son avis sur le schéma dans une longue note, parfois critique, dans laquelle il rappelle les responsabilités propres dévolues à l'Etat par les lois de décentralisation sur les points qui paraissent les méconnaître.

Les rares cas où collectivités et services académiques ne coopèrent pas suffisamment peuvent conduire à de fortes différences d'appréciation dans l'analyse des perspectives en matière d'effectifs scolaires, comme le montre l'exemple de la région MIDI-PYRENEES.

Ce mode de collaboration, étroite mais critique, paraît conforme au type d'association que suppose le partage des compétences. Elle représente un point d'équilibre, après une période initiale où il y eut parfois confusion des rôles au profit des services de l'Etat.

2. La régulation en matière de programmation scolaire

La fonction de régulation de la planification relève du préfet de région qui, en établissant sur proposition du recteur la liste annuelle des opérations, a le pouvoir, non de restreindre les compétences des collectivités, mais de déterminer si les opérations bénéficient ou non de la DRES ou de la DDEC et de garantir au nom de l'Etat l'affectation des personnels enseignants et ATOS qu'il juge indispensables au fonctionnement des établissements. A l'issue de procédures complexes, ce verrouillage juridique devrait

permettre d'assurer la cohérence des décisions en matière de bâtiments scolaires avec celles relatives aux affectations des personnels.

Or il apparaît que la procédure obligatoire de la liste annuelle n'est pas appliquée ou est mal appliquée. Il est fréquent que la liste annuelle ne fasse l'objet d'aucun arrêté, ou qu'elle ne soit établie qu'avec une périodicité irrégulière ; cette liste intervient souvent longtemps après la communication des propositions des recteurs et porte, de façon formelle, sur des opérations pour lesquelles les travaux sont déjà à l'évidence engagés.

De façon générale, la parution des listes est tardive par rapport à l'année à laquelle elles se rapportent. L'établissement de la liste annuelle des opérations ne constitue pas pour l'Etat un moyen d'imposer des choix positifs, car cette liste est en pratique négociée avec les collectivités ; en revanche, elle permet de bloquer certains projets de construction que l'Etat estime non justifiés par les besoins locaux, comme l'illustre le projet d'ouverture d'un lycée de Sologne, dans la région du CENTRE. En RHONE-ALPES, les PPI prévoient des opérations non retenues par l'Etat, qui représentent en 1990 le tiers des investissements régionaux.

Rares sont les collectivités où la liste annuelle des opérations a été arrêtée tous les ans. Dans la plupart des cas, les listes ne sont arrêtées qu'épisodiquement en dépit des rappels adressés par les rectorats. Ainsi dans l'académie de Dijon, ce n'est pas avant le 1er juin 1990 que le préfet de la région BOURGOGNE a pris un arrêté établissant la liste annuelle, au titre de 1990 ; avant cette date existaient seulement quelques correspondances entre les différents acteurs (recteur, préfet, président de la région). Un second arrêté du 15 mars 1991 a arrêté la liste pour 1991 ; le recteur a saisi le préfet pour les années 1992 et 1993, sans effet à ce jour. De même, en HAUTE- NORMANDIE n'existent que trois listes annuelles : après celle de 1987 fixée par un arrêté du 29 janvier 1987, la liste pour 1988 arrêtée le 29 novembre 1988 portait sur des opérations dont la mise en service était programmée pour 1989, 1990 et 1991. Il n'y a eu aucune autre liste annuelle avant l'arrêté pris le 23 juillet 1993, à la suite de propositions rectorales réitérées. En LORRAINE enfin, le préfet de région n'a arrêté qu'une liste annuelle, au titre de l'année 1986 (arrêté du 12 juin 1986).

L'absence de listes s'explique parfois par l'absence de nouvelle opération lourde envisagée par les collectivités. Ainsi dans l'académie de Clermont-Ferrand, il n'y a pas eu d'opération à inscrire sur la liste annuelle en 1986, 1992 et 1993 ; le recteur a formulé des propositions chaque année qui ont donné lieu à arrêté préfectoral en 1987, 1988 et 1989 ; le préfet d'Auvergne n'a pas donné suite en 1990 et 1991.

De même, n'ont été pris dans l'académie de Limoges que deux arrêtés portant liste annuelle : un arrêté du 6 février 1989 relatif à cette même année, et concernant quatre collèges dans la HAUTE-VIENNE et un dans la CREUSE, et un arrêté du 26 avril 1993, relatif à 1993 et concernant des opérations de restructuration dans trois collèges de la HAUTE-VIENNE.

L'adoption tardive des listes explique souvent l'absence de discordances entre les investissements inscrits par les départements et les régions dans leurs programmes prévisionnels et les propositions de dotations en emplois faits par l'autorité académique. Dans l'académie d'Aix-Marseille, on trouve dans l'arrêté unique pris, le 17 juillet 1989, pour les années 1988 et 1989, des établissements dont la réalisation ne pouvait qu'être largement engagée à cette date, comme l'extension du lycée Marcel-Pagnol de Marseille.

Dans quelques académies, aucune liste n'a été recensée. Le préfet de FRANCHE-COMTE n'a pas donné suite aux propositions faites par le recteur de l'académie de Besançon le 26 décembre 1985 (pour l'année 1986) et le 21 décembre 1988 (pour l'année 1989), sauf à accorder une valeur juridique à un document de travail de ses services relatif aux opérations de construction et d'extension de 1988, non daté et non signé. De même, dans l'académie de Caen, il existe, pour chaque année, de 1986 à 1992, un document intitulé liste annuelle mais qui ne présente que le caractère d'un document de travail : il s'agit des propositions soumises chaque année au conseil académique de l'éducation nationale. En BASSE-NORMANDIE n'existe donc aucune liste annuelle prise dans les formes requises.

Le défaut d'application du dispositif appelle plusieurs explications.

Un élément d'interprétation est l'ignorance pure et simple des textes par les secrétariats généraux pour les affaires régionales, comme cela a pu être constaté par les juridictions financières à Lyon et à Bordeaux. Il est également significatif de voir le recteur de l'académie de Dijon, rappeler dans plusieurs courriers adressés au préfet de région les dispositions à appliquer. Ce rappel ne devait pas être inutile, car le préfet de région a pris le 26 février 1988 un arrêté de création d'établissement pour des opérations qu'il n'avait jamais inscrites sur aucune liste annuelle, les lycée de Decize, de Toucy et le lycée Nord de l'agglomération de Chalon-sur-Saône.

La situation juridique est dans l'ensemble peu conforme aux dispositions légales et réglementaires mais elle est également très diverse. Il existe des régions sans PPI et sans liste annuelle, des régions avec PPI et sans liste, des régions sans PPI et avec une liste, et enfin des régions avec, à la fois, des PPI et une liste.

Les retards de la procédure, son caractère tardif et souvent dépassé, l'intervention des étapes même de cette procédure appellent d'autres éléments explicatifs. D'une part, la complexité du dispositif a rendu son application incertaine et incomplète. Cette constatation est plus vraie encore des services des préfectures que ceux des rectorats. D'autre part, le traitement des problèmes sensibles, tels que ceux résultant de ce partage de compétences, s'effectue moins dans un cadre juridique que dans une concertation avec les partenaires locaux.

Enfin et surtout, le fait que les collectivités financent leurs dépenses d'investissement au-delà des dotations de compensation (Cf. ci-après II) rend en pratique inopérant le fait que, pour pouvoir être financée par la DRES ou la DDEC, une opération nouvelle - construction d'un nouvel établissement ou extension - doive figurer sur la liste annuelle : en effet, les collectivités peuvent aisément arguer du fait que les nouvelles opérations sont financées sur ressources propres, l'entretien du patrimoine déjà existant absorbant souvent les dotations d'Etat.

Dans ces conditions, l'intervention régulatrice de l'arrêté établissant la liste annuelle n'est plus qu'une étape finale et formelle. Le caractère consensuel de l'approche ressort ainsi d'une lettre très explicite adressée par le recteur de l'académie de Nancy- Metz au préfet de la région LORRAINE le 31 mars 1993 : "... à l'évidence, cette procédure est apparue à tous comme superflue dès lors qu'une concertation étroite s'est établie entre les services de l'Etat et les collectivités locales pour "gérer" l'évolution des établissements scolaires".

Enfin dans le cas particulier de l'enseignement technique agricole public, la programmation des équipements, est, comme en matière de planification, fortement inspirée et contrôlée par l'Etat, à travers la définition des structures pédagogiques des établissements, qui reste de sa compétence. La procédure utilisée chaque année se déroule essentiellement au niveau de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, la déconcentration sur les directions régionales (DRAF) étant restée limitée. Les décisions ministérielles concernent la création ou la fermeture de classes dans les différents établissements, ainsi que les créations de postes et les affectations de personnels enseignants, administratifs et techniques. Ce n'est que dans un deuxième temps que les conseils régionaux ont à statuer sur le financement des décisions d'équipement qui découlent des décisions prises au niveau central de l'Etat.

3. Quelques exemples de discordances marquées entre l'Etat et les collectivités

Une grande diversité de situations existe en matière de besoins à satisfaire, de degré d'application des textes, de nature des relations entre l'Etat et les collectivités. L'Etat ne parvient à exercer ses prérogatives, en cas de difficultés, qu'en s'adaptant à un consensus local ; si ce dernier ne peut être obtenu, les collectivités font prévaloir leurs choix. C'est sans doute pour cette raison que l'application - au demeurant épisodique - de la loi ne fait que rarement surgir de discordances. Quelques exemples significatifs ont cependant été relevés.

a) Construction d'un lycée à Charbonnières (RHONE)

Le rectorat avait proposé la création d'un établissement de second cycle destiné à accueillir les enfants issus de 13 collèges du district de Lyon-Ouest, afin de soulager 5 lycées de Lyon ; la zone concernée englobait Champagne au Mont d'Or, Craponne, Ecully, L'Arbresle et Tassin. Il émettait une préférence pour L'Arbresle, noeud routier et ferroviaire, permettant l'accueil dans des conditions plus satisfaisantes des élèves venant de la vallée de l'Azergues et des Monts du Lyonnais. Dans un souci de rationalisation, le lycée aurait alors pu être implanté en liaison avec un lycée professionnel existant, ce qui aurait porté l'effectif de la cité scolaire à 1 200 élèves.

La région a finalement retenu le site, non de L'Arbresle, mais de Tassin, limitrophe de Charbonnières, commune résidentielle de l'Ouest lyonnais, relativement décentrée par rapport à l'ensemble de la zone à desservir (Charbonnières est situé à 20 kilomètres de L'Arbresle). Le recteur n'a pas évoqué la création du lycée de Tassin-Charbonnières dans les différentes lettres qu'il a adressées au préfet de région au titre des propositions académiques en vue de l'établissement des listes annuelles de 1992 et 1993, alors même qu'il donnait à la région un avis favorable à cette création en novembre 1991.

Dès lors, le préfet de la région Rhône-Alpes a été hors d'état d'appliquer les procédures prévues par la loi, ce qui n'a pas empêché le recteur de nommer un proviseur, un an avant l'ouverture du lycée, et d'y affecter par la suite des personnels.

b) Implantation de nouveaux lycées dans la région CHAMPAGNE-ARDENNE

Interrogé sur les discordances éventuelles entre les investissements prescrits dans leur programmation par les départements et la région et les propositions de dotation en emplois faites par l'autorité académique, le recteur de l'académie de Reims a indiqué : "de fait, il n'y a jamais eu de discordance dans la mesure où le rectorat s'est toujours soumis aux décisions de la région Champagne-Ardenne ou des départements, même lorsque les investissements prévus n'apparaissaient pas indispensables : ce fut le cas pour la construction du lycée hôtelier de Bazeilles, encore plus pour le lycée "du Bois" de Chaumont (auquel il convient d'ailleurs désormais de donner une autre orientation que celle prévue initialement), à un moindre degré pour le lycée de Châlons-sur-Marne qui ouvrira ses portes à la rentrée prochaine. Il est clair que dans ce type d'opérations, l'enjeu politique est tel que les services de l'Etat créeraient de graves incidents en ne suivant pas au plan des moyens".

Le lycée hôtelier de Bazeilles dans les Ardennes apparaît ainsi avant tout comme une réalisation de prestige ; situé en pleine campagne, à l'écart des zones de l'industrie touristique, il envoie ses élèves en stage en Belgique et dans toute la France. Sa justification pédagogique n'apparut jamais aux services académiques, mais, pour faire vivre ce lycée, ils ont dû lui adjoindre d'autres sections, à tel point qu'en 1993, sur 451 élèves de second cycle, seuls 141 suivaient une formation hôtelière, ce qui a conduit à dégarnir les effectifs du lycée P. Bayle de Sedan dont les effectifs, pour ces mêmes années, sont passés de 1367 à 1 104 élèves.

Le lycée du bois à Chaumont (lycée Charles-de-Gaulle) suscite également des interrogations : à une distance raisonnable (environ 150 kilomètres), dans une région à vocation forestière indiscutable, existait déjà un lycée technique réputé dans ce domaine, à Remiremont (Vosges), qui paraissait suffire aux besoins. A la rentrée 1993, la filière bois de ce lycée ne totalisait que 14 % des élèves scolarisés. Pour assurer à l'établissement un effectif décent (667 élèves en 1993) il fallut transférer des formations générales du lycée de Joinville, situé à 40 kilomètres, et des lycées Bouchardon de Chaumont et Diderot de Langres.

Le nouveau lycée de Châlons-sur-Marne a été créé avec une vocation de préparation au secteur tertiaire, alors même que le lycée de Saint- Ménéhould (à 40 kilomètres) venait d'être renforcé dans ce domaine. Ce nouveau lycée technologique et professionnel avait 120 élèves à la rentrée 1993 ; cet effectif devrait passer à 845 à la rentrée 1994, les lycées Bayen et Oehmichen de Châlons-sur-Marne voyant dans le même temps leur effectif passer respectivement de 1 337 à 1 269 élèves et de 2 172 à 1 722 élèves.

En dépit d'une analyse initiale des besoins différente de celle des autorités régionales, le rectorat a dû assurer les dotations en emplois des nouveaux établissements, alors même que la procédure formelle de la liste annuelle n'a jamais été observée.

c) Internat de collège en LOZERE

La construction d'un internat au collège de Villefort en Lozère, illustre un troisième cas de figure, présentant des positions antagonistes des services de l'Etat et du conseil général.

Le conseil général de la Lozère souhaitait entreprendre la construction d'un internat au collège public de Villefort. De longue date le recteur de l'académie de Montpellier avait classé cette opération dans un ordre de priorité subalterne, et avait confirmé ses réserves quant à la construction de l'internat du collège de Villefort dès l'adoption du PPI. La présidente du conseil général obtint alors directement, et sans consultation préalable avec les autorités académiques, une subvention de 1,6 million de francs au titre du fonds interministériel pour l'aménagement du territoire.

Lors de la déclaration d'ouverture de l'internat, en 1990, le recteur considéra qu'aucune création d'emploi ne pouvait être attendue dans la mesure où la construction de cet internat n'avait pas fait l'objet de la part du représentant de l'Etat d'une inscription à la liste annuelle des opérations d'extension et de construction (lettre du recteur à l'inspecteur d'académie de la Lozère en date du 12 novembre 1990).

Dans la mesure où l'Etat refusait de doter l'établissement en emplois de maîtres d'internat, le recteur et le préfet de la Lozère proposèrent au président du conseil général une ouverture expérimentale de l'internat pour trois ans, avec une prise en charge par le département de la maintenance et de la surveillance au moyen de personnels recrutés dans le cadre de contrats emploi-solidarité. L'Etat a finalement créé deux emplois d'éducateur d'internat en 1992.

La situation de ce collège ne révèle pas seulement une situation difficile en termes d'effectif (l'internat accueillait 9 élèves en 1991-1992, 21 en 1992-1993 et 16 en 1993-1994) ou de transport ; elle illustre l'impossibilité pour les représentants locaux de l'Etat d'empêcher un investissement dès lors qu'une dotation complémentaire en emplois n'est pas demandée dans l'immédiat ou que des concours d'Etat peuvent être obtenus par un autre canal.

II. - UN SYSTEME DE FINANCEMENT QUI ENTRAIENE LA CONFUSION DES RESPONSABILITES

Tandis que le maintien, dans des proportions d'ailleurs diverses, de contributions communales au financement des établissements contredit le principe d'absence de tutelle entre collectivités, les modalités de la compensation financière versée par l'Etat sont une source de contestations durables.

A. - LE MAINTIEN D'IMPORTANTES CONTRIBUTIONS DES COMMUNES

L'intervention de la décentralisation n'a pas mis fin à un phénomène auquel elle entendait pourtant mettre bon ordre : les financements dits multiples entre collectivités locales.

Dans le domaine scolaire, cette situation a été organisée par le législateur, même si les participations financières légales sont appelées à s'éteindre en 1999. Les juridictions financières ont pu vérifier l'importance de ces financements multiples dans le domaine scolaire. En fait, ce sont essentiellement les communes qui, par des transferts de charges prévus par la loi ou organisés en dehors de celle-ci, sont amenées à supporter une part non négligeable des dépenses scolaires relevant des départements et des régions.

1. L'application des dispositions législatives prévoyant la participation des communes au financement des collèges publics

a) La participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges

Les modalités de participation des communes aux dépenses des collèges sont fixées par l'article 15 de la loi du 22 juillet 1983. Les départements définissent le taux de participation des communes puis le produit attendu est réparti au prorata du nombre d'élèves de chaque commune fréquentant le collège et en fonction de leur potentiel fiscal. Ce dispositif a été aménagé par la loi du 4 juillet 1990 : jusqu'à l'extinction de la participation communale au 31 décembre 1994, les conseils généraux peuvent soit maintenir la participation à un taux fixe, soit la réduire progressivement, voire la supprimer intégralement dès l'exercice 1990.

Dans les faits, l'application de ce dispositif a donné lieu à des solutions variées :

- La majorité des départements de l'échantillon a retenu le principe d'une participation décroissante jusqu'au 31 décembre 1994. Ce principe a lui-même connu de nombreuses modalités d'application.

Ainsi, la participation dans le département de l'AVEYRON a été fixée à 35 % des dépenses entre 1990 et 1992, pour être ramenée à 17 % pour les exercices 1993 et 1994. Dans les LANDES, le contingent à répartir entre les communes a été déterminé par comparaison avec les contributions communales versées en 1985 et majorées de 5 % environ (tandis que les dotations globales de fonctionnement des collèges progressaient de 11,6 % par rapport à 1985). La dégressivité a été la suivante : 30 % en 1990, 24 % en 1991, 18 % en 1992, 12 % en 1993, 6 % en 1994. D'autres départements ont fait le choix d'un mécanisme plus simple de dégressivité constante ; ainsi le LOIRET : 28 % en 1991 ; 21 % en 1992 ; 14 % en 1993 et 7 % en 1994.

- Quelques départements ont choisi une extinction anticipée des participations communales parfois même en devançant les évolutions législatives.

Le département du NORD a décidé, dès 1985, de ne plus demander de participation aux communes. En contrepartie, le département a cessé sa participation aux dépenses des écoles primaires (classes de neige, cantine, fournitures), mais aussi au programme de voirie communale. De même, dès le budget primitif 1989, le conseil général de la GIRONDE a décidé de diminuer la participation des communes jusque là fixée à 37,33 % des investissements afin d'alléger leur charge financière. Cette diminution a été accentuée en 1990. Puis par délibération du 27 septembre 1990, le département, anticipant de quatre ans sur la date limite de suppression, a décidé de supprimer cette participation à compter de 1991. Dans le RHONE, la suppression de la participation des communes date de 1990 (le manque à gagner est estimé à 17,8 millions de francs en 1990, dont 13,39 millions provenant antérieurement de la Communauté urbaine de Lyon). En DORDOGNE, la participation communale aux dépenses de fonctionnement qui était de 36 % jusqu'en 1990 a été réduite à 18 % en 1991 pour être supprimée à compter de 1992.

- Le maintien des participations communales à taux fixe jusqu'au 31 décembre 1994 a été rarement retenu, le plus souvent dans des conditions critiquables.

En effet, dans quelques cas relevés par les juridictions financières, le maintien à taux fixe du financement communal a été décidé en contrepartie d'une participation des départements aux dépenses des écoles primaires relevant des communes. Ce mécanisme de financement croisé, qui n'est prévu par aucun texte, introduit un facteur supplémentaire d'opacité dans la répartition des charges au regard des compétences dévolues.

Ainsi, le département de la HAUTE-GARONNE, qui a maintenu après 1990 un taux de participation communal constant de 36,4 % aux dépenses de fonctionnement des collèges, subventionne significativement les écoles primaires (20 millions de francs par an de 1988 à 1990). Les modalités retenues par le conseil général conduisent à subventionner toutes les catégories de communes, y compris celles de l'agglomération toulousaine, confrontées aux

besoins scolaires les plus pressants, même si elles disposent dans l'ensemble de ressources plus abondantes que les communes rurales.

On observe également le maintien du taux existant en INDRE-ET-LOIRE (soit 36,70 %) et dans le LOIR-ET-CHER (34,20 %). Il est là aussi justifié par le fait qu'à l'inverse, les communes bénéficient d'une aide du département au fonctionnement des écoles primaires et maternelles. Ainsi en INDRE-ET-LOIRE, le département a consacré 4,5 millions de francs en 1991 aux écoles primaires tandis que la participation des communes est de 8,2 millions. Dans le LOIR-ET-CHER, la participation des communes (4,2 millions) est même inférieure à l'aide du département aux communes (8 millions).

b) La participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges

Aux termes de l'article 15 de la loi du 22 juillet 1983, la commune d'implantation ou le groupement de communes compétents pour les collèges participent aux dépenses d'investissement dans les conditions fixées par convention avec le département. La loi du 4 juillet 1990 précise que la participation des communes ne peut dans ce domaine être perçue que jusqu'au 31 décembre 1999. D'ici là, et comme pour les dépenses de fonctionnement, les conseils généraux ont le choix entre le maintien d'une participation fixe, la réduction progressive ou la suppression intégrale dès 1990.

Depuis 1986 et au moins jusqu'en 1990, il faut relever que les communes ont subi une progression très forte en valeur absolue de leur participation aux investissements dans la mesure où leur taux de participation, resté fixe aux alentours de 35 %, s'est appliqué à des programmes d'investissement en très vive croissance.

- Là encore, la majorité des départements a choisi le principe de participations communales progressivement décroissantes jusqu'en 1999. Cette tendance a laissé la place à diverses solutions.

Le HAUT-RHIN a instauré une dégressivité partielle des participations : elles baissent de 20 % tous les deux ans pour les grosses réparations, mais se maintiennent à hauteur de 10 % pour la reconstruction de quatre collèges et de 15 % pour les autres opérations.

Le RHONE a supprimé en 1989 la contribution des communes aux dépenses d'entretien et maintenu celle-ci pour les constructions neuves : fixé cette année-là à 45 % du montant hors taxes, son taux sera abaissé de cinq points par an jusqu'en 1998.

Le département de la GIRONDE a prévu d'assurer la totalité de la charge de travaux lourds de maintenance à compter du 1er janvier 1995 ; jusque là, la participation de la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) et des communes ou syndicats devait être progressivement réduite. Pour les opérations nouvelles inscrites au PPI, la participation de la CUB et des communes (respectivement de 40 et de 30 % du coût prévisionnel hors taxes au 1er janvier 1991) devait être réduite à 17 % au 1er janvier 1995 puis supprimée à la date limite légale du 31 décembre 1999.

- L'extinction anticipée, rarement constatée, ne semble intervenir que dans les départements qui estiment achevé leur programme de construction des collèges.

Ainsi, bien que jusqu'en 1990, la participation communale ait été obligatoire, le conseil général du TARN a décidé dans une délibération du 12 février 1987 de prendre désormais intégralement en charge les dépenses d'investissement réalisées dans les collèges à compter du 1er janvier 1986. Par délibération du 22 décembre 1987, le conseil général du GERS a également décidé de maintenir la participation des communes où sont implantés des collèges aux seuls travaux dont le cout par opération est supérieur à 350 000 francs TTC, et de supprimer toute participation des autres communes.

- A l'inverse, le maintien des participations communales correspond à un financement croisé critiquable.

Le LOIR-ET-CHER a ainsi décidé de maintenir à 40 % du coût hors taxes des travaux le taux de participation des communes jusqu'au 31 décembre 1999, avec échelonnement du versement des participations pour les opérations les plus importantes. Les raisons invoquées du maintien de ce taux sont les suivantes : l'importance des dépenses de rénovation liées au mauvais état du patrimoine ; la tendance des communes à attendre 1999, date initiale de fin de leur participation et à reporter les travaux après cette date ; le maintien du taux dans le temps évite cette prime à l'inaction ; le fait que le département intervient dans les écoles primaires pour un montant (8 millions de francs par an) supérieur à la participation communale elle-même (moins de la moitié) ; enfin, le fait que les communes et syndicats souhaitent conserver un droit de regard sur leurs anciens établissements et prennent même spontanément en charge certaines dépenses d'entretien par exemple.

L'inconvénient, relevé par le département, du maintien de cette forte participation communale est que l'implication des communes ralentirait le déroulement des travaux. Le département a d'ailleurs indiqué qu'il était éventuellement prêt à revenir sur le principe de la participation des communes qui constitue pour lui une des difficultés majeures dans l'exercice de ses compétences. Pourtant le taux global de participation communale constaté aux comptes administratifs dans les dépenses d'investissement en matière d'enseignement ne se monte sur 1990-1991 qu'à 8-9 %.

Enfin, les dispositions de la loi du 22 juillet 1983 relatives à la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges n'ont pas été appliquées en CORSE. Il en a résulté pour la région un défaut de recettes d'un montant de près de 13 millions de francs. Depuis 1991, un effort de régularisation a été entrepris à la suite notamment d'interventions de la chambre régionale des comptes dans le cadre du contrôle budgétaire.

2. Les interventions des communes hors de tout fondement juridique

a) Le financement des constructions scolaires elles-mêmes

Les communes, dans le cadre d'opérations de construction ou d'extension d'établissements publics locaux d'enseignement, sont fréquemment sollicitées pour apporter le terrain, parfois viabilisé, ce qui peut représenter un apport en nature élevé.

De même, plusieurs régions ont institué une participation des communes aux dépenses relatives aux lycées.

Ainsi, la région CENTRE a instauré avec les communes concernées une procédure de convention Fonds des grands travaux régionaux pour la construction des lycées. La commune cède le terrain pour le franc symbolique, assure sa viabilisation, verse un fonds de concours fixé à 2,5 % du coût d'objectif hors taxe, met à disposition ses équipements sportifs, d'autres formes de participation pouvant compléter ce dispositif. Ces contributions ont apporté à la région : 500 000 francs en 1987 ; 5,2 millions de francs en 1989 ; 2,5 millions en 1990 ; 4,4 millions en 1991 soit un total de 12,6 millions pour 1 834 millions de dépenses de 1986 à 1992 (0,7 % du total).

En AQUITAINE, les communes ont participé à la construction des LEP de Thiviers et de Libourne et du LEPA de Bergerac (6,4 millions de francs de 1986 à 1992) tandis que des groupements de collectivités participent aux acquisitions foncières en vue de la construction ou de l'extension d'établissements d'enseignement du second degré (16,4 millions en 1991 et 1992), soit au total 22,8 millions pour 2,75 milliards d'investissements entre 1986 et 1992 (0,83 %).

Dans le cadre du plan lycée réussite, le conseil régional de PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR a sollicité les conseils généraux pour les travaux de réhabilitation-restructuration et d'extension des collèges et les communes pour les travaux d'extension et de construction des lycées, à hauteur respectivement de 149 millions et de 337 millions (au 31 août 1993). Sur un total de 6,6 milliards, cette participation représente 7 %.

Ces participations présentées comme contractuelles sont en réalité quasi-obligatoires et représentent le prix à payer par les communes pour bénéficier de l'implantation de tout futur lycée. Elles contreviennent directement aux principes de répartition des compétences en matière scolaire fixés par le législateur en 1982-1983. Lorsqu'elles sont versées à la signature de la convention, elles permettent aux régions d'assurer un préfinancement partiel des opérations de construction.

b) Le cas des équipements sportifs

L'utilisation des installations sportives par les élèves des lycées et collèges a souvent donné lieu à des difficultés particulières. En effet, ces équipements étant, dans la plupart des cas, la propriété des communes, les coûts afférents à leur entretien et à leur rénovation sont entièrement supportés par ces dernières.

Une récente décision du Conseil d'Etat (10 janvier 1994, association nationale des élus régionaux, du département de l'Hérault et de la région Languedoc - Roussillon) a cependant précisé que les départements (pour les collèges) et les régions (pour les lycées) sont tenus d'offrir aux élèves de ces établissements un accès approprié à des équipements indispensables à l'enseignement de l'éducation physique et sportive. En conséquence, ces collectivités devront désormais participer financièrement à la prise en charge de ces équipements s'ils sont la propriété des communes.

B. - LE MAINTIEN D'IMPORTANTES CONCOURS DE L'ETAT

1. L'évolution des concours de l'Etat

a) Les dotations de compensation

La compensation des charges transférées en matière de fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement obéit au droit commun de la compensation des dépenses décentralisées, puisqu'elle s'effectue dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD). Celle-ci étant globalisée, il est difficile d'apprécier la part de la DGD correspondant au seul transfert en matière scolaire. Il est cependant possible de reconstituer cette enveloppe, comme le fait chaque année le ministère de l'intérieur, en appliquant le taux de progression de la DGF depuis 1986 (qui détermine celui de la DGD) au montant initialement calculé en 1985 pour la part enseignement.

S'agissant des dépenses d'investissement, le dispositif retenu par les lois de décentralisation a prévu la mise en place de deux dotations, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), pour permettre aux départements et aux régions de faire face à leurs nouvelles compétences au moment de l'entrée en vigueur du transfert.

Les tableaux suivants décrivent l'évolution de ces dotations depuis 1986 (en millions de francs courants) :

:	1986	1987	1988	1989	1990	:
:DGD Enseignement:	:	:	:	:	:	:
:départements....:	1 570.87:	1 645.19:	1 723.02:	1 882.97:	1 930.10:	:
:DGD Enseignement:	:	:	:	:	:	:
:régions.....:	2 307.55:	2 426.63:	2 541.43:	2 777.36:	2 846.79:	:

:	1991	1992	1993	:
:DGD Enseignement:	:	:	:	:
:départements....:	2 075.00:	2 230.93:	2 260.57:	:
:DGD Enseignement:	:	:	:	:
:régions.....:	3 060.65:	3 134.03:	3 336.46:	:

(Source : DGCL, ministère de l'intérieur)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
DDEC	342,00	808,12	1061,13	1100,29	1155,70	1217,45	1274,93	1339,05
DRES	834,80	1588,50	2120,70	2219,31	2333,07	2461,01	2584,85	2706,83

Source : agence comptable centrale du trésor

b) Les concours exceptionnels de l'Etat

Postérieurement à l'entrée en vigueur du transfert de compétences, l'Etat a été conduit à verser des aides aux collectivités locales - pour l'essentiel, les régions - au titre de l'investissement dans les établissements d'enseignement.

Ces concours exceptionnels ont consisté soit en des subventions versées par l'Etat, inscrites au budget du ministère de l'Intérieur, soit en des bonifications d'intérêts au titre de prêts souscrits pour l'investissement dans les établissements d'enseignement.

Plus de 4 milliards de francs de subventions ont été accordés aux régions entre 1988 et 1993. Dans un premier temps, le Parlement a voté (loi de finances rectificative pour 1987) une autorisation de programme de 1,2 milliard, pour participer à la remise en état des bâtiments scolaires transférés aux régions. Les crédits ont été répartis, en 1988 et 1989, en deux tranches de 500 millions et 700 millions. Dans un second temps, à la suite des mouvements lycéens de l'automne 1990, l'Etat a élaboré un plan d'urgence et mis en place un fonds de rénovation des lycées (décret du 23 janvier 1991). Les dépenses réelles consenties par l'Etat à ce titre, réparties sur les exercices 1991, 1992 et 1993 se sont élevées à 1861,3 millions. Elles ont, pour l'essentiel, porté sur la mise en conformité des locaux et des ateliers aux règles d'hygiène et de sécurité, la rénovation des internats et la suppression des bâtiments provisoires.

L'Etat a également incité les collectivités territoriales à investir dans les bâtiments scolaires en apportant son soutien financier à des emprunts souscrits à cet effet par les collectivités.

La technique de la bonification d'intérêt a ainsi été utilisée à deux reprises. Une première enveloppe (4 milliards de francs de prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations au taux de 5,8 % sur 15 ans) a été décidée en juillet 1988, dans le cadre du programme développement solidarité. Une seconde enveloppe (2 milliards de francs au taux de 7 % sur 15 ans) a été octroyée en 1991 dans le cadre du fonds de rénovation des lycées précédemment évoqué. Selon la direction générale des collectivités locales, il est possible d'évaluer à environ 1,1 milliard, représentant le différentiel entre le taux du marché et les taux privilégiés de ces prêts, la charge nette pour le budget de l'Etat de ces deux opérations qui ont bénéficié exclusivement aux régions.

Plus récemment (circulaires du 4 novembre 1993 et du 4 mars 1994), le Gouvernement a décidé d'accorder une prime aux départements et aux régions qui souscrivent un emprunt pour améliorer la sécurité dans les établissements de second degré. Cette prime représente 11,2 % du capital emprunté. Ainsi, pour un prêt de 1 million de francs sur quatre ans, la prime, en valeur actualisée, sera de 112 081 francs. L'enveloppe globale des prêts, disponibles sur 1994 et 1995, étant de 12 milliards, cette opération devrait représenter in fine un coût global de l'ordre de 1 345 millions pour le budget de l'Etat.

Au total, les aides exceptionnelles versées par l'Etat, directement ou indirectement, depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation ont représenté un montant total de l'ordre de 4,2 milliards de francs. D'ici à 1996, cette somme devrait être portée à 5,6 milliards.

c) Les attributions au titre du fonds de compensation de la TVA

L'Etat, par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), rembourse aux collectivités locales la TVA qu'elles acquittent sur leurs investissements. La compensation étant forfaitaire, les attributions au titre du FCTVA présentent, de fait, le caractère d'un concours global à l'investissement.

S'agissant des bâtiments scolaires transférés aux départements et aux régions par les lois de décentralisation, le régime juridique pour l'éligibilité au FCTVA apparaît complexe et les juridictions financières ont relevé des pratiques diverses, parfois contraires au droit.

Pour les opérations d'investissement proprement dites (construction, reconstruction, extension, grosses réparations), les collectivités peuvent récupérer la TVA non seulement lorsqu'elles les réalisent elles-mêmes - conformément au droit commun - mais également au titre des subventions versées aux établissements publics locaux d'enseignement, alors même que ceux-ci ne peuvent bénéficier des attributions du FCTVA.

En revanche, les investissements réalisés au moyen de subventions versées dans le cadre du fonds de rénovation des lycées précédemment cité ne doivent pas être pris en compte dans l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA. Certaines chambres régionales des comptes ayant constaté que cette disposition n'était pas toujours respectée, le Procureur général près la Cour a saisi en 1994 le ministre de l'éducation nationale de cette question. Des reversements ont ainsi pu être obtenus.

Le régime juridique est plus complexe en ce qui concerne les équipements scolaires. Dans un premier temps (loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986), ces dépenses ne pouvaient bénéficier des attributions du FCTVA que si leur exécution avait été confiée à l'Etat, la pratique administrative acceptant néanmoins leur intégration dans l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA dans la mesure où, bien qu'exécutées pour le compte de tiers eux-mêmes non éligibles au FCTVA, ces dépenses ne rentraient pas dans un des cas d'inéligibilité prévu par le décret d'application n° 89-645 du 6 septembre 1989.

Cette approche a été validée par le législateur (loi n° 92-678 du 20 juillet 1992) qui, en organisant le maintien dans le patrimoine de la collectivité concernée des biens meubles mis à disposition des EPLE, a autorisé la récupération de la TVA sur les dépenses correspondantes, même si la notion de mise à disposition reste dans ce cas fort imprécise.

Cependant, si le principe visant à rendre inéligibles au FCTVA les dépenses engagées pour le compte de tiers eux-mêmes non éligibles a été rappelé par la deuxième loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993), la circulaire d'application du 23 septembre 1994 a explicitement admis que les dépenses afférentes aux biens mobiliers mis à disposition des EPLE et maintenus dans le patrimoine des collectivités territoriales peuvent être comprises dans l'assiette du FCTVA, sous réserve de notification au chef d'établissement.

Ce dispositif juridique complexe explique sans doute la diversité des solutions retenues par les collectivités territoriales ; sans que l'Etat en prenne toute la mesure, elles sont à l'origine de trop-perçus au titre du FCTVA dont la réforme et la clarification, plusieurs fois annoncées, demeurent indispensables.

2. Un dispositif de compensation financière, source de contestations

Le dispositif de compensation financière spécifique à la décentralisation scolaire, complété par les concours exceptionnels versés par l'Etat depuis 1986, apparaît comme une source permanente de contestations, qui tiennent à l'assiette, au niveau et aux modalités de répartition des dotations.

a) La base de calcul des dotations

Le choix de l'année 1985 comme base de référence pour la détermination de l'enveloppe initiale des dotations de compensation (DDEC et DRES) a tôt fait l'objet de contestations de la part des élus locaux.

Ainsi, la commission consultative pour l'évaluation des charges avait proposé comme base la moyenne actualisée des dépenses consenties par l'Etat au cours des dix dernières années précédant le transfert de compétences. En effet, un tel dispositif venait d'être retenu par le législateur (loi du 11 octobre 1985) en ce qui concerne la prise en charge par l'Etat des dépenses d'équipement des préfectures. Pourtant, le choix du gouvernement dans le domaine de la compensation des charges scolaires peut à bon droit se fonder sur

l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983, qui dispose que "les ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées [par l'Etat] à la date du transfert".

Néanmoins, si la solution retenue est irréprochable au plan juridique et correspond au cadre général de la décentralisation, force est de constater que la base ainsi retenue - l'année 1985 - s'inscrit dans un mouvement de désengagement financier de l'Etat sur le long terme, en dépit d'une remontée sensible en fin de période, ainsi que le montre le tableau suivant, lequel présente les autorisations de programme ouvertes aux chapitres 56-33 et 66-33 du seul ministère de l'éducation nationale (soit 90 % du total des autorisations de programme) sur la période 1976-1985. L'actualisation est réalisée ici au moyen de l'indice du coût de la construction (l'actualisation au moyen du prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques donne des résultats très voisins).

	INDICE DU COUT à la construction (base100:1953)	AP en MF courants	AP en MF courants (1985)	AP en valeur constante (base100:1985)
1976...	396	2 131	4 505	167
1977...	433	1 873	3 620	134
1978...	471	2 034	3 615	134
1979...	521	1 937	3 111	115
1980...	592	2 098	2 966	110
1981...	648	2 131	2 752	102
1982...	718	2 166	2 525	94
1983...	766	1 853	2 024	75
1984...	811	2 113	2 180	81
1985...	837	2 699	2 699	100

La moyenne des autorisations de programme s'établit à 3 000 millions de francs (valeur 1985) sur les dix dernières années (1976-1985) et à 2 436 millions (valeur 1985) sur les cinq années précédant les transferts (1981-1985). Ainsi, la prise en compte des dix dernières années actualisées aurait conduit à une majoration de 301 millions (3 000 - 2 699), soit + 11 %. En revanche, le même calcul sur la période 1981-1985 aurait conduit à une réduction de 263 millions (2 699 - 2 436), soit 9,7 %. Mais surtout, le désengagement de l'Etat dans la décennie antérieure à la décentralisation, particulièrement sensible s'agissant des collèges, a contribué à la dégradation physique du patrimoine transféré, justifiant un effort d'investissement prévisible de la part des collectivités nouvellement compétentes.

b) Le niveau des dotations

Le débat sur le niveau de la compensation financière, posé avant même l'entrée en vigueur de la décentralisation par le choix de la base de référence, n'a cessé de se prolonger depuis lors.

- En fait, l'existence de dotations spécifiques (DRES et DDEC) en matière d'investissement scolaire a entretenu une contestation permanente, par les collectivités décentralisées, sur le juste niveau de ces dotations¹¹. En effet, celles-ci ont cherché à mettre en regard le montant des concours de l'Etat et les dépenses effectivement engagées dans le domaine concerné.

11) Voir rapport d'information n° 3053 déposé par la mission d'information chargée de l'évaluation des lois de décentralisation en matière d'Education nationale, Assemblée nationale, novembre 1992.

Ce raisonnement a débouché sur l'identification d'un taux de couverture, estimé insuffisant¹², rapportant le total des dépenses d'investissement scolaire des départements et des régions aux dotations servies par l'Etat et aux participations communales. Ainsi, la couverture des dépenses régionales et départementales par les dotations spécifiques de compensation décroît régulièrement entre 1986 et 1993.

Couverture des dépenses d'investissement (hors taxes) par les dotations de l'Etat et les participations communales (en francs courants) :

Départements (métropole et outre-mer)

	1 DÉPENSES des départements	2 DDEC	3 = 2/1	4 PARTICIPATION des communes	5 = 4/1	6 = 5 + 3
CA 1986	938 000 000	434 000 000	46,27 %	82 000 000	8,74 %	55,01 %
CA 1987	2 688 000 000	808 123 000	30,06 %	245 000 000	9,11 %	39,17 %
CA 1988	4 188 000 000	1 061 632 000	25,36 %	445 700 000	10,65 %	36,01 %
CA 1989	5 352 000 000	1 110 290 000	20,75 %	495 400 000	9,26 %	30,01 %
CA 1990	6 197 000 000	1 155 694 000	18,65 %	574 000 000	9,26 %	27,91 %
CA 1991	7 213 000 000	1 217 447 000	16,88 %	717 186 000	9,94 %	26,82 %
CA 1992	8 100 005 000	1 278 737 000	15,79 %	678 989 000	8,38 %	24,17 %
BP 1993	9 308 690 000	1 339 051 000	14,38 %	769 311 000	8,26 %	22,64 %

CA : compte administratif

BP : budget primitif

Source : DGCL – ministère de l'intérieur

Il est vrai que l'Etat lui-même est entré dans ce jeu, en octroyant une série de subventions supplémentaires dont le caractère exceptionnel et urgent apparaît de moins en moins clairement. Certes, ces interventions - près de 4,1 milliards entre 1988 et 1993 - ont été justifiées par référence à l'héritage légué en 1986 (l'état des bâtiments scolaires) : en somme, l'Etat serait fondé à intervenir dans un domaine ne relevant plus de sa compétence au titre des carences dont il s'avouerait a posteriori responsable. Il est cependant étonnant de s'interroger en 1994 encore sur la remise en état d'un patrimoine transféré depuis plus de huit ans.

Ce raisonnement apparaît cependant peu convaincant.

D'une part, il laisse à penser que les dotations spécifiques de compensation ont été mises en place pour couvrir l'intégralité des dépenses engagées par les collectivités territoriales. La loi de décentralisation n'a prévu cette hypothèse qu'au moment du transfert de compétences, rien n'interdisant les assemblées délibérantes locales de décider, postérieurement, d'investissements supplémentaires, ce qu'elles ont d'ailleurs fait. A cet effet, il leur appartient de mobiliser leurs ressources propres (fiscalité, recours à l'emprunt). Ainsi, les dépenses des collectivités décentralisées sont à mettre en regard de l'ensemble des ressources dont elles ont disposé, et non des seules dotations de compensation.

D'autre part, il est étonnant, au plan des principes, de considérer qu'une dépense réalisée localement soit entièrement couverte par une dotation de transfert : quelle serait en effet la portée de la décentralisation si les compétences exercées par une collectivité

12) Voir rapport d'information n° 248 déposé par la mission chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, Sénat, mars 1991.

territoriale étaient totalement financées sur des ressources d'Etat ? De même, les participations - prévues ou sollicitées - des communes au financement des lycées et des collèges contrarient l'identification claire des responsabilités ("qui paie, décide") qui constitue un préalable à une décentralisation organisée.

c) Les modalités de répartition

Bien que la répartition des dotations de compensation versées par l'Etat en matière d'investissement scolaire repose sur la prise en compte de critères de surfaces, d'effectifs scolarisés et de données prospectives, ces dotations pérennisent sinon aggravent les inégalités locales. Cette constatation est particulièrement vérifiée s'agissant des régions pour lesquelles la charge des lycées représente une part notable du budget d'investissement.

L'absence de péréquation dans le système mis en place peut être illustrée par les exemples suivants :

Le NORD - PAS-DE-CALAIS est la région métropolitaine dont le potentiel fiscal moyen sur la période 1987-1991 est le plus faible, soit 239 francs par habitant alors qu'elle se trouve confrontée à la plus forte expansion des effectifs (+ 18,5 % d'élèves scolarisés dans les lycées publics pendant la même période). Or la DRES qu'elle perçoit est parmi les moins importantes avec 1 093 francs par élève en 1991.

Cette région a dû considérablement augmenter la pression fiscale sur les contribuables locaux (le taux de pression fiscale moyen sur la période 1987-1991 atteint 1,44 contre 1 sur le plan national) et s'endetter lourdement au point de constater fin 1991 une dette en capital de 581 francs par habitant (contre 373 francs de moyenne nationale).

Dans le même temps, la région ILE-DE-FRANCE reçoit 1 217 francs de DRES par élève alors même que son important potentiel fiscal (maximum national avec 497 francs en moyenne par habitant de 1987 à 1991) lui permettrait aisément de faire face à une augmentation des effectifs scolarisés de 17,8 %. De fait, la dette de cette région est peu élevée (372 francs par habitant) et la pression fiscale plus faible qu'ailleurs (taux de 0,65).

Les modalités de répartition des concours exceptionnels accordés par l'Etat depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation encourent également quelques critiques.

D'une part, les clés de répartition appliquées ont le plus souvent suivi les principes de ventilation de la DRES. C'est le cas pour la 1^{re} tranche (40 %) du total de la dotation exceptionnelle ouverte en 1988 et pour l'intégralité des crédits alloués au titre du fonds de rénovation des lycées. Seule la 2^e tranche (60 %) de la dotation de 1988 a été distribuée sur la base d'une clé de répartition spécifique proposée par une mission interministérielle d'évaluation des besoins. Fondée sur des critères de structure du patrimoine existant, ces modalités de répartition n'ont pas pallié les inconvénients de la ventilation de la DRES. Le NORD - PAS-DE-CALAIS a ainsi reçu 6,80 % de l'enveloppe métropolitaine au lieu de 8,95 % au titre de la DRES la même année. Pour sa part, la région RHONE-ALPES, pourvue d'un potentiel fiscal parmi les plus élevés (325 francs par habitant et par an sur la période 1987-1991), recevait 9,88 % de la dotation exceptionnelle au lieu de 8,66 % au titre de la DRES.

D'autre part, s'agissant du règlement d'une situation héritée de la période antérieure à la décentralisation, l'Etat aurait été fondé à se montrer plus directif dans l'octroi de ces dotations exceptionnelles en se fondant sur des projets identifiés. Il apparaît à cet égard souhaitable que les aides récemment décidées au titre de la sécurité des bâtiments scolaires soient accordées établissement par établissement, après examen contradictoire de leur situation.

Les constatations auxquelles donne lieu le dispositif de compensation montrent que le financement des compétences transférées en matière d'enseignement gagnerait à être rapproché du droit commun. Plusieurs orientations sont possibles, comme la substitution aux actuelles dotations spécifiques de compensation (DRES et DDEC) d'un concours financier global à l'investissement, telle la dotation globale d'équipement versée actuellement aux départements, ou le transfert d'une ressource fiscale propre.

III. - DES INTERVENTIONS LOCALES AUX LIMITES INCERTAINES ¹³

La tendance des collectivités à exercer de plus en plus de compétences facultatives est regrettable d'un double point de vue. Elle pose d'abord des problèmes de légalité dans la mesure où la législation en vigueur est souvent contournée. Elle conduit ensuite à se demander si les moyens, parfois importants, ainsi utilisés pour l'exercice de compétences non obligatoires ne sont pas inutilement soustraits à l'exercice des compétences obligatoires des collectivités.

A. - LES AIDES A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Deux mille cinq cents établissements d'enseignement privé du second degré sous contrat d'association accueillent en 1993 près de 1,2 million d'élèves. Leurs effectifs représentent 21 % des élèves scolarisés dans le second degré (voir annexe n° 7).

L'enseignement privé occupe une importance spécifique dans l'Ouest de la France : sur le territoire de la BASSE-NORMANDIE, 91 lycées privés (contre 70 EPLE) représentant 30 % des effectifs scolarisés. En BRETAGNE et dans les PAYS DE LA LOIRE, il accueille plus de 40 % des effectifs du second degré .

Les chambres régionales des comptes ont souvent été sollicitées à ce titre dès l'entrée en vigueur des lois de décentralisation , pour déterminer les dépenses des collectivités locales présentant un caractère obligatoire en faveur des établissements privés ; il s'agit uniquement des subventions de fonctionnement (forfaits d'externat) accordées par les collectivités à ces établissements, qui doivent respecter le principe d'égalité de traitement avec l'enseignement public. Ces dépenses obligatoires sont intégralement compensées par l'Etat dans le cadre de la dotation générale de décentralisation .

Les aides - facultatives - accordées au titre de l'investissement dans les établissements privés ont retenu l'attention des chambres régionales des comptes dans le cadre de la présente enquête.

1. Un cadre juridique imprécis

a) Des règles différentes selon les types d'enseignement

La législation relative à l'enseignement privé distingue, du point de vue des aides susceptibles d'être accordées par les collectivités territoriales, l'enseignement technique et l'enseignement agricole d'une part, l'enseignement général d'autre part.

La loi du 25 juillet 1919 relative à l'organisation de l'enseignement technique, industriel et commercial, dite loi Astier, a créé un ordre d'enseignement spécifique, placé sous l'autorité du ministre du commerce et de l'industrie et non sous celle du ministre de l'éducation nationale. Les lois antérieures ne lui étant pas applicables, il n'a jamais été contesté que les collectivités, y compris l'Etat, puissent accorder des aides financières aux établissements privés d'enseignement technique.

L'enseignement agricole connaît une situation analogue. La loi du 6 août 1960 relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles a créé un ordre d'enseignement spécifique placé sous la tutelle du ministre de l'agriculture. La loi du 31 décembre 1984 portant réforme des relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole privés, dite loi Rocard, prévoit que l'Etat peut contribuer aux frais d'investissements afférents aux établissements d'enseignement agricole sous contrat, à l'exclusion des dépenses de première construction. Dans ces conditions, il est admis que le principe de la libre administration s'applique et que les collectivités locales peuvent subventionner les établissements privés, y compris pour leurs investissements immobiliers.

13) Le présent rapport consacré à la décentralisation dans l'enseignement du second degré ne traite pas des interventions croissantes des collectivités territoriales dans l'enseignement supérieur : certains des aspects de cette question ont été abordés dans le rapport publié par la Cour en juin 1994 sur les instituts universitaires de technologie et leur place dans le plan de développement des enseignements supérieurs.

Les aides publiques aux investissements des établissements privés d'enseignement général restent en revanche régies la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, dite loi Falloux. Son article 69 dispose :

"Les établissements libres peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'Etat, un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Les conseils académiques sont appelés à donner leur avis préalable sur l'opportunité de ces subventions. Sur la demande des communes, les bâtiments compris dans l'attribution générale faite à l'université par décret du 19 décembre 1808 pourront être affectés à ces établissements par décret du pouvoir exécutif".

Plusieurs collectivités arguent du fait que de nombreux établissements privés, notamment les lycées, disposent à la fois de classes d'enseignement général et de sections techniques ou professionnelles pour s'affranchir des limites posées par la loi du 15 mars 1850 précitée. Ainsi, la région BRETAGNE se fonde uniquement sur la loi Astier pour attribuer les subventions aux établissements privés, au motif que ceux-ci possèdent tous des classes d'enseignement technique. Aussi, après avoir subventionné 20 à 30 % des travaux pour un petit nombre d'opérations, avec un plafonnement, la région a décidé que le plafond fixé à 1,6 million de francs pourrait être dans certains cas dépassé et sa participation s'élever jusqu'à 40 % de l'investissement et être renouvelée sur deux années consécutives. De plus, des garanties d'emprunts ont été accordées pour un montant total de 20 millions au 31 décembre 1991.

b) Un régime juridique aux contours incertains

L'intervention des collectivités territoriales au bénéfice des établissements privés d'enseignement a progressivement conduit la jurisprudence à préciser les conditions et les modalités d'application de la réglementation dans ce domaine, sans pour autant le clarifier totalement.

Dans un arrêt d'assemblée du 6 avril 1990 (département d'Ille-et- Vilaine), le Conseil d'Etat a estimé que la limite des 10 % posée par la loi Falloux devait se calculer par rapport aux dépenses annuelles de l'établissement autres que les catégories de dépenses couvertes par les fonds publics versés au titre des contrats d'association. De même, c'est par une décision intervenue le 10 novembre 1993 (préfet de la région Ile-de-France) que la haute juridiction administrative a définitivement précisé que la loi Falloux est applicable aux régions.

Comme l'écrit le Conseil d'Etat dans son rapport annuel de 1993 : Un tel flou juridique est particulièrement regrettable dans un secteur qui a longuement opposé deux fractions de la Nation.

Les juridictions financières ont ainsi pu relever, s'agissant du soutien à l'investissement dans les établissements privés, l'usage de procédures contestables. Le plus souvent, les modalités retenues par les collectivités ne permettent pas de s'assurer que la limite des 10 % est effectivement respectée.

Ainsi, dans le département des PYRENEES-ATLANTIQUES, les travaux de mise en sécurité sont aidés à hauteur de 30 % d'une dépense maximale de 300 000 francs (HT). L'état des dépenses annuelles de chaque collège privé n'est pas demandé par le département, car ce dernier a choisi de déterminer le montant de son intervention de façon globale, et non établissement par établissement. Il n'est ainsi pas possible de s'assurer de la correcte application de la loi.

De même, lors du vote du budget 1989, le département de SEINE-ET- MARNE a décidé d'intervenir en faveur des collèges privés sous contrat d'association selon deux procédures : l'attribution de subventions pour travaux de sécurité à hauteur de 70 % du montant toutes taxes comprises des travaux, dans la limite d'un plafond de subventionnement déterminé en fonction du nombre d'élèves des établissements concernés ; l'attribution de subventions pour travaux de rénovation ou d'extension à hauteur de 50 % du montant toutes taxes comprises des travaux, dans la limite d'un plafond de 2,5 millions de francs par établissement. Ces décisions étant contraires aux dispositions de la loi Falloux, le conseil général a institué en 1990 un nouveau dispositif plus conforme à la légalité. L'assemblée délibérante a décidé de subventionner à hauteur de 10 % seulement les dépenses

d'investissement et, par ailleurs, de mettre en place un système d'avances remboursables sur dix ans, avec un différé de deux années au taux de 3,5 % et limitées à 50 % des investissements.

Surtout, les collectivités territoriales se fondent souvent, pour attribuer les subventions, sur des propositions qui leur sont faites par des instances fédérant les établissements privés. Ainsi, le département de la VENDEE a versé au total 35 millions de francs aux établissements privés sur la période 1986-1992. Il reçoit de l'union des organismes de gestion de l'enseignement catholique une demande de subvention regroupant la trentaine d'établissements dont elle coordonne la gestion.

Ces pratiques sont critiquables : en effet, il n'est pas souhaitable que les collectivités renoncent à leurs compétences consistant à apprécier, établissement par établissement, la réalité des besoins et la conformité de chacune des demandes au dispositif légal.

Parfois, pour se soustraire aux exigences de la loi de 1850, des concours consentis au titre de l'investissement sont présentés comme relevant du fonctionnement. Ainsi, le département du DOUBS a affecté environ 0,5 million par an de 1986 à 1992 à une aide à l'internat, versée au titre du fonctionnement. Il faut également noter que dans le VAR la dotation excède largement depuis 1989 le montant de la part établissements privés de la DGD (2,6 millions pour 2,3 en 1988, mais 4,3 millions pour 2,5 en 1989), ce qui pourrait s'inscrire dans la même logique.

2. Des interventions importantes mais très variées

Dans l'ensemble, les juridictions financières ont constaté le fort développement des dépenses d'investissement consenties par les collectivités territoriales, notamment les régions, au bénéfice des établissements privés d'enseignement.

S'agissant d'un domaine d'intervention facultative, de fortes disparités régionales ont été relevées. Quelques départements, comme le LOIR-ET-CHER ou les HAUTES-PYRENEES, n'accordent aucune aide. L'INDRE- ET-LOIRE n'intervient que ponctuellement par des subventions spécifiques : équipement en antennes paraboliques (30 000 francs par établissement, soit 510 000 francs ou 109 francs par élève en 1991).

a) Les aides apportées par les départements

L'arrêt du Conseil d'Etat département d'Ille-et-Vilaine du 6 avril 1990 semble le point de départ des aides pour plusieurs départements qui jusque-là n'en accordaient aucune.

Ainsi, le département de la VIENNE a attribué 1,5 million de francs en 1992 et en 1993 à trois établissements, celui des DEUX-SEVRES a satisfait toutes les demandes en accordant 0,940 million en 1991 et 0,870 million en 1992, le DOUBS a prévu 1 million en 1993.

Le VAR, qui n'avait accordé aucune subvention au privé jusqu'en 1989, a consenti un total de 1,1 million de francs à quatre établissements en 1990, puis 2,4 millions en 1991-1992, soit 517 francs par élève du privé en 1991. Si les ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE n'ont jusqu'ici consenti aucune aide d'investissement au privé, une délibération de 1991 a décidé du principe de garanties d'emprunt et d'aides pour des travaux de sécurité. La SAVOIE, après trois garanties d'emprunts accordées de 1985 à 1987, a pour sa part commencé à intervenir en 1993 (1,5 million) en matière d'investissement des établissements privés.

Le département du PAS-DE-CALAIS a prévu, à compter de 1992, une enveloppe de 2,5 millions de francs au titre de l'investissement. Celui du NORD n'accordait que des garanties d'emprunt (très réduites) jusqu'en 1992. Au budget de 1993, une somme de 5 millions a été réservée au financement des investissements des collèges privés.

Le LOIRET accorde, après avis du conseil académique, une subvention égale au dixième de leur budget aux collèges privés par référence à la loi Falloux ; ces dépenses se sont élevées à 1 198 000 francs en 1992, soit 431 francs par élève. Il accorde également des garanties d'emprunt (0,54 % des engagements du département en 1992).

Dans la région parisienne, la nature des aides consenties en matière d'investissement varie également de façon sensible d'une collectivité à l'autre. Dans le cadre d'une politique d'aide directe aux collèges privés, le département des YVELINES a octroyé à ceux-ci 55,3 millions de francs pour couvrir des opérations d'investissement. Les départements de SEINE-ET-MARNE, des YVELINES et de L'ESSONNE se sont également portés garants du remboursement d'emprunts souscrits par les établissements. En 1991, le département des YVELINES se trouvait engagé à ce titre pour 30,3 millions.

b) Les aides accordées par les régions

La législation a laissé plus de marges aux régions pour intervenir dans la mesure où la loi Falloux ne leur semblait pas opposable jusqu'à une date récente. De fait, les juridictions financières ont constaté que les régions interviennent de façon plus massive que les départements au titre de l'investissement dans les établissements privés.

Ainsi, la région des PAYS DE LA LOIRE a considéré que la loi Falloux ne lui était pas applicable ; plusieurs jugements du tribunal administratif de Nantes avaient conclu en ce sens. Les établissements privés sont subventionnés à 40 ou 50 %, soit 319 millions de francs sur la période 1986-1992 pour les constructions et 94 millions pour les équipements. La région veille cependant à ce que l'évolution des aides accordées aux établissements privés ne soit pas supérieure à celle décidée pour les établissements publics.

En 1988, la région d'ILE-DE-FRANCE s'est engagée à subventionner un programme d'augmentation des capacités d'accueil. Dès l'année suivante, elle attribue à deux établissements pour 8,395 millions de francs de subventions et crée au budget une réserve non affectée de 34,035 millions devant financer le programme de rentrée, auxquels s'ajoutent 10 millions de francs d'autorisations de programme pour trois opérations. En avril 1990, la région décide une nouvelle aide à la création de deux mille huit cents places. La contribution à ces opérations d'investissement immobilier s'effectuera par l'individualisation d'une dotation de 160 millions. En 1991, la région se trouvait également engagée au titre de garanties d'emprunt pour 54,4 millions.

La région NORD - PAS-DE-CALAIS a accepté d'investir 12 millions de francs par an dans le cadre des lois Falloux et Astier. Elle participe depuis 1993 à la mise en sécurité des matériels des lycées privés. Les établissements privés sont traités à parité avec les établissements publics pour les dépenses d'équipement résultant des rénovations pédagogiques.

La région LORRAINE a mené une politique très active d'aide, accordant en 1991 et 1992 des subventions de 16 millions de francs et de 3,49 millions aux établissements privés, afin d'augmenter leurs capacités d'accueil. En 1993, c'est un programme triennal de 28,5 millions qui a été voté.

La région ALSACE a dépensé 22,8 millions au profit de l'enseignement privé pour la période 1986-1992. Il s'agit essentiellement d'équipements pédagogiques, de subventions et de garanties d'emprunt.

Restant dans le cadre de la loi Falloux, la région POITOU - CHARENTES a accordé 34,180 millions de subventions entre 1990 et 1991.

En AQUITAINE, les aides attribuées aux établissements privés sont de trois natures : subventions en annuités d'emprunt de 1990 à 1992 pour contribuer à la rénovation pédagogique des établissements privés sous contrat, garanties d'emprunt pour le même objet et dotations aux équipements pour les lycées techniques privés. De 1989 à 1992, le total des aides se monte à 7,7 millions de francs.

La région CENTRE a consacré aux établissements privés 187 millions de francs entre 1987 et 1992, selon des modalités diverses : subventions au titre de la loi Astier et mises à disposition, contrat de plan Etat-région, garanties d'emprunts (6,4 % des engagements), bail emphytéotique (depuis 1989 pour les établissements sous contrat, récemment remis en cause par le tribunal administratif d'Orléans, qui a annulé plusieurs délibérations prévoyant des interventions de ce type).

La région RHONE-ALPES accorde traditionnellement des garanties d'emprunt mais seulement depuis 1990 des subventions aux établissements professionnels et, depuis 1992, aux établissements d'enseignement général (subvention limitée à 50 % du coût et plafonnée à 10 % des dépenses annuelles, avec étalement éventuel sur plusieurs exercices pour respecter ce plafond). Les montants s'accroissent rapidement, passant de 5 millions de francs en 1987 à 32 millions en 1990 et 77 millions en 1992 (5,6 % des dépenses d'investissement de la région) et représentant au total 182 millions en six ans.

B. - LES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE PEDAGOGIQUE

L'intervention des collectivités décentralisées dans le domaine pédagogique est prévue à deux titres par les lois de décentralisation :

- s'agissant des équipements pédagogiques, si l'Etat demeure responsable du premier équipement en matériel réalisé dans le cadre d'un programme d'intérêt national, correspondant à l'introduction de nouvelles technologies ou à la fourniture de matériels spécialisés indispensables à la rénovation des enseignements (liste fixée par un décret du 25 février 1985), les départements et les régions se voient également reconnaître la possibilité d'interventions complémentaires ;

- dans le cadre des dispositions relatives à l'ouverture des établissements d'enseignement, les collectivités peuvent développer, sous conditions, des activités éducatives complémentaires. Il y a là un moyen pour les collectivités d'infléchir sur certains points la pratique pédagogique dès lors qu'il n'y a pas d'atteinte aux prérogatives de l'Etat et que sont respectées les caractéristiques du service public, notamment en matière de neutralité, d'égalité et de gratuité.

1. Le financement de dépenses d'équipement pédagogique

En 1991, sur 1 330 millions de francs de dépenses d'équipement pédagogique, 775 millions proviennent de l'Etat et 536 millions des régions. L'intervention propre des régions porte indifféremment sur les actions d'intérêt national définies comme telles par l'administration centrale et sur les autres actions entreprises par les rectorats en fonction de leurs besoins.

S'agissant des seules actions d'intérêt national, les crédits d'Etat sont largement prédominants : en 1991, le budget du ministère de l'éducation nationale (chapitre 56-37, déconcentré) supportait plus des deux-tiers de ces dépenses, soit 597,3 millions de francs, et les régions apportaient 251,5 millions¹⁴. Mais, dans certains domaines, les crédits des régions sont quasiment à parité, voire supérieurs à l'apport global des crédits d'Etat : cela est le cas pour la mise à niveau des laboratoires de sciences (50,3 % des crédits), des baccalauréats professionnels (47,7 %), des sections de techniciens supérieurs (54,9 %).

En fonction des besoins, perçus par chaque académie, d'autres actions ont pu être entreprises.

Le montant total des crédits destinés à ces actions non retenues comme de première priorité stricto sensu par l'administration centrale a atteint 470 millions de francs (toutes sources de financement confondues). Ces actions d'équipement en matériels pédagogiques ont été financées, en 1991, essentiellement par les crédits émanant des régions (285 millions) bien qu'une partie des crédits Etat (178 millions du chapitre 56-37) ait, néanmoins, pu aussi contribuer à leur concrétisation.

Parmi les principales actions menées dans ce cadre, on relèvera surtout l'équipement d'établissements nouveaux (98,48 millions) dont la majeure part a été financée par les régions (79,4 millions), la rénovation des diplômes, notamment des CAP et BEP, soit 104,67 millions, dont 72,8 millions émanant des régions, l'équipement de la filière G (économie et gestion) : 50,17 millions dont 32,1 millions versés par les régions et l'équipement de

14) Chiffre établi sur un échantillon de 16 régions.

nouvelles sections : 27,8 millions, presque intégralement couvert par des crédits régionaux (22 millions).

Au total, le décret du 25 février 1985 est appliqué d'une façon qualifiée par l'administration centrale de pragmatique. Lors de l'ouverture des établissements, les collectivités - les régions le faisant, semble-t-il, plus spontanément que les départements - paient les équipements de base, les équipements dits de rénovation étant pris en charge par l'Etat, mais, parfois, avec le concours de la région.

Ainsi, dans la mesure où les collectivités financent au-delà de leurs strictes obligations, la gestion de ces crédits relève d'une sorte de communauté des financements, où le partage des contributions ne correspond pas tant à l'application des textes qu'à des arrangements multiples, contractuellement formalisés ou non. La contribution des collectivités est de plus en plus lourdement confrontée à une obsolescence des matériels de premier équipement et à une charge de remplacement qui paraît, de facto, incomber à ces collectivités.

2. Les autres interventions en matière pédagogique

a) Les interventions des collectivités locales dans le domaine pédagogique se développent

Les exemples qui suivent, sans être représentatifs, constituent sans doute des expérimentations encore atypiques, mais riches d'enseignements.

Quelques départements interviennent dans le champ pédagogique, en mettant en place ce qu'ils définissent comme des politiques globales en matière d'éducation.

Ainsi, le conseil général du VAL-D'OISE a adopté un plan de réussite scolaire, prévoyant l'intervention financière du département en faveur des élèves du primaire pour la maîtrise de la langue ainsi qu'au profit des classes de sixième pour le français, la maîtrise du raisonnement logique et l'apprentissage de méthodes de travail autonome.

De même, après une large concertation entre élus, enseignants et parents d'élèves, le département du DOUBS a adopté en 1992 un plan sur l'avenir de l'éducation, en prévoyant des soutiens spécifiques aux collèges implantés dans des zones d'éducation prioritaire (ZEP) ou dans des quartiers urbains difficiles et un appui aux élèves en difficulté scolaire.

La région RHONE-ALPES a conçu une politique d'intervention massive - et très médiatisée - en matière éducative. Le bilan financier établi par la région fait état de dépenses s'élevant, pour l'année scolaire 1992-1993, à 22,9 millions de francs pour le permis de réussir et à 2,6 millions pour le plan orientation professionnelle Rhône-Alpes (collèges et CIO). Par comparaison, on relève que les moyens attribués par l'Etat aux plans d'actions pédagogiques des projets d'établissement (chapitre 36-70 du budget du ministère de l'éducation nationale, articles 20, 30 et 40 activités éducatives et culturelles, actions pédagogiques, crédits ZEP, heures d'enseignement, heures supplémentaires et indemnités périéducatives confondues), ne se sont élevés, dans la région, qu'à 12,5 millions en 1992 et 11,2 millions en 1993.

b) La question de la cohérence avec la politique pédagogique et de formation initiale relevant, à titre principal, de l'Etat

L'attitude des services du ministère de l'éducation nationale ne semble pas clairement définie. Dans le meilleur des cas, ils exercent un contrôle en amont des actions entreprises par les collectivités décentralisées.

Ainsi, le recteur de Lyon a exigé une validation des projets pédagogiques par les services académiques préalablement à l'accord entre les EPLE et la région. Cette préoccupation, qui ne semble pas avoir été aussi nette dans l'académie voisine de Grenoble, a été à l'origine de quelques tensions qui se sont atténuées.

Dans le VAL-D'OISE, une convention générale de partenariat sur l'éducation a été signée entre le président du conseil général et l'inspecteur d'académie en mars 1991. Le plan de réussite scolaire précédemment évoqué y figure, ce qui semble préserver la cohérence d'ensemble.

Mais, dans la plupart des cas, l'Etat ne s'est pas donné les moyens d'une connaissance précise des initiatives pédagogiques conduites par les collectivités territoriales. Ainsi, il n'existe aucun recensement exhaustif des interventions pédagogiques des régions et des départements conduites sur le fondement des dispositions régissant l'ouverture des établissements locaux d'enseignement sur l'extérieur. Il a fallu attendre 1994 pour que l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale conduise une enquête sur ce sujet à la demande du ministre. Plus étonnante encore est l'ignorance dans laquelle se trouvent la plupart des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale.

Interrogés par la Cour sur l'application qui a été faite des possibilités nouvelles offertes aux collectivités locales, les rectorats ont fourni des réponses particulièrement laconiques. Il n'existe presque jamais de bilan, à l'échelon rectoral, des initiatives de ce type prises par les collectivités. Tel est le cas à Aix- Marseille, Nice, Strasbourg, Besançon, Caen, Toulouse, Clermont- Ferrand, Nantes, Poitiers, Rouen. Ce bilan ne semble pas davantage exister dans les inspections académiques : tout au plus le recteur de l'académie de Poitiers fait-il valoir que l'inspecteur d'académie de la Charente dresse un bilan de l'utilisation des locaux scolaires par les collectivités, et des modifications d'horaires à l'initiative de ces dernières, sans pouvoir cependant se prononcer sur l'organisation d'activités complémentaires. Il faut dès lors conclure qu'il n'existe pas d'exploitation systématique des procès-verbaux des conseils d'administration des lycées et des collèges, dans lesquels sont susceptibles de figurer ces informations, permettant aux recteurs de s'assurer du respect des conditions posées par la loi et des prérogatives pédagogiques de l'Etat, qui doit veiller à l'égalité devant le service public.

Résumé de la troisième partie

Les tâches de planification et de programmation définies par le législateur en matière de formations et d'investissements n'ont pas été pleinement exercées. Les défaillances constatées pour ce qui est de la réalisation par les collectivités des schémas régionaux des formations et des programmes prévisionnels d'investissement n'ont pas été notablement atténuées par l'Etat, qui n'a qu'insuffisamment exercé son rôle de régulation du système éducatif.

Le système de financement a entretenu la confusion des responsabilités. Les financements multiples entre collectivités se sont poursuivis. Les communes, en particulier, ont été amenées à supporter une part non négligeable des dépenses scolaires relevant des départements et des régions, certaines de leurs interventions étant de surcroît dépourvues de fondement juridique.

Le maintien d'importants concours de l'Etat a résulté d'un dispositif de compensation spécifique propre au domaine scolaire, qui apparaît comme une source permanente de contestations tenant à l'assiette, au montant et aux modalités de répartition des dotations.

Les juridictions financières ont enfin relevé une tendance marquée des collectivités à exercer de plus en plus de compétences facultatives, au bénéfice de l'enseignement privé d'abord, à la faveur de l'imprécision du cadre juridique, dans le domaine pédagogique ensuite, au-delà même des possibilités ouvertes par les lois de décentralisation .

CONCLUSION

L'enquête conjointe menée par la Cour et les chambres régionales des comptes conduit à formuler, dans l'ensemble, une appréciation favorable sur l'application du processus de décentralisation dans le domaine de l'enseignement. Sans méconnaître les difficultés initiales rencontrées dans la prise en charge par les collectivités territoriales de leurs nouvelles compétences et les interrogations qui subsistent en matière de planification, on peut estimer que ces collectivités ont su donner la priorité voulue à l'exercice de leurs responsabilités en matière scolaire.

Surtout sensible dans le domaine de l'investissement, l'amélioration constatée par rapport à la situation antérieure est bien sûr due à l'efficacité d'une gestion plus proche, mieux informée des besoins locaux, plus souple et surtout plus inventive. Si les départements et surtout les régions ont encore du mal à exercer pleinement leurs fonctions de planification et d'évaluation des politiques qu'ils mettent en place, il est permis de considérer que cette lacune est appelée à s'atténuer au fur et à mesure que ces collectivités vont acquérir de l'expérience dans le domaine scolaire.

Cependant, le système mis en place entre 1983 et 1985 a rapidement révélé sa complexité et ses limites, entraînant les nombreux dysfonctionnements relevés dans le présent rapport. Les conditions de la gestion actuelle devraient être améliorées, en premier lieu par une application plus rigoureuse des principes actuellement posés par la loi, en second lieu, et surtout, par une clarification des compétences et des financements, afin d'obtenir un dispositif où les responsabilités des divers partenaires seraient clairement établies.

L'enquête a montré que les relations nouvelles qui se sont créées entre les collectivités et les établissements publics locaux d'enseignement présentaient, à côté d'aspects indéniablement positifs, le risque de porter atteinte en certains cas à l'autonomie de gestion reconnue en principe aux établissements et, plus généralement, à ajouter voire à substituer à la tutelle exercée par l'Etat une tutelle plus ou moins marquée exercée par les collectivités de rattachement. Il en résulte une situation complexe et très diverse selon les régions et les départements. En outre, la difficulté à harmoniser les décisions des autorités respectivement compétentes pour l'affectation et la gestion des personnels d'une part, les questions immobilières et le fonctionnement d'autre part, est particulièrement sensible en ce qui concerne les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service chargés d'assurer la marche quotidienne des établissements.

L'application qui est faite des dispositions adoptées pour maintenir, à titre transitoire, une participation des communes au financement des collèges et l'extension qui leur a été donnée dans certaines régions, hors de tout fondement légal, aux dépenses relatives aux lycées conduisent à créer des liens de tutelle, contraires à l'esprit et à la lettre des lois de décentralisation, entre collectivités territoriales de différents niveaux. Les pratiques abusives constatées dans quelques régions et départements quant à la délégation de maîtrise d'ouvrage aboutissent au même résultat.

Enfin, les solutions retenues pour régler les concours financiers de l'Etat en compensation des charges transférées sont à la source de contestations persistantes, presque dix ans après le partage effectif des compétences.

En adoptant la formule de dotations individualisées en matière d'investissement comme support de la compensation financière, l'Etat a non seulement pérennisé son intervention mais instauré un débat, nécessairement biaisé, provenant du rapprochement entre les dotations versées et les dépenses réalisées. En effet, le dispositif adopté incitait à procéder à une évaluation de la couverture des charges en matière scolaire, sans prendre en

compte l'ensemble des charges et des ressources nouvelles des régions et des départements. De plus, comme l'a montré l'enquête, le mode de répartition des compensations financières ne permet pas de tenir suffisamment compte des différences de situation entre les collectivités, du point de vue notamment de leur potentiel fiscal.

Les régions et les départements ont en outre développé des initiatives et des financements dans des domaines de compétence facultative, qui viennent s'ajouter aux charges résultant des compétences obligatoires.

Un effort de clarification des responsabilités en matière de financement devrait donc être conduit dans le sens d'un rapprochement avec le droit commun de la décentralisation .

S'inspirant de l'exemple historique que constituait la dévolution aux communes de responsabilités importantes dans l'enseignement primaire, le législateur a défini un mode de gestion original pour l'enseignement du second degré . Le maintien de l'équilibre entre les responsabilités respectives des collectivités territoriales et de l'Etat implique que ce dernier conserve la maîtrise de la politique de l'éducation. Si la cohérence des décisions concernant les locaux et les moyens de fonctionnement d'une part, les personnels et les structures pédagogiques d'autre part, a pu dans l'ensemble être maintenue grâce à la coopération entre représentants de l'Etat, services rectoraux et autorités élues, le consensus a été obtenu bien souvent sans recourir aux procédures de planification et de programmation prévues par les textes.

Tout en acceptant une certaine diversité des situations qui est la contrepartie inéluctable sinon voulue de la décentralisation , l'Etat doit exercer effectivement ses pouvoirs de régulation afin que soit garantie l'égalité dans l'accès au service public de l'enseignement.

ANNEXE I : LES EXEMPLES ETRANGERS

La répartition des compétences dans le domaine éducatif est très différente suivant les pays. Il peut cependant être indiqué que l'Europe du Sud est plus centralisée (Grèce, Portugal, France, Espagne, Italie) et l'Europe du Nord plus décentralisée avec un fédéralisme diversifié.

Qu'il s'agisse d'Europe du Nord ou du Sud, le financement d'ensemble des systèmes scolaires est effectué majoritairement dans tous les Etats par le pouvoir central. Symétriquement, il existe partout une dynamique globale vers la décentralisation .

Une étude de l'OCDE portant en 1991 sur onze pays distingue quatre modèles de répartition des compétences :

- importance de l'Etat et des établissements d'enseignement : Italie et Portugal ;
- niveaux intermédiaires (collectivités territoriales) prenant presque toutes les décisions : USA, Suisse ;
- l'Etat ne conserve presque aucun pouvoir (pouvoir partagé entre établissements et régions) : Suède, Espagne ;
- répartition assez équilibrée des compétences entre les trois niveaux (Etat, collectivités territoriales, établissements) : Finlande, Norvège, Pays-Bas et moins nettement Belgique (partie flamande).

Pour l'Union européenne¹⁵, l'examen particulier des 11 autres Etats (en dehors de la France) fait apparaître, en prenant comme critère dominant la compétence financière, deux cas de figure :

a) Etats où la centralisation est forte, surtout au plan financier : Grèce, Irlande, Luxembourg et avec quelques exceptions : Italie, Portugal, Espagne.

- GRECE, IRLANDE et LUXEMBOURG : la totalité du financement est prise en charge par l'Etat, qu'il s'agisse des salaires des enseignants, des équipements ou de toute autre dépense.

. En Grèce, l'enseignement est placé sous la responsabilité du ministère de l'éducation nationale et des cultes : il évalue les besoins de formation, fixe les objectifs éducatifs et le cadre des programmes, contrôle, est chargé de la coordination et de l'évaluation des services éducatifs régionaux.

L'administration et la gestion de l'enseignement primaire et secondaire sont du ressort des 108 directeurs d'établissements (dans les 54 préfectures, dépendant directement du ministère).

. En Irlande, les compétences relèvent du ministère de l'éducation du gouvernement central, le contrôle des écoles est centralisé. La grande majorité des écoles primaires sont des écoles paroissiales subventionnées par l'Etat et administrées par un conseil de gestion. Un livre vert de juin 1992 envisage de transférer aux écoles un grand nombre de compétences relatives à leur administration quotidienne.

. Il existe quatre sortes d'établissements secondaires, tous financés essentiellement par l'Etat même lorsqu'il s'agit des écoles privées.

15) Avant son élargissement en 1995.

. Au Luxembourg, l'enseignement est du ressort d'une administration centralisée, les questions essentielles étant décidées à l'échelon national. La gestion des écoles primaires incombe aux communes (construction, équipement, nomination des maîtres), l'Etat finançant deux tiers des salaires ; la plupart des écoles sont publiques. Les établissements secondaires et supérieurs sont administrés par le ministère de l'éducation nationale.

- ITALIE, PORTUGAL, ESPAGNE : le principe est également d'une prise en charge financière totale par le niveau central mais à quelques exceptions près : en Italie quelques écoles sont prises en charge au niveau local, au Portugal le niveau local prend en charge les bâtiments de l'enseignement préscolaire et en Espagne quelques écoles dans les régions autonomes sont financées par le niveau régional.

. En Italie, l'enseignement primaire et secondaire est géré au niveau central par le ministère de l'instruction publique. Toutes les écoles privées et publiques doivent se conformer à la réglementation ministérielle pour être reconnues. Le pouvoir central est exercé par des délégations et des offices au niveau régional et provincial. L'Etat finance les offices, le matériel pédagogique et les enseignants.

. Au Portugal, l'administration du système éducatif est en cours de réforme (primaire, secondaire et supérieur), les services régionaux faisant l'objet d'une restriction dans une perspective de décentralisation ; les pouvoirs de décision des autorités locales et régionales vont croissant, les établissements jouissant également d'une autonomie grandissante. Le financement est assuré essentiellement par le gouvernement central.

. En Espagne, les compétences sont réparties entre le gouvernement central (le ministère de l'éducation et des sciences) et les communautés autonomes. Conformément à la constitution, l'Etat a une compétence exclusive pour la réglementation relative aux conditions de reconnaissance des titres et les directives concernant le principe du droit à l'éducation.

b) Etats où la décentralisation est plus poussée et où le financement est assuré par plusieurs niveaux :

- Par le niveau central et local : ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, PAYS-BAS.

. En Allemagne, les salaires comme les pensions des enseignants sont pris en charge au niveau central ; les bâtiments, équipements et les autres dépenses sont pris en charge au niveau local. Le système éducatif est essentiellement du ressort des Lander ; leurs constitutions stipulent que l'ensemble du système éducatif est soumis au contrôle de l'Etat. En général, les écoles sont des établissements publics administrés à l'échelon local, l'enseignement supérieur étant du ressort des Lander.

L'organisation du système éducatif appartient au gouvernement de chaque Land ; le gouvernement fédéral n'est compétent que dans des domaines bien spécifiques. Le ministère de l'éducation de chaque Land est seul responsable de l'administration du système éducatif.

. Au Royaume-Uni, les responsabilités sont réparties entre le gouvernement central, les pouvoirs locaux, les conseils d'administration des établissements et les enseignants. Le gouvernement central est concerné par la politique générale, l'affectation des fonds, la formation des enseignants et les programmes.

Les écoles et les collèges publics et le recrutement des enseignants sont de la responsabilité des pouvoirs locaux. Depuis la loi sur la réforme de l'enseignement de 1988, l'administration financière et l'entretien des écoles ont été transférés des autorités scolaires locales aux conseils d'administration de chaque établissement.

D'un point de vue financier il faut distinguer l'Angleterre et le Pays de Galles où le financement est assuré moitié par le niveau central, moitié par le niveau local, de l'Ecosse où le financement est différent suivant la nature de la dépense : moitié pour les dépenses principales alors que pour les dépenses courantes, le niveau local supporte 75 % et le niveau central seulement 25 %.

. Aux Pays-Bas, les salaires des enseignants sont pris en charge par le niveau central, les bâtiments, équipements et autres dépenses soit par le niveau central soit par le niveau local.

Le système éducatif public et privé relève du ministère de l'éducation et des sciences et du Parlement. L'organisation, le financement, le contrôle d'ensemble et les examens sont de la compétence du gouvernement central. Les établissements privés et publics sont financés selon les mêmes critères et les écoles privées (65 % des écoles primaires et 75 % des écoles secondaires) obtiennent des fonds de l'Etat si leur création et leur gestion sont conformes aux règlements statutaires. L'administration et la gestion des établissements de l'enseignement primaire et secondaire sont assurées au niveau local. Les écoles publiques relèvent des autorités municipales.

- Par la région :

. En BELGIQUE, depuis le 1er janvier 1989, les compétences en matière d'enseignement ont été transférées aux trois communautés (flamande, française et germanophone). Seuls trois domaines restent du ressort de l'Etat central : la fixation du début et de la fin de la scolarité obligatoire ; les conditions minimales pour la délivrance des diplômes ; le régime des pensions de retraite des enseignants. Pour tous les autres postes, le financement est assuré par le niveau régional : salaires des enseignants, bâtiments scolaires, équipements et toute autre dépense.

- Par les trois niveaux :

. Au DANEMARK, les compétences sont partagées entre l'Etat central, les comtés, les municipalités, certaines institutions privées et les particuliers ; l'Etat central fixant par voie législative les objectifs globaux de l'enseignement et définissant un cadre général pour les divers types et niveaux d'enseignement.

La charge financière est également supportée par les trois niveaux : à l'Etat incombe la charge de l'enseignement professionnel ; au niveau régional, celle de l'enseignement secondaire général et au niveau local celle de l'enseignement primaire et secondaire inférieur. Toutes les pensions sont payées par l'Etat.

Ce tour d'horizon international permet de mieux comprendre la situation du système éducatif français. Contrairement à l'idée selon laquelle il compterait parmi les plus centralisés, il se place en définitive parmi ceux dans lesquels les établissements scolaires peuvent prendre le plus de décisions.

ANNEXE II

Evolution des effectifs des lycées (1985-1992)

Régions (académies correspondantes)	1985	1992	Variation des effectifs	Variation (en %)
:Alsace (Strasbourg).....	57 633:	59 756:	2 123 :	3.68
:Aquitaine (Bordeaux).....	89 797:	103 714:	13 917 :	15.50
:Auvergne (Clermont-Ferrand)....	45 857:	51 452:	5 595 :	12.20
:Bourgogne (Dijon).....	57 578:	63 401:	5 823 :	10.11
:Bretagne (Rennes).....	108 070:	128 628:	20 558 :	19.02
:Centre (Orléans-Tours).....	72 859:	93 377:	20 518 :	28.16
:Champagne-Ardenne (Reims).....	50 014:	57 402:	7 388 :	14.77
:Corse (Corse).....	8 388:	7 908:	- 480 :	-5.72
:Franche-Comté (Besançon).....	42 855:	47 916:	5 061 :	11.81
:Languedoc-Roussillon	:	:	:	:
:(Montpellier).....	64 456:	73 029:	8 573 :	13.30
:Limousin (Limoges).....	24 597:	27 515:	2 918 :	11.86
:Lorraine (Nancy-Metz).....	94 381:	106 966:	12 585 :	13.33
:Midi-Pyrénées (Toulouse).....	82 649:	93 141:	10 492 :	12.69
:Nord-Pas-de-Calais (Lille).....	176 700:	202 694:	25 994 :	14.71
:Basse-Normandie (Caen).....	47 516:	59 750:	12 234 :	25.75
:Haute-Normandie (Rouen).....	63 306:	75 961:	12 655 :	20.00
:Pays de la Loire (Nantes).....	105 169:	135 201:	30 032 :	28.56
:Picardie (Amiens).....	64 377:	82 474:	18 097 :	28.11
:Poitou-Charentes (Poitiers)....	52 578:	61 695:	9 117 :	17.34
:P.-A.-C.A. (Aix, Marseille	:	:	:	:
et Nice).....	137 406:	152 487:	15 081 :	10.98
:Rhône-Alpes (Lyon et Grenoble)..	198 078:	223 550:	25 472 :	12.86
:Ile-de-France (Paris,	:	:	:	:
:Versailles et Créteil).....	356 461:	413 173:	56 712 :	15.91
:	:	:	:	:
: Total Métropole.....	2 000 725:	2 321 190:	320 465 :	16.02

Source : direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'éducation nationale.

ANNEXE III EVOLUTION DES EFFECTIFS DES COLLEGES
(PUBLICS ET PRIVES)
DE 1985 A 1992

	1985	1990	1992	ÉVOLUTION 1985-1990	ÉVOLUTION 1990-1992	p. 100 1985-1990	p. 100 1990-1992
Ain	28 064	26 460	28 512	- 1604	2 052	- 5,7	7,8
Aisne	33 078	29 470	30 913	- 3 608	1 443	- 10,9	4,9
Alger	20 287	16 958	17 011	- 3 329	53	- 16,4	0,3
Alpes de Haute-Provence	6 978	6 298	6 679	- 680	381	- 9,7	6,0
Hautes-Alpes	6 621	5 951	6 151	- 670	200	- 10,1	3,4
Alpes-Maritimes	41 999	41 057	43 606	- 942	2 549	- 2,2	6,2
Ardeche	16 224	14 213	14 812	- 2 011	599	- 12,4	4,2
Ardennes	19 895	17 607	17 806	- 2 288	199	- 11,5	1,1
Ariege	7 028	6 146	6 574	- 882	428	- 12,5	7,0
Aube	17 004	15 093	15 858	- 1 911	765	- 11,2	5,1
Aude	14 623	13 394	14 268	- 1 229	874	- 8,4	6,5
Aveyron	15 262	13 031	13 521	- 2 231	490	- 14,6	3,8
Bouches-du-Rhône	97 880	89 349	94 765	- 8 531	5 416	- 8,7	6,1
Calvados	38 718	35 720	36 893	- 2 998	1 173	- 7,7	3,3
Cantal	9 817	8 070	7 938	- 1 747	- 132	- 17,8	- 1,6
Charente	19 735	17 202	17 413	- 2 533	211	- 12,8	1,2
Charente-Maritime	31 341	26 343	27 282	- 4 998	939	- 15,9	3,6
Cher	18 213	15 006	15 380	- 3 207	374	- 17,6	2,5

	1985	1990	1992	ÉVOLUTION 1985-1990	ÉVOLUTION 1990-1992	p. 100 1985-1990	p. 100 1990-1992
Corrèze	12 475	11 137	11 271	- 1 338	134	- 10,7	1,2
Corse-du-Sud	5 585	5 656	6 115	71	459	1,3	8,1
Haute-Corse	6 484	6 047	6 828	- 437	781	- 6,7	12,9
Côte-d'Or	28 419	25 133	26 029	- 3 286	896	- 11,6	3,6
Côtes-d'Armor	35 441	29 293	29 318	- 6 148	25	- 17,3	0,1
Creuse	6 522	5 195	5 157	- 1 327	- 38	- 20,3	- 0,7
Dordogne	19 459	17 153	17 540	- 2 306	387	- 11,9	2,3
Doubs	30 762	27 263	28 541	- 3 499	1 278	- 11,4	4,7
Drôme	24 471	21 941	23 354	- 2 530	1 413	- 10,3	6,4
Eure	32 637	30 973	33 300	- 1 664	2 327	- 5,1	7,5
Eure-et-Loir	24 139	23 024	24 164	- 1 115	1 140	- 4,6	5,0
Finistère	52 822	44 571	45 681	- 8 251	1 110	- 15,6	2,5
Gard	30 148	28 139	30 700	- 2 009	2 561	- 6,7	9,1
Haute-Garonne	47 895	42 967	45 688	- 4 928	2 721	- 10,3	6,3
Gers	9 114	7 485	7 649	- 1 629	164	- 17,9	2,2
Gironde	68 483	62 267	64 875	- 6 216	2 608	- 9,1	4,2
Hérault	41 616	39 929	43 298	- 1 687	3 369	- 4,1	8,4
Ile-et-Vilaine	51 912	47 182	48 812	- 4 730	1 630	- 9,1	3,5
Indre	13 676	11 310	11 367	- 2 366	57	- 17,3	0,5
Indre-et-Loire	31 990	27 293	28 017	- 4 697	724	- 14,7	2,7
Isère	60 699	55 454	58 359	- 5 245	2 905	- 8,6	5,2

	1985	1990	1992	ÉVOLUTION 1985-1990	ÉVOLUTION 1990-1992	p. 100 1985-1990	p. 100 1990-1992
Jura	14 965	13 253	13 698	- 1 712	445	- 11,4	3,4
Landes	16 213	14 563	15 223	- 1 650	660	- 10,2	4,5
Loir-et-Cher	17 674	15 792	16 222	- 1 882	430	- 10,6	2,7
Loire	44 823	38 788	39 810	- 6 035	1 022	- 13,5	2,6
Haute-Loire	12 573	11 217	11 453	- 1 356	236	- 10,8	2,1
Loire-Atlantique	69 885	64 471	66 093	- 5 394	1 622	- 7,7	2,5
Loiret	33 925	32 066	33 504	- 1 859	1 438	- 5,5	4,5
Lot	7 978	6 791	7 090	- 1 187	299	- 14,9	4,4
Lot-et-Garonne	16 580	14 220	14 862	- 2 360	642	- 14,2	4,5
Lozère	4 656	4 011	4 120	- 645	109	- 13,9	2,7
Maine-et-Loire	48 395	44 451	45 382	- 3 944	931	- 8,1	2,1
Manche	30 323	27 620	28 210	- 2 703	590	- 8,9	2,1
Marne	36 714	31 661	32 856	- 5 053	1 194	- 13,8	3,8
Haute-Marne	13 819	11 740	11 936	- 2 079	196	- 15,0	1,7
Mayenne	17 856	16 237	16 362	- 1 619	125	- 9,1	0,8
Meurthe-et-Moselle	42 738	36 523	38 044	- 6 215	1 521	- 14,6	4,2
Meuse	12 014	10 390	10 207	- 1 624	- 183	- 13,5	- 1,8
Morbihan	40 683	34 843	35 479	- 5 840	636	- 14,4	1,8
Moselle	61 768	52 193	55 290	- 9 575	3 097	- 15,5	5,9
Nièvre	13 218	11 385	11 401	- 1 833	36	- 14,0	0,3

	1985	1990	1992	ÉVOLUTION 1985-1990	ÉVOLUTION 1990-1992	p. 100 1985-1990	p. 100 1990-1992
Nord	164 450	151 516	154 652	- 12 934	3 136	- 7,9	2,1
Oise	46 638	44 480	46 653	- 2 158	2 173	- 4,6	4,9
Orne	18 285	16 436	16 746	- 1 849	310	- 10,1	1,9
Pas-de-Calais	91 272	83 018	85 322	- 8 254	2 304	- 9,0	2,8
Puy-de-Dôme	35 085	30 111	30 661	- 4 974	550	- 14,2	1,8
Pyrénées-Atlantiques	32 040	28 159	29 352	- 3 881	1 193	- 12,1	4,2
Hautes-Pyrénées	12 604	10 078	10 613	- 2 526	535	- 20,0	5,3
Pyrénées-Orientales	18 589	17 100	18 008	- 1 489	908	- 8,0	5,3
Bas-Rhin	51 031	45 506	48 897	- 5 525	3 391	- 10,8	7,5
Haut-Rhin	38 006	33 497	35 150	- 4 509	1 653	- 11,9	4,9
Rhône	87 326	78 642	82 628	- 8 684	3 986	- 9,9	5,1
Haute-Saône	14 982	13 069	13 693	- 1 913	624	- 12,8	4,8
Saône-et-Loire	35 135	29 997	30 505	- 5 138	508	- 14,6	1,7
Sarthe	34 455	29 269	29 370	- 5 186	101	- 15,1	0,3
Savoie	19 409	17 903	18 716	- 1 506	813	- 7,8	4,5
Haute-Savoie	32 874	31 404	33 145	- 1 470	1 741	- 4,5	5,5
Seine-Maritime	76 618	69 935	73 308	- 6 683	3 373	- 8,7	4,8
Seine-et-Marne	66 954	68 423	73 165	1 469	4 742	2,2	6,9
Yvelines	78 983	78 851	82 725	- 132	3 874	- 0,2	4,9
Deux-Sèvres	21 473	18 689	18 926	- 2 784	237	- 13,0	1,3
Somme	36 063	30 807	30 852	- 5 256	45	- 14,6	0,1

	1985	1990	1992	ÉVOLUTION 1985-1990	ÉVOLUTION 1990-1992	p. 100 1985-1990	p. 100 1990-1992
Tarn	18 086	16 270	16 854	- 1 816	584	- 10,0	3,6
Tarn-et-Garonne	10 626	9 696	10 274	- 930	578	- 8,8	6,0
Var	40 117	38 483	41 992	- 1 634	3 509	- 4,1	9,1
Vaucluse	27 886	26 122	27 670	- 1 764	1 548	- 6,3	5,9
Vendée	32 153	30 445	31 024	- 1 708	579	- 5,3	1,9
Vienne	22 158	19 614	20 052	- 2 544	438	- 11,5	2,2
Haute-Vienne	19 090	16 636	16 705	- 2 454	69	- 12,9	0,4
Vosges	24 815	21 008	21 699	- 3 807	691	- 15,3	3,3
Yonne	18 545	17 432	18 131	- 1 113	699	- 6,0	4,0
Territoire de Belfort	8 729	7 707	7 920	- 1 022	213	- 11,7	2,8
Paris	84 933	78 638	80 733	- 6 295	2 095	- 7,4	2,7
Essonne	68 008	62 572	64 850	- 5 436	2 278	- 8,0	3,6
Hauts-de-Seine	67 425	63 382	65 046	- 4 043	1 664	- 6,0	2,6
Seine-Saint-Denis	76 387	71 366	76 662	- 5 021	5 296	- 6,6	7,4
Val-de-Marne	63 328	55 924	57 336	- 7 404	1 412	- 11,7	2,5
Val-d'Oise	63 264	63 794	67 957	530	4 163	0,8	6,5
Total métropole	3 292 118	2 984 954	3 108 670	- 307 164	123 716	- 9,3	4,1

Source direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale.

ANNEXE IV DEPENSES D'INVESTISSEMENT SCOLAIRE DES REGIONS EN FRANCS
PAR ELEVE (ENSEIGNEMENT PUBLIC)

RÉGIONS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Alsace.....	200	2 900	3 800	4 959	6 027	6 152	6 559
Aquitaine.....	770	1 600	2 400	6 782	5 642	6 272	9 151
Auvergne.....	1 130	2 900	2 300	4 671	5 910	8 447	4 351
Bourgogne.....	163	900	3 900	5 244	5 402	7 711	6 306
Bretagne.....	229	1 500	2 000	3 579	3 564	4 849	4 228
Centre.....	396	2 700	4 500	7 039	8 643	9 938	9 037
Champagne-Ardenne.....	88	2 600	4 700	5 012	5 857	6 486	7 211
Franche-Comté.....	1 400	3 400	3 600	4 987	4 917	8 695	6 721
Languedoc-Roussillon.....	195	800	1 700	3 863	4 348	6 427	7 166
Limousin.....	88	900	2 200	3 647	3 966	4 683	4 446
Lorraine.....	161	1 100	1 300	4 326	3 770	3 878	2 774
Midi-Pyrénées.....	676	1 300	1 800	2 884	5 028	7 811	8 892
Nord - Pas-de-Calais.....	620	1 600	3 800	4 163	4 382	4 904	3 722
Basse-Normandie.....	294	1 700	3 200	3 765	4 165	4 549	4 589
Haute-Normandie.....	321	1 600	3 200	7 133	8 297	10 039	7 774
Pays-de-la-Loire.....	87	1 200	3 800	5 070	6 616	7 087	4 858
Picardie.....	711	3 200	4 100	5 384	11 443	7 538	8 244
Poitou-Charentes.....	730	3 500	6 500	7 991	5 454	6 357	6 874
Provence - Alpes - Côte d'Azur.....	938	2 000	3 100	3 897	2 604	7 996	9 609
Rhône-Alpes.....	556	1 800	2 700	4 294	4 624	6 312	6 267
Ile-de-France.....	442	1 000	2 800	6 708	8 657	8 350	7 317
Total métropole sauf Corse.....	499	1 800	3 100	5 168	5 941	7 093	6 554

Source : direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur.

ANNEXE V

**EVOLUTION COMPAREE DES DEPENSES REGIONALES POUR LE
 FONCTIONNEMENT DES LYCEES ET DES EFFECTIFS DES LYCEENS
 DE 1986 A 1992**

REGIONS	1986 (2)	1992 (2)	1986-1992 en %	EFFECTIFS en % (3)
Alsace.....	81.6	109.6	34.3	3.7
Aquitaine.....	99.2	162.8	64.1	15.5
Auvergne.....	65.1	94.1	44.5	12.2
Bourgogne.....	75.7	116.0	53.2	10.1
Bretagne.....	109.0	185.9	70.6	19.0
Centre.....	92.4	161.5	74.8	28.2
Champagne-Ardenne.....	69.6	113.7	63.4	14.8
Corse (1).....	19.4	28.2	45.4	1.9
Franche-Comté.....	53.8	94.9	76.4	11.8
Languedoc-Roussillon..	64.7	113.7	75.7	13.3
Limousin.....	40.7	58.6	44.0	11.9
Lorraine.....	122.3	169.8	38.8	13.3
Midi-Pyrénées.....	105.9	148.4	40.1	12.7
Nord-Pas-de-Calais.....	178.2	326.2	83.1	14.7
Basse-Normandie.....	58.5	95.3	62.9	25.7
Haute-Normandie.....	71.6	128.2	79.1	20.0
Pays-de-la-Loire.....	116.9	223.0	90.8	28.6
Picardie.....	78.7	149.0	89.3	28.1
Poitou-charentes.....	74.2	87.4	17.8	17.3
P.-A.-C.A.....	149.8	231.3	54.4	11.0
Rhône-Alpes.....	241.8	371.6	53.7	12.9
Ile-de-France.....	398.5	653.6	64.0	15.9
Total métropole....	2 367.6	3 822.8	61.5	16.0

(1) Régime spécifique de la Corse, dotations et effectifs lycées + collèges.

(2) En MF, francs courants ; extraits des "Guides des ratios des régions", direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

(3) D'après direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'éducation nationale.

ANNEXE VI

Evolution comparée des dépenses départementales de fonctionnement des collèges et des effectifs de collégiens de 1986 à 1992

DÉPARTEMENTS	1986 *	1992 *	1986-1992 (en %)	EFFECTIFS ** (en %)
Ain	25,6	39,2	53,1	1,6
Aisne	62,2	94,9	52,6	- 6,5
Allier	20,3	68,1	235,5	- 16,1
Alpes-de-Haute-Provence	8,2	12,7	54,9	- 4,3
Hautes-Alpes	13,5	11,7	- 13,3	- 7,1
Alpes-Maritimes	54,7	74,7	36,6	3,8
Ardèche	14,4	15,2	5,6	- 8,7
Ardenne	41,9	69	64,7	- 10,5
Ariège	6,5	8,8	35,4	- 6,5
Aube	40,9	25	- 38,9	- 6,7
Aude	14,1	26,5	87,9	- 2,4
Aveyron	31,6	18,3	- 42,1	- 11,4
Bouches-du-Rhône	92,4	82,9	- 10,3	- 3,2
Calvados	39	57,8	48,2	- 4,7
Cantal	11,8	16	35,6	- 19,1
Charente	16,8	20,9	24,4	- 11,8
Charente-Maritime	34,3	38	10,8	- 13,0
Cher	14,1	22,3	58,2	- 15,6
Corrèze	18,7	21,2	13,4	- 9,7
Côte-d'Or	33,8	41,9	24,0	- 8,4
Côtes-d'Armor	36,1	36	- 0,3	- 17,3
Creuse	6,6	8,7	31,8	- 20,9
Dordogne	19,9	26,5	33,2	- 9,9
Doubs	29,6	66,5	124,7	- 7,2
Drôme	25,1	33,5	33,5	- 4,6
Eure	43,5	34,1	- 21,6	2,0
Eure-et-Loir	25,5	26,6	4,3	0,1
Finistère	69,6	99,2	42,5	- 13,5
Gard	28,2	31,2	10,6	1,8
Haute-Garonne	39,8	36,6	- 8,0	- 4,6
Gers	13,3	14,5	9,0	- 16,1
Gironde	75,1	103	37,2	- 5,3
Hérault	65,8	83,6	27,1	4,0
Ille-et-Vilaine	36,6	67,9	85,5	- 6,0
Indre	17,6	15,6	- 11,4	- 16,9
Indre-et-Loire	30,4	33,5	10,2	- 12,4
Isère	137,5	105,3	- 23,4	- 3,9
Jura	16,1	21,7	34,8	- 8,5
Landes	16,2	18,5	14,2	- 6,1
Loir-et-Cher	20,9	20,8	- 0,5	- 8,2
Loire	50,9	70,9	39,3	- 11,2
Haute-Loire	13,7	15,9	16,1	- 8,9
Loire-Atlantique	46,5	71	52,7	- 5,4
Loiret	27,4	29,3	6,9	- 1,2
Lot	13,1	12,4	- 5,3	11,1
Lot-et-Garonne	21,1	12,8	- 39,3	- 10,4
Lozère	9,9	12	21,2	- 11,5

DÉPARTEMENTS	1986 *	1992 *	1986-1992 (en %)	EFFECTIFS ** (en %)
Maine-et-Loire	68	76,4	12,4	- 6,2
Manche	28,2	32,8	16,3	- 7,0
Marne	48,4	45,8	- 5,4	- 10,5
Haute-Marne	9,1	18,7	105,5	- 13,6
Mayenne	19,8	21,4	8,1	- 8,4
Meurthe-et-Moselle	36,7	41,2	12,3	- 11,0
Meuse	19,7	13,9	- 29,4	- 15,0
Morbihan	39,8	47,5	19,3	- 12,8
Moselle	55,5	61,9	11,5	- 10,5
Nièvre	16,7	18,8	12,6	- 13,7
Nord	255,9	379,3	48,2	- 6,0
Oise	54,6	59	8,1	0,0
Orne	22,7	22,3	- 1,8	- 8,4
Pas-de-Calais	103,1	150,9	46,4	- 6,5
Puy-de-Dôme	30,8	44,4	44,2	- 12,6
Pyrénées-Atlantiques	41,3	41,8	1,2	- 8,4
Hautes-Pyrénées	18,5	11,5	- 37,8	- 15,8
Pyrénées-Orientales	21,2	22,2	4,7	- 3,1
Bas-Rhin	52,2	43,3	- 17,0	- 4,2
Haut-Rhin	82,9	119,9	44,6	- 7,5
Rhône	105,8	140,4	32,7	- 5,4
Haute-Saône	17,1	10,7	- 37,4	- 8,6
Saône-et-Loire	42,6	47,9	12,4	- 13,2
Sarthe	33,3	31,2	- 6,3	- 14,8
Savoie	26,9	18,9	- 29,7	- 3,6
Haute-Savoie	25,7	29,7	15,6	0,8
Seine-Maritime	70,5	81,7	15,9	- 4,3
Seine-et-Marne	68,5	94,1	37,4	9,3
Yvelines	94,4	148,8	57,6	4,7
Deux-Sèvres	37,7	42,9	13,8	- 11,9
Somme	53,5	48,3	- 9,7	- 14,4
Tarn	52	18,4	- 64,6	- 6,8
Tarn-et-Garonne	11,2	14,3	27,7	- 3,3
Var	48,4	71,5	47,7	4,7
Vaucluse	57,6	60,8	5,6	- 0,8
Vendée	26,3	40,4	53,6	- 3,5
Vienne	20	36,4	82,0	- 9,5
Haute-Vienne	21,1	26,3	24,6	- 12,5
Vosges	25,8	31,9	23,6	- 12,6
Yonne	19,6	17,3	- 11,7	- 2,2
Territoire de Belfort	11,9	15,5	30,3	- 9,3
Essonne	72,9	104,6	43,5	- 4,6
Hauts-de-Seine	200,3	226,8	13,2	- 3,5
Seine-Saint-Denis	134	258,6	93,0	0,4
Val-de-Marne	154,2	241,7	56,7	- 9,5
Val-d'Oise	63,1	91,7	45,3	7,4

* En MF, francs courants ; extraits des *Finances des départements*, direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

** D'après la direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'éducation nationale.

N.B. Les départements corses ne figurent pas sur cette liste, dans la mesure où c'est la région de Corse qui finance le fonctionnement des collèges.

ANNEXE VII

Répartition des élèves du second degré entre établissements publics et privés en 1991-1992

RÉGIONS et académie(s) correspondante(s)	PART DU PRIVÉ en %	PART DU PUBLIC en %
Alsace (Strasbourg).....	13,1	86,9
Aquitaine (Bordeaux).....	18,7	81,3
Auvergne (Clermont-Ferrand).....	24,8	75,2
Bourgogne (Dijon).....	13,0	87,0
Bretagne (Rennes).....	43,0	57,0
Centre (Orléans-Tours).....	14,7	85,3
Champagne-Ardenne (Reims).....	14,8	85,2
Corse (Corse).....	7,8	92,4
Franche-Comté (Besançon).....	15,2	84,8
Languedoc-Roussillon (Montpellier).....	18,0	82,0
Limousin (Limoges).....	11,4	88,6
Lorraine (Nancy - Metz).....	15,1	84,9
Midi-Pyrénées (Toulouse).....	19,9	80,1
Nord - Pas-de-Calais (Lille).....	22,3	77,7
Basse-Normandie (Caen).....	22,5	77,5
Haute-Normandie (Rouen).....	15,0	85,0
Pays-de-la-Loire (Nantes).....	40,5	59,5
Picardie (Amiens).....	14,3	85,7
Poitou-Charentes (Poitiers).....	17,2	82,8
P.-A.-C.A. :		
- Aix - Marseille.....	19,7	80,3
- Nice.....	13,7	86,3
Rhône-Alpes :		
- Lyon.....	27,5	72,5
- Grenoble.....	20,9	79,1
Ile-de-France :		
- Paris.....	33,9	66,1
- Versailles.....	14,7	85,3
- Créteil.....	12,3	87,7
Total métropole.....	20,8	79,2

(d'après Repères et références statistiques 1993).

DÉPARTEMENTS	PART DU PRIVÉ en %	PART DU PUBLIC en %
01 Ain	15,7	84,3
02 Aisne	14,2	85,8
03 Allier	14,3	85,7
04 Alpes-de-Haute-Provence	7,2	92,8
05 Hautes-Alpes	7,0	93,0
06 Alpes-Maritimes	14,8	85,2
07 Ardèche	38,1	63,9
08 Ardennes	7,8	92,2
09 Ariège	9,1	90,9
10 Aube	14,2	85,8
11 Aude	11,4	88,6
12 Aveyron	37,8	62,4
13 Bouches-du-Rhône	21,9	78,1
14 Calvados	22,0	78,0
15 Cantal	27,8	72,2
16 Charente	14,6	85,4
17 Charente-Maritime	10,8	89,2
18 Cher	11,9	88,1
19 Corrèze	17,0	83,0
20 A Corse-du-Sud	8,8	91,4
20 B Haute-Corse	6,7	93,3
21 Côte-d'Or	17,8	82,2
22 Côtes-d'Armor	36,8	63,2
23 Creuse	2,7	97,3
24 Dordogne	12,0	88,0
25 Doubs	14,1	85,9
26 Drôme	20,8	79,4
27 Eure	12,1	87,9
28 Eure-et-Loir	14,7	85,3
29 Finistère	44,7	55,3
30 Gard	20,9	79,1
31 Haute-Garonne	17,4	82,6
32 Gers	13,4	86,6
33 Gironde	18,3	81,7
34 Hérault	15,3	84,7
35 Ille-et-Vilaine	41,4	58,6
36 Indre	7,7	92,3
37 Indre-et-Loire	18,7	81,3
38 Isère	16,7	83,3
39 Jura	20,4	79,6
40 Landes	13,2	86,8
41 Loir-et-Cher	14,9	85,1
42 Loire	28,9	71,1
43 Haute-Loire	50,7	49,3
44 Loire-Atlantique	40,2	59,8
45 Loiret	14,7	85,3
46 Lot	16,0	84,0
47 Lot-et-Garonne	15,8	84,2
48 Lozère	50,0	50,0
49 Maine-et-Loire	44,4	55,6
50 Manche	21,7	78,3

DÉPARTEMENTS	PART DU PRIVÉ en %	PART DU PUBLIC en %
51 Marne	18,9	81,1
52 Haute-Marne	14,3	85,7
53 Mayenne	39,0	61,0
54 Meurthe-et-Moselle	18,5	81,5
55 Meuse	12,3	87,7
56 Morbihan	48,3	51,7
57 Moselle	14,0	86,0
58 Nièvre	12,1	87,9
59 Nord	26,6	73,4
60 Oise	10,6	89,4
61 Orne	24,9	75,1
62 Pas-de-Calais	14,4	85,6
63 Puy-de-Dôme	21,1	78,9
64 Pyrénées-Atlantiques	27,3	72,7
65 Hautes-Pyrénées	18,5	81,5
66 Pyrénées-Orientales	16,8	83,2
67 Bas-Rhin	12,4	87,6
68 Haut-Rhin	14,0	86,0
69 Rhône	30,0	70,0
70 Haute-Saône	10,7	89,3
71 Saône-et-Loire	11,5	88,5
72 Sarthe	21,7	78,3
73 Savoie	16,5	83,5
74 Haute-Savoie	24,6	75,4
75 Paris	33,9	66,1
76 Seine-Maritime	16,2	83,8
77 Seine-et-Marne	10,7	89,3
78 Yvelines	14,7	85,3
79 Deux-Sèvres	25,9	74,1
80 Somme	19,1	80,9
81 Tarn	23,3	76,7
82 Tarn-et-Garonne	18,1	81,9
83 Var	12,4	87,6
84 Vaucluse	17,5	82,5
85 Vendée	54,4	45,6
86 Vienne	19,5	80,5
87 Haute-Vienne	10,2	89,8
88 Vosges	13,1	86,9
89 Yonne	8,3	91,7
90 Territoire de Belfort	17,2	82,8
91 Essonne	10,3	89,7
92 Hauts-de-Seine	22,3	77,7
93 Seine-Saint-Denis	11,5	88,5
94 Val-de-Marne	14,9	85,1
95 Val-d'Oise	11,2	88,8
Total métropole	20,8	79,2

Réponse du ministre de l'EDUCATION NATIONALE

PREMIERE PARTIE : UN REGIME COMPLEXE DE PARTAGE DES COMPETENCES

I. - LE SCHEMA INSTITUTIONNEL

En ce qui concerne le schéma institutionnel, la Cour met l'accent sur la complexité du partage des compétences.

Il s'agit bien, en effet, d'un partage plutôt que d'un transfert. La notion de blocs de compétences est particulièrement inappropriée dans le cas du système éducatif français. En effet, la nécessaire continuité entre les niveaux rend difficile le transfert de compétences qui engendrerait des cloisonnements néfastes.

Comme la Cour en fait état elle-même, la participation d'acteurs dont les préoccupations sont diverses et les intérêts divergents contribue, pour partie, à la complexité de fonctionnement du système.

Pourtant la pratique a montré que la confiance entre les partenaires permet en général une collaboration féconde.

LE REGIME DES ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX D'ENSEIGNEMENT

Le nouveau dispositif : le régime d'autonomie des établissements

S'agissant de l'autonomie de gestion des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), le ministère de l'éducation nationale a été plusieurs fois à l'origine de procédures contentieuses qui ont conduit le juge administratif à affirmer l'importance de cette règle comme dans le cas du contrat de chauffe passé par la région Aquitaine pour les établissements scolaires dont elle a la charge. Cette affaire a été jugée par le tribunal administratif de Bordeaux en 1988.

En revanche, des instructions ont été données rappelant aux chefs d'établissement leur rôle dans la conduite d'opérations d'équipement décidées par la collectivité locale de rattachement. Ils ont été invités à ne pas sortir de ce rôle en se substituant aux responsabilités qui sont celles de la collectivité dans ce genre d'opération.

LES PREROGATIVES CONSERVEES PAR L'ETAT

- Des compétences propres

La Cour rappelle que l'Etat définit les objectifs généraux de la politique d'éducation et qu'il demeure chargé, en outre, compétence la plus lourde financièrement et la plus sensible socialement, de la gestion des personnels (recrutement, formation, rémunération), qu'il s'agisse des enseignants ou des non-enseignants.

Pour ce qui concerne ce dernier point, les effectifs d'emplois de personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS) dans les établissements s'élèvent en 1995 à 126 132 soit une augmentation de 3 709 depuis 1988. Ces chiffres n'incluent pas les 8 325 emplois des personnels médico-sociaux dont les effectifs ont augmenté de 2 015 postes depuis 1988. Ils révèlent un effort significatif de la part du ministère de l'éducation nationale (MEN).

- La mise en place d'instances de concertation territoriale

La Cour précise que l'association des représentants des collectivités au fonctionnement du service public de l'éducation se réalise, en dehors du conseil d'administration des EPL, dans le cadre des conseils de l'éducation nationale du département et de l'académie institués par l'article 12 de la loi du 22 juillet 1983, en remplacement des organismes consultatifs compétents en matière scolaire. Elle observe que ces conseils sont présidés par le représentant de l'Etat, du département ou de la région selon

que les questions examinées sont de la compétence de l'Etat ou d'une des collectivités locales. Selon la Cour, ces instances, conçues comme le pivot de la concertation et du partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, sont lourdes et leur fonctionnement est complexe.

Je suis conscient de ce problème qui a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN). Des mesures de simplification sont à l'étude. Elles devront respecter l'indispensable pluralisme des partenaires de l'Etat dont le nombre contribue à la lourdeur justement dénoncée par la Cour.

II. - LE SCHEMA FINANCIER

S'agissant du schéma financier, la Cour rappelle que l'enseignement fait l'objet d'un financement partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales, contrairement au principe affirmé de décentralisation par blocs de compétences homogènes, entraînant des compensations financières entièrement globalisées.

Ici, on ne peut que rappeler les principes ayant présidé à la mise en oeuvre de la décentralisation. La compensation financière a été réalisée, ainsi que le relève le rapport, en stricte application des principes posés en ce domaine, par la loi du 7 janvier 1983.

Il est fait observer, en tout état de cause, que les collectivités territoriales ont fourni un effort important puisque leur participation à la dépense globale d'éducation est passée de 14,3 % en 1980 à 20,1 % en 1990. On assiste actuellement à un certain fléchissement de leur contribution chiffrée en 1993 à 19,4 % (chiffres extraits de L'état de l'école direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) octobre 1994).

- L'incidence limitée des transferts et mises à disposition de personnels

La Cour rappelle le principe général découlant des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités locales qui suppose la mise à disposition, puis le transfert, sous l'exercice de droit d'option, des agents de l'Etat concourant à titre principal à la mise en oeuvre de ces domaines de compétence. Elle constate que ce principe n'a connu qu'une application très restreinte dans le domaine de l'enseignement.

Sur ce point, il convient d'observer que le transfert des personnels des services avait fait l'objet d'études menées conjointement avec le ministère de l'intérieur ; le projet était sur le point d'aboutir en 1986 et intéressait 500 à 600 personnes mais, eu égard aux difficultés de la démarche, ce projet n'a pas été mené à terme.

DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE DE MOYENS ACCRUS FACE A DES BESOINS EN FORTE AUGMENTATION

I. - LES BESOINS A SATISFAIRE

L'ETAT DU PATRIMOINE TRANSFERE

Comme le souligne la Cour des comptes, les collectivités territoriales ont accompli un effort très important en matière de dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Toutefois, un certain nombre de points sont préoccupants pour la Cour des comptes.

Il est observé que le patrimoine scolaire public était plutôt bien connu de l'administration du MEN jusqu'en janvier 1986, une telle mission étant impartie au service technique issu de la direction des équipements et constructions en janvier 1986 puis au Comité technique de conseil aux collectivités territoriales lui ayant succédé en 1987.

Or, la Cour constate que la suppression de tout service technique au 1er janvier 1990 ne permet plus de disposer d'une vision cohérente du patrimoine scolaire et de suivre son état physique.

On peut effectivement s'étonner de l'absence d'une structure d'observation permanente de l'état du patrimoine.

Cette absence s'explique, d'une part, par le transfert de la gestion des dotations financières au ministère de l'intérieur, d'autre part, par la disparition progressive de toute structure ayant une filiation, même lointaine, avec l'ex-direction des équipements. La suppression du service technique en 1990 a été suivie en 1993 de la suppression de la sous-direction des actions territoriales et de son remplacement par le bureau des politiques de décentralisation et de déconcentration rattaché à la direction des personnels ouvriers et de service (DPAOS). Ces différentes mesures ont été prises dans le contexte d'une suppression régulière d'emplois au sein de l'administration centrale.

Toutefois, des enquêtes sont conduites sur l'état du patrimoine scolaire. Les résultats de la commission nationale d'orientation et de proposition pour la sécurité des établissements scolaires (commission Schléret) sont particulièrement riches. Ils ont fait apparaître la nécessité de la mise en place d'un dispositif permanent tel que celui souhaité par les auteurs du rapport, sous la forme d'un observatoire national de la sécurité des bâtiments scolaires chargé de remettre chaque année un rapport au Premier ministre.

Cet observatoire vient de faire l'objet d'un accord interministériel et le décret l'instituant est en cours de signature.

L'EVOLUTION RAPIDE DES EFFECTIFS ET DES FILIERES

Des mutations notables sont également intervenues en matière de filières et de rénovation pédagogique.

La Cour constate qu'une volonté de modernisation a présidé à la rénovation des enseignements dans les anciennes sections E, F et G des lycées ainsi que dans les sections de techniciens supérieurs (STS). Des équipements performants et coûteux ont été rendus indispensables pour appliquer les programmes. Elle ajoute aussi que "la rénovation des enseignements de sciences physiques et biologie n'a, en revanche, pas nécessité d'adaptation aussi coûteuse".

Cette deuxième observation, exacte jusqu'en 1992 où il ne s'agissait alors que de mises à niveau ponctuelles au bénéfice de l'équipement des sciences expérimentales, ne s'applique plus de 1993 à 1995. En effet, la rénovation des sciences expérimentales devient le premier poste de dépenses en matière d'équipements pédagogiques, tant en lycée qu'en collège.

II. - L'EFFORT ACCOMPLI PAR LES COLLECTIVITES

Après avoir décrit les différents mécanismes juridiques réguliers mis en oeuvre par les collectivités, la Cour dénonce le recours à des techniques discutables.

LES DELEGATIONS DE MAITRISE D'OUVRAGE

La Cour évoque, notamment, le cas de la région Rhône-Alpes qui a décidé à partir de 1989 de transférer aux lycées la maîtrise d'ouvrage, sans convention de mandat et donc en dehors des possibilités de délégation ouvertes par la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage public (MOP) mais en se fondant sur l'article 46 de la loi de finances pour 1987 permettant aux régions de verser des subventions d'investissement aux lycées. Les chefs d'établissement ont reçu compétence en matière de construction depuis la définition des conditions de réalisation de l'ouvrage jusqu'à la réception définitive des travaux. La Cour note que le fondement juridique de cette pratique est douteux, la disposition invoquée ayant pour seul objet de permettre à la collectivité de bénéficier de fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) sur des travaux d'entretien, travaux qu'elle subventionne, et la loi MOP n'autorisant que la délégation et non le "transfert" de la maîtrise d'ouvrage.

Cette pratique résulte d'une ambiguïté législative entre la loi MOP du 12 juillet 1985 et la loi de finances du 31 décembre 1986. Cette dernière a complété la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, et autorisé ainsi le bénéfice du FCTVA aux départements et régions "en vue de la construction, reconstruction, extension et les grosses réparations" au titre des subventions qu'ils versent aux EPLE qui leur sont rattachés.

Il convient de noter que cette pratique de subventionnement est une des conditions financières de réalisation des travaux d'investissement. J'ai cependant recommandé, afin de protéger les personnels de direction des établissements, le recours à des conventions de mandat prévues par la loi du 12 juillet 1985.

La Cour s'interroge encore sur l'absence de base légale et réglementaire justifiant le versement de rémunérations aux proviseurs des lycées concernés.

"Je rappelle qu'aux termes de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, verser des indemnités supplémentaires aux agents des services extérieurs de l'Etat et des établissements publics de l'Etat au titre des prestations fournies personnellement par ces agents en dehors de l'exercice de leurs fonctions, dans lesdits services et établissements publics".

Pour l'application de cette loi, le décret n° 82-979 du 19 novembre 1982 (modifié par le décret n° 91-794 du 16 août 1991) énonce les principes suivants, rappelés dans la circulaire DGF 4 N° 92-1788 du 14 septembre 1992 :

- *la rémunération des agents de l'Etat doit être fixée soit par un arrêté interministériel de caractère général, soit par un arrêté individuel pris par le préfet, sur proposition du chef de service concerné, dans la limite de 20 000 francs annuels ;*

- *les collectivités territoriales ne doivent pas être en mesure de faire exécuter les travaux en question par leurs propres agents, ces travaux devant par ailleurs être exclusifs des obligations réglementaires de service incombant aux personnels de l'Etat sollicités.*

Au cas d'espèce, aucun arrêté interministériel n'a été pris, aux fins de régler le problème de la rémunération des chefs d'établissement ayant reçu la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage dans les conditions rappelées par la Cour.

En toute logique, il appartiendrait donc au préfet, sur proposition du recteur d'académie, de prendre des arrêtés individuels sur la base du décret de 1982.

Je rappelle, du reste, que la circulaire précitée du 14 septembre 1992 a donné pour instruction aux recteurs de veiller au respect de ces dispositions, en soulignant qu'en l'absence d'arrêté, aucune rémunération ne peut être envisagée par simple délibération du conseil d'une collectivité locale.

- Le marché d'entreprise de travaux publics

La Cour relève, qu'en 1990, devant l'ampleur des investissements à réaliser, le conseil régional d'Ile-de-France a décidé d'avoir recours à une formule originale, relativement peu usitée jusqu'alors, le marché d'entreprise de travaux publics (METP), système qui n'est actuellement défini par aucun texte législatif ou réglementaire.

Elle ajoute que le recours à cette technique a pour effet de grever le prix cumulé des travaux et des prestations de maintenance.

L'utilisation de ce mode de financement des investissements échappe totalement à l'administration de l'éducation nationale. C'est, en effet, la collectivité territoriale de rattachement qui fait le choix en lieu et place de l'établissement destinataire de l'opération.

III. - LES MOYENS NOUVEAUX DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

LES RELATIONS NOUVELLES ENTRE COLLECTIVITES ET ETABLISSEMENTS

La Cour constate un certain nombre d'entorses au principe d'autonomie des établissements.

Dans le domaine des marchés publics en particulier, je rappelle constamment que les conventions signées par les collectivités territoriales doivent tenir compte de l'avis des conseils d'administration des EPLE. Il en est de même pour les délégations de service public pour lesquelles, notamment pour les affermagés de restauration scolaire, un effort

d'information a été fait auprès des recteurs afin de prévenir les contrats mêlant des dispositions relevant à la fois du droit public pour lesquelles, notamment pour les affermages de restauration scolaire, un effort d'information a été fait auprès des recteurs afin de prévenir les contrats mêlant des dispositions relevant à la fois du droit public et du droit privé.

Enfin, concernant l'utilisation des crédits d'équipement d'Etat, mes services rappellent aux autorités académiques que les EPLE sont juridiquement autonomes et que la gestion de ces crédits doit être soit subdéléguée, sans droit de regard sur le choix des fournisseurs retenus, soit donner lieu à un marché public (livre II du code des marchés publics) au niveau académique, si le choix d'harmonisation des matériels correspond à une volonté politique du recteur.

La Cour constate qu'à la tutelle juridique et financière de l'Etat sur les établissements, s'est parfois substituée une tutelle plus ou moins marquée, exercée par les collectivités de rattachement en particulier dans le cadre des orientations budgétaires qui deviennent parfois de véritables directives.

Cette question ne ressortit pas uniquement à la compétence de mon département ministériel. Toutefois, saisi à plusieurs reprises par les EPLE ou les services déconcentrés confrontés à des exigences de présentation budgétaire non conformes à la réglementation existante, je me suis montré très vigilant sur le nombre et la nature des documents budgétaires fixés par une réglementation interministérielle qui ne peut être modifiée unilatéralement.

TROISIEME PARTIE

I. - DES POLITIQUES INSUFFISAMMENT DEFINIES

LES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION L'ETABLISSEMENT DES SCHEMAS

La Cour estime que l'établissement des schémas prévisionnels des formations donne un rôle prépondérant aux régions en matière de planification scolaire et de définition d'une politique régionale.

Mais elle relève que cette compétence est très imparfaitement exercée. Il s'avère, notamment, que les premiers schémas prévisionnels sont uniquement quantitatifs et que leurs prévisions reprennent uniquement celles du MEN et de l'INSEE.

L'élaboration du schéma prévisionnel des formations relevant de la responsabilité pleine et entière des collectivités territoriales, en premier lieu des régions, il n'appartient pas à l'Etat de s'immiscer dans le mode d'exercice par les collectivités de responsabilités qui sont les leurs, sous réserve d'un rappel aux préfets de région de leur compétence concernant la liste annuelle des opérations.

J'ajoute, comme le soulignent les auteurs du rapport, que l'exercice "n'est guère aisé" et que ces schémas ne constituent qu'un cadre évolutif pour l'avenir.

- La régulation en matière de programmation scolaire

La Cour observe que la situation juridique est, dans l'ensemble, peu conforme aux dispositions légales et réglementaires, mais elle est également très diverse. Il existe des régions sans programme prévisionnel d'investissement (PPI) et sans liste annuelle, des régions avec PPI et sans liste, des régions sans PPI et avec une liste, et enfin des régions avec, à la fois, des PPI et une liste.

Cependant, il est bon de constater que cet instrument, pour imparfait qu'il soit, a pour avantage de contraindre les collectivités territoriales et l'Etat à un travail commun de programmation.

Selon la juridiction financière, les retards de la procédure, son caractère tardif et souvent dépassé, l'intervention des étapes s'expliquent par la complexité du dispositif qui rend sa mise en oeuvre incertaine et incomplète.

En l'occurrence, l'exemple de la Lozère est significatif : le préfet, représentant de l'Etat, a été dans l'impossibilité de s'opposer à l'opération d'investissement projetée par le conseil général et, partant, n'a pu faire remettre en cause le versement du concours de l'Etat.

En tout état de cause, il convient de s'accorder avec la Cour pour noter qu'au-delà des imperfections de ce dispositif, les outils nouveaux institués par les lois de décentralisation favorisent le nécessaire dialogue entre les parties, dialogue qui doit porter sur les orientations stratégiques et se dérouler dans un esprit de large concertation.

II. - UN SYSTEME DE FINANCEMENT QUI ENTRAINE LA CONFUSION DES RESPONSABILITES

La Cour dénonce le fait que l'intervention de la décentralisation n'a pas mis fin à un phénomène auquel elle entendait pourtant mettre bon ordre : les financements dits multiples entre collectivités locales.

Dans le domaine scolaire, cette situation a été organisée par le législateur, même si les participations financières légales sont appelées à s'éteindre en 1999. Les juridictions financières ont pu vérifier l'importance de ces financements multiples dans le domaine scolaire. En fait, ce sont essentiellement les communes qui, par des transferts de charges prévus par la loi ou organisés en dehors de celle-ci, sont amenées à supporter une part non négligeable des dépenses scolaires relevant des départements et des régions.

- Le maintien d'importants concours de l'Etat

En ce qui concerne les subventions supplémentaires de l'Etat, la Cour s'interroge "au plan des principes" sur le fait qu'une "dépense réalisée localement soit entièrement couverte par une dotation de transfert" et pose la question de savoir "quelle serait la portée de la décentralisation si les compétences exercées par une collectivité territoriale étaient totalement financées sur des ressources d'Etat".

Même si le contentieux ancien sur l'état du patrimoine n'est pas soldé par les interventions financières de l'Etat, il faut néanmoins souligner qu'elles constituent pour les collectivités un accompagnement précieux des efforts considérables qu'elles consentent elles-mêmes.

- Les attributions au titre du fonds de compensation de la TVA

La Cour, après avoir constaté la complexité du dispositif de financement des équipements scolaires qui entraîne des trop-perçus du FCTVA, estime qu'une réforme s'avère nécessaire.

En effet, le régime des dépenses d'investissement pose actuellement des problèmes de comptabilisation du patrimoine des EPLE. C'est pourquoi une clarification me paraît souhaitable.

III. - DES INTERVENTIONS LOCALES AUX LIMITES INCERTAINES

LES AIDES A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

La Cour formule un certain nombre de remarques sur le régime juridique des aides à l'investissement en faveur de l'enseignement privé.

Il faut souligner, cependant, un trait essentiel du régime des aides à l'investissement : l'importance de l'apport jurisprudentiel. Comme le rappelle la Cour, le champ d'application de la limitation à 10 % pour l'enseignement du second degré a été déterminé dans un arrêt d'Assemblée du 6 avril 1990 (département d'Ille-et-Vilaine).

La sévérité des propos de la Cour concernant la difficulté à maîtriser le dispositif d'aide à l'investissement doit être tempérée par les observations suivantes : afin de faciliter le contrôle de légalité dans une matière aussi complexe, des instructions précises et détaillées ont été adressées aux services déconcentrés par une circulaire en date du 21 juillet 1987.

LES INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE PEDAGOGIQUE

La Cour évalue les dépenses pédagogiques financées par l'Etat à 597,3 millions de francs en 1991 et celles financées par les régions à 251,5 millions de francs. Il y a lieu de préciser que ce chiffre a été établi sur un échantillon de 16 régions et non sur l'ensemble des régions.

La Cour constate que les interventions des collectivités territoriales dans le domaine pédagogique se développent, certains départements définissant "des politiques globales en matière d'éducation".

Elle s'étonne, toutefois, que dans la plupart des cas il n'existe aucun recensement exhaustif des interventions pédagogiques dans le département.

A ce sujet, j'ai demandé à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale de me remettre un rapport sur les activités complémentaires à la scolarité mises en place par les collectivités territoriales, ce qu'elle a fait en juin 1994.

De plus, le suivi par les autorités académiques des actions et innovations dans ce domaine me paraît souhaitable.

Tout détournement des textes qui régissent la décentralisation est condamnable. Le ministère de l'éducation nationale, cependant, ne peut que se féliciter du fait que de nombreux élus manifestent, par des initiatives souvent heureuses, leur intérêt pour les conditions de scolarisation des enfants.

Réponse du MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Le projet de rapport portant sur la décentralisation et l'enseignement du second degré appelle de ma part les observations suivantes :

Les dimensions de l'enseignement technique agricole, sensiblement plus réduites que celles de l'organisation du ministère de l'éducation nationale, justifient un engagement important de l'administration centrale. La Commission d'évaluation de la rénovation pédagogique de l'enseignement agricole public et privé, mise en place par le ministre de l'agriculture et de la pêche et placée sous la présidence de M. René Rémond a, d'ailleurs, dans son rapport remis le 9 mai 1994, reconnu l'impossibilité de pratiquer une déconcentration comparable à celle mise en oeuvre à l'éducation nationale au niveau des rectorats. Une telle mesure serait, en effet, de nature à entraîner des dysfonctionnements graves susceptibles de remettre en cause les spécialités justifiant l'existence d'un enseignement agricole.

Cet engagement marqué de l'administration centrale n'a pas eu pour conséquence de priver les régions des responsabilités qui leur incombent en matière d'enseignement agricole. Ainsi, un dialogue important s'est progressivement développé entre, d'une part, les conseils régionaux et, d'autre part, les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (services régionaux de la formation et du développement), dialogue qui a débouché sur un véritable partenariat pour maîtriser et optimiser le développement des établissements d'enseignement agricole publics et privés.

Si les décisions concernant les structures pédagogiques et les emplois publics prises par la direction générale de l'enseignement et de la recherche interviennent avant celles concernant les crédits de fonctionnement et d'investissement, prises par les conseils régionaux, l'ensemble de ces décisions est toujours précédé d'échanges entre l'administration centrale et les régions, échanges dans lesquels les services régionaux de la formation et du développement jouent un rôle particulièrement actif.

En conséquence, dans la plupart des cas, les décisions des conseils régionaux ont, en fait, précédé, dans leur principe, l'évolution des structures pédagogiques décidées par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

Ce partenariat original entre l'Etat et les conseils régionaux contribue, incontestablement, à la qualité de l'enseignement agricole.

**Réponse du MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

Comme le souligne la Cour, la décentralisation en matière scolaire s'est plus traduite par un partage des compétences que par un véritable transfert, l'Etat conservant, conformément à la Constitution, la responsabilité du service public de l'enseignement. Cette contrainte explique en grande partie la complexité des dispositifs mis en oeuvre, tendant à concilier le respect des nouvelles compétences et de la libre administration des collectivités locales avec le souci de cohérence au niveau national. La loi a posé ce principe, plusieurs décrets ont fixé les nouvelles règles à mettre en oeuvre et de nombreuses circulaires, publiées essentiellement entre 1985 et 1986, ont précisé les conditions d'application des lois et décrets. Cette abondance de textes découle de la nature du dispositif voulu par le législateur qui implique l'intervention simultanée de plusieurs partenaires : trois collectivités, les établissements publics locaux d'enseignement et l'Etat.

L'importance des enjeux, l'effort considérable réalisé par les collectivités, en matière d'investissement notamment, font que la décentralisation en matière scolaire a revêtu un caractère pragmatique, les solutions retenues étant dictées en priorité par un souci d'efficacité. Comme le note la Cour, le bilan positif de la décentralisation est dû essentiellement à cette efficacité d'une gestion plus proche, plus souple et plus inventive.

Néanmoins, après cette période de transition et d'adaptation, des progrès en matière de simplification et de clarification sont souhaitables. Des efforts en ce sens ont d'ores et déjà été entrepris.

Quelques exemples significatifs sont récapitulés ci-après :

- à propos des financements croisés, la Cour évoque la participation des communes au financement des collèges. La loi du 4 juillet 1990 a organisé l'extinction progressive de cette participation (au 31 décembre 1994 pour les dépenses de fonctionnement et au 31 décembre 1999 pour celles d'investissement). Une suppression brutale aurait certes clarifié plus rapidement le financement des collèges mais aurait pu poser des problèmes graves aux départements. La solution choisie par le législateur permet à ces derniers de planifier leur budget et évite les risques de rupture de financement des collèges ;

- s'agissant des EPLE, la Cour critique la lourdeur du contrôle des actes budgétaires. Un projet de simplification a été élaboré et fait actuellement l'objet d'une concertation interministérielle. Il prévoit la modification des dispositions correspondantes de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ;

- en matière pédagogique, la Cour regrette l'intervention croissante des collectivités, et notamment des communes. Dans certains cas, l'intervention facultative des collectivités a valeur d'expérimentation et les actions menées sont ensuite prises en charge par l'Etat au niveau national. C'est le cas pour l'initiation aux langues étrangères à l'école primaire. Le nouveau contrat pour l'école présenté par le ministre de l'éducation nationale prévoit l'intégration de cet enseignement dans les programmes nationaux.

Par ailleurs, beaucoup de communes se sont impliquées dans la lutte contre l'illettrisme. Certaines actions mises en oeuvre dans ce cadre peuvent sembler à la limite du domaine pédagogique mais n'en revêtent pas moins un incontestable caractère social qui relève de la compétence des communes.

S'agissant du financement des établissements de l'enseignement du second degré, je tiens à apporter quelques précisions sur certains points.

Le premier concerne les concours exceptionnels que l'Etat a, postérieurement à l'entrée en vigueur du transfert, apportés aux collectivités locales au titre de l'investissement dans les établissements d'enseignement et plus particulièrement sur le dernier plan de mise en sécurité de ces établissements décidé par le Gouvernement.

Ce plan d'ensemble (explicité par les circulaires du 4 novembre 1993 et du 4 mars 1994) comprend une enveloppe de prêts bancaires de 12 milliards de francs consacrée exclusivement aux établissements du second degré.

A la suite de l'élaboration par les collectivités locales concernées - régions et départements - d'un programme de travaux de mise en sécurité des lycées et des collèges, la participation de l'Etat a été portée, dans la limite de l'enveloppe disponible, à 11,2 % du coût des travaux envisagés.

Pour la tranche 1994, l'enveloppe disponible de 4 milliards de francs a été consacrée à la mise en sécurité des établissements à structure métallique. A ce jour, l'aide de l'Etat a contribué à l'engagement de travaux à hauteur de plus d'un milliard de francs sur les lycées, et de 2 milliards de francs sur les collèges.

Pour 1995, l'enveloppe de prêts disponibles, passe de 4 à 8 milliards de francs. Elle sera ventilée sur la base d'un nouveau programme de travaux de mise en sécurité des établissements que les collectivités devront présenter sur la base des recommandations et prescriptions de la commission présidée par M. Schléret.

Par ailleurs, le rapport de la Cour souligne en conclusion qu'il n'aurait pas été inutile d'asseoir pour partie la compensation financière (DGD, DRES, DDEC...) en fonction de la situation de richesse des collectivités (potentiel fiscal).

Si le Gouvernement n'est pas insensible à cette remarque de la Cour, il observe que la compensation est intervenue conformément au corpus législatif en vigueur en la matière, c'est-à-dire au niveau des dépenses exposées par l'Etat au moment du transfert.

Rien n'interdisait toutefois aux responsables locaux, et les collectivités ont largement utilisé cette faculté, de mobiliser leurs ressources fiscales, transférées à l'occasion du financement des transferts de compétences ou même leur fiscalité directe, pour mener une action volontariste en matière d'équipements scolaires.

Ce sont finalement les règles mêmes de la décentralisation qui ont permis cette mobilisation en faveur de l'enseignement. L'importance du renouvellement des établissements et le niveau des dépenses exposées depuis dix ans par les collectivités locales devraient permettre à moyen terme désormais une stabilisation de ces dépenses, voir une décélération à long terme.

Réponse du MINISTRE DU BUDGET

Le rapport de la Cour des Comptes livre une intéressante analyse sur la décentralisation dans l'enseignement du second degré, dont je partage les conclusions : si le bilan est globalement positif, il est nécessaire de clarifier le partage des compétences et les conditions d'intervention des différents partenaires.

Les développements de la Cour appellent de ma part les précisions suivantes :

1. S'agissant du personnel, la Cour semble regretter la dichotomie qui a persisté entre les crédits, partiellement décentralisés, et les personnels des établissements, intégralement laissés à la charge de l'Etat, y compris pour les personnels administratifs, techniciens, ouvriers et de service (ATOS) qui sont pourtant, à titre principal, chargés d'une tâche incombant désormais aux collectivités, à savoir le fonctionnement courant et l'entretien des établissements. Ce constat conduit notamment la Cour à se poser la question du regroupement de la gestion des personnels.

Si le paradoxe relevé par la Cour doit nourrir la réflexion dans les années à venir sur une éventuelle redéfinition du partage instauré par les lois du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985, dans le sens d'une cohérence accrue des blocs de compétence, plusieurs précautions s'imposent :

- tous les personnels ATOS ne seraient pas nécessairement considérés comme chargés à titre principal d'une tâche incombant aux collectivités, et l'identification de ceux qui participent à une mission de l'Etat (assistance à l'enseignement dans les laboratoires, surveillance) pourrait s'avérer délicate ;

- si le transfert d'une partie au moins des personnels s'avérait possible, il imposerait à mon sens le regroupement de la compétence de construction, d'entretien et de fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire (collèges et lycées), sans doute au profit de la région. Un transfert des personnels ATOS à deux collectivités, sur des champs géographiques différents, serait facteur de surcoûts et de rigidités ; il limiterait les possibilités de redéploiement en fonction des besoins et pourrait porter atteinte aux réformes en cours pour l'organisation d'équipes mobiles d'ouvriers, compétents sur tout ou partie d'une académie, qui permet d'améliorer la qualification et la productivité de ces personnels ;

- à la lumière des conclusions de la Cour sur l'absence de transfert des effectifs correspondant aux services gestionnaires des compétences précédemment décentralisées, une vigilance particulière devrait être portée, en cas de décentralisation de la gestion des ATOS, aux conséquences à tirer d'une telle mesure sur les services du ministère de l'éducation nationale, au niveau des services déconcentrés mais aussi de la direction centrale aujourd'hui compétente (DPAOS), afin d'éviter que ne se reproduisent les dédoublements administratifs constatés par le passé ;

- enfin, la tentation, à l'occasion d'une éventuelle décentralisation, de confier la gestion de ces personnels aux établissements devrait être évitée. Elle comporterait en effet un risque important de perte de contrôle sur l'efficacité globale du système en le cloisonnant, au détriment d'une gestion fluide de l'affectation des effectifs et de l'organisation des services en fonction des besoins.

2. Les remarques de la Cour sur l'insuffisance supposée des moyens mis en place notamment lors de la mise en service d'établissements nouveaux (...) souvent opérée par redéploiement, si elles peuvent être le reflet de situations locales, ne me paraissent pas représentatives de l'effort consenti par l'Etat.

	1987	1993
Effectifs d'élèves du 2d degré (1)	4 650.2	4 843.4
Effectifs de personnels non enseignants des établissements (2):	126 701	130 309
Taux moyen d'encadrement [1/2] (3)	36.7	: 37.1

(1) Budget de programme de l'éducation nationale (en milliers).

(2) Chapitres 31-90 et 36-60 à structure constante (neutralisation du budget des personnels de santé)

(3) Nombre d'élèves pour un agent non enseignant.

Le tableau ci-dessus montre que le taux moyen d'encadrement est quasiment stable depuis 1987, date du transfert effectif des compétences. Le nombre moyen d'élèves par ATOS à la rentrée 1993 n'est que de 0,4 supérieur à ce qu'il était au lendemain du transfert effectif de compétences, à la rentrée 1987.

Encore ce taux moyen ne donne-t-il pas toute la mesure des progrès qui ont pu être réalisés en termes de productivité, la charge de travail n'étant pas nécessairement, selon les tâches, une fonction linéaire croissante des effectifs d'élèves.

J'ajoute qu'une enquête menée dans l'enseignement public par le ministère de l'éducation nationale met en évidence une évolution du contenu des tâches des personnels non-enseignants dans les lycées d'enseignement général qui ont pu dégager, notamment par la productivité accrue des activités de demi-pension, grâce à la sous-traitance, à la centralisation ou à l'automatisation et la réorganisation du travail (internats par chambres nécessitant moins de surveillance ; équipes mobiles d'ouvriers) un potentiel d'encadrement et de suivi des élèves externes correspondant à l'équivalent de 2 300 emplois qui sont venus s'ajouter, entre 1991 et 1994, aux 3 400 emplois budgétaires créés sur la période.

3. Je partage la surprise que peut susciter l'ampleur des besoins de rénovation et de mise aux normes de sécurité, évalués en 1994, malgré l'effort considérable réalisé par les collectivités locales depuis 1986.

La grande diversité des situations et les moyens mobilisés par la croissance des effectifs peuvent expliquer en partie ces besoins, même si leur identification a pu être influencée, par l'annonce préalable de l'engagement de l'Etat. Avec 5,6 milliards de concours exceptionnels de 1986 à 1996, portés à 7,1 milliards si l'on intègre l'enveloppe de subvention mise en place à partir de 1994 (8,1 en 1998) au profit des établissements du premier degré, ce dernier est en effet allé largement au-delà de ses obligations dans ce domaine.

Le dispositif mis en place en 1994-1995 (enveloppe de prêts de 12 milliards de francs, prime de l'Etat à hauteur de 11,2 %), particulièrement utile sur les travaux les plus urgents, doit permettre aux collectivités de mettre fin aux situations les plus dangereuses.

Pour l'avenir, le repli démographique prévu pour la décennie 1994- 2004 (- 160 000 élèves dans le second degré) doit définitivement permettre aux collectivités, particulièrement aux départements (- 245 000 élèves prévus dans les collèges), d'exercer pleinement leurs responsabilités et de garantir la conformité aux normes de sécurité des bâtiments scolaires.

Dès lors, comme le souligne mon collègue chargé de l'intérieur, il convient de considérer que les transferts de compétences intervenus ayant été intégralement compensés, soit par des dotations, soit par des transferts de fiscalité, c'est l'ensemble de ces ressources transférées qui peut être utilisé à cette dépense, déjà jugée prioritaire par de nombreux responsables locaux.

Le dispositif permanent d'analyse du patrimoine scolaire que la Cour appelle de ses vœux et qui prendra la forme d'un observatoire national, créé cette année, devra également permettre une clarification des responsabilités.

En ce qui concerne les attributions au titre du fonds de compensation de la TVA, la Cour suggère qu'une clarification du dispositif juridique serait nécessaire.

Ce régime juridique repose actuellement repose sur des dispositions très claires, reprises dernièrement dans la circulaire conjointe du ministre du budget et du ministre de l'intérieur du 24 septembre 1994 adressée aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux. Les règles applicables sont les suivantes :

- Pour les opérations d'investissement proprement dites, les collectivités peuvent naturellement bénéficier du FCTVA lorsqu'elles réalisent elles-mêmes les opérations d'investissement.

La loi de finances pour 1988 a par ailleurs prévu l'éligibilité au FCTVA de toutes les subventions d'équipement versées par les départements (art. 46) et régions (art. 47) aux établissements publics locaux d'enseignement pour des constructions, reconstructions et grosses réparations.

Les investissements réalisés au moyen de subventions versées dans le cadre du fonds de rénovation des lycées sont, en effet, inéligibles au FCTVA car ces subventions, comme toutes les subventions d'Etat, sont réputées TTC.

- Pour les équipements scolaires, les dépenses sont éligibles au FCTVA lorsque les collectivités locales maintiennent les biens meubles qu'elles mettent à la disposition des EPLE dans leur patrimoine, en application des articles 14 et 15 de la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992.

La notion de mise à disposition d'un tiers inéligible au FCTVA, qui entraîne l'inéligibilité des dépenses concernées en application de l'article 42-III de la loi de finances rectificative pour 1988 confirmé par l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993, ne s'applique pas aux dépenses d'équipement scolaire, car elles font partie des compétences obligatoires des départements et des régions et participent à un service public, par opposition à une mise à disposition pour un usage exclusif.

Ces dépenses sont en revanche inéligibles au FCTVA si les biens meubles sont intégrés dans le patrimoine de l'EPLE, le critère patrimonial étant l'un des fondements du FCTVA.

REPONSES DES COLLECTIVITES

Avertissement

1. Les réponses apportées par les responsables élus des collectivités territoriales sont présentées par régions et ensuite dans l'ordre des départements.

2. Le président du conseil régional de Basse-Normandie, les présidents des conseils généraux des Alpes-de-Haute-Provence, de l'Ardèche, du Loir-et-Cher, du Lot-et-Garonne, de la Moselle, des Deux- Sèvres et de la Haute-Vienne, le président de la Communauté urbaine de Lyon ont fait connaître qu'ils n'avaient pas d'observations particulières à présenter.

En outre, des précisions ou des rectifications ont été apportées au vu des réponses du président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, des présidents des conseils généraux du Rhône, de Seine-et- Marne et du Territoire de Belfort ; ces réponses ne sont donc pas publiées.

ALSACE

Réponse du président du conseil régional d'ALSACE

LES MOYENS NOUVEAUX DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

- Le mode de calcul des dotations

La région Alsace figure parmi les collectivités ayant retenu des coefficients pondérateurs du point-élève, déterminés par type d'enseignement.

Il est précisé à la Cour que, à compter de l'exercice 1995, la grille des enseignements et des coefficients pondérateurs a été actualisée et simplifiée, notamment pour tenir compte de la réforme du second cycle général et technologique.

Les enseignements sont regroupés sous trois rubriques : "2e cycle général et technologique", "post baccalauréat" et "1er cycle et 2e cycle professionnel", et les pondérations ne portent plus que sur quatre coefficients différents.

Le conseil régional a, par ailleurs, introduit un critère physique, à savoir les surfaces réelles utilisées par les établissements, dans le calcul des dotations de fonctionnement. Ce critère sera pris en compte pour la première fois sur l'exercice budgétaire 1995.

Une nouvelle forme de tutelle

En ce qui concerne la fixation des orientations budgétaires votées par le conseil régional d'Alsace et notifiées aux établissements avec le montant prévisionnel de la participation de la région aux dépenses de fonctionnement des lycées, ces orientations ont pour but de concilier les priorités régionales et l'autonomie des EPLE.

Ainsi, figurent seules parmi les dépenses affectées celles concernant, d'une part, la viabilisation et, d'autre part, le fonctionnement de l'éducation physique et sportive.

AQUITAINE

Réponse du président du conseil régional d'AQUITAINE

I. - LA FORTE PROGRESSION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT

- Les coûts de construction

"Des cas de constructions à caractère exceptionnel"

Comme le souligne à juste titre le projet de rapport, certaines réalisations de constructions scolaires ont pu atteindre des montants que l'on peut estimer élevés. Ce coût important résulte des études complexes des partis architecturaux retenus, des matériaux utilisés ou des équipements innovants installés. D'une manière générale, il résulte de la vocation particulière de ce type de réalisation qui répond à une fonction précise d'enseignement professionnel dans un domaine faisant application d'innovations ou de hautes technologies ou encore répondant à des besoins spécifiques d'aménagement et d'équipement liés aux activités professionnelles considérées comme les activités maritimes ou les cultures marines et conchyliques.

Il en est ainsi du lycée professionnel de la mer à Gujan-Mestras.

Le coût du bâtiment proprement dit a été de 93 678 353 F (TTC), soit un coût HT de 78 986 807 F pour une surface construite de 16 395 mètres carrés correspondant donc à un prix HT de 4 817 F au mètre carré. Ce prix au mètre carré est un peu supérieur à celui constaté sur d'autres opérations de lycées aquitains plus traditionnels (4 300 F HT), mais reste très comparable au coût constaté dans d'autres régions.

Ce lycée peut être considéré comme un établissement-pilote, à vocation de recrutement interrégional et voulant offrir une image moderne, dynamique et attractive des métiers de la mer, intégrant notamment une capitainerie, et surtout des bassins

d'exploitation pour la conchyliculture et la pisciculture avec un investissement correspondant de près de 20 millions de francs.

II. - LE RECOURS A DES TECHNIQUES DISCUTABLES

- "Les délégations de maîtrise d'ouvrage"

A des départements

Le conseil régional d'Aquitaine a effectivement conclu une convention de mandat avec le conseil général de la Gironde pour la réalisation de trois lycées professionnels, Blaye, Saint-Médard-en-Jalles et Gujan-Mestras. Cette réalisation avait été inscrite au programme prévisionnel des investissements n° 1, adopté par l'assemblée plénière du conseil régional du 28 novembre 1988, et leur programmation à effectuer dans la période 1988-1993.

Cette convention de mandat au département de la Gironde est conforme aux dispositions de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique.

Cette convention était assortie d'un préfinancement pour lequel le préfet de la région Aquitaine avait précisé dans un courrier du 3 février 1989 que rien dans la réglementation ne s'y opposait, d'autant plus que le financement définitif des programmes restait à la charge du maître d'ouvrage, c'est-à-dire la région Aquitaine.

Il ne s'agissait pas d'opérer une substitution du département à l'exercice des compétences nouvelles transférées à la région, mais de permettre au contraire au département, conformément aux obligations prescrites par la loi, d'exprimer très fortement l'intérêt prioritaire qu'il portait à ces opérations dont le besoin pédagogique avait été mis en évidence. En fait, l'intervention du département a permis de hâter la réalisation de ces trois lycées professionnels qui répondaient effectivement à un besoin préoccupant d'accroître rapidement les capacités d'accueil des élèves dans les filières de formation alors faiblement représentées et que proposaient bien ces nouveaux établissements.

III. - LES RELATIONS NOUVELLES ENTRE COLLECTIVITES ET ETABLISSEMENTS

- "L'autonomie des établissements"

Le conseil régional d'Aquitaine a effectivement lancé, en 1986, un appel d'offres global pour mettre en oeuvre un dispositif homogène et le plus équitable possible pour l'exploitation des installations thermiques des lycées d'Aquitaine, dont les situations étaient très diversifiées et bien souvent injustement discriminatoires selon leur implantation ou leur degré de vétusté.

Le souci de la collectivité régionale était d'obtenir, d'une part, des économies significatives sur les coûts totaux alourdis par la disparité des différents marchés, et une qualité de confort assurée pour les élèves grâce à une harmonisation des conditions de chauffage, et, d'autre part, de souscrire une garantie totale de fonctionnement des installations thermiques, celles-ci ayant plus de quinze ans d'âge pour 70 % d'entre elles.

Pour respecter l'autonomie de gestion des établissements, le marché global initialement envisagé a fait l'objet d'avenants individuels par établissement, librement acceptés par les conseils d'administration, qui ont été passés avec les différents établissements. Sur environ 150 établissements concernés par ce marché, seuls 30 établissements n'ont pas souscrit.

En ce qui concerne les contrats d'entretien des non-adhérents au contrat, leur coût est intégré dans la dotation annuelle globale de fonctionnement qui est attribuée aux établissements concernés afin de les traiter aux mêmes conditions que les établissements ayant adhéré à la démarche globale proposée par la région.

- La programmation des investissements

"Les PPI des régions ne répondent pas aux objectifs fixés par la loi"

Il est tout à fait normal que la région Aquitaine se soit essentiellement préoccupée lors du transfert des compétences de créer en priorité les capacités d'accueil nouvelles qui étaient nécessaires dans les lycées pour accueillir les nouvelles générations d'élèves compte tenu de l'évolution des flux scolaires constatés et annoncés (plus de 20 000 entre 1986 et 1993).

De fait, la région a dû faire face, comme les autres régions, aux conséquences de la démographie et de la décision gouvernementales de conduire 80 % d'une même classe d'âge jusqu'au niveau du baccalauréat. Au demeurant la volonté de rénover l'enseignement s'est trouvée brutalement confrontée à la vétusté des établissements existants et à l'inadaptation de très nombreuses installations.

Lorsque cela a été possible, il y a eu des extensions dans les lycées existants, ce qui permettait efficacement une remise en état d'un patrimoine particulièrement vétuste et inadapté à un enseignement rénové.

Il a cependant fallu construire sept établissements nouveaux et reconstruire intégralement dix autres établissements existants compte tenu de leur vétusté (la région Aquitaine avait en outre la particularité d'avoir un grand nombre de bâtiments équipés très largement de préfabriqués). Sur 43 opérations du PPI n° 1, 29 établissements ont fait l'objet d'une extension et d'une remise en état au moins partielle de ses locaux d'accueil.

Le PPI n° 2, adopté le 9 novembre 1992, est naturellement mieux orienté sur la modernisation des établissements existants puisque l'augmentation des effectifs prévisibles jusqu'à l'an 2000 ne porte plus que sur 5 à 8 000 élèves.

Certes, des places d'accueil sont aujourd'hui globalement vacantes dans les lycées existants, mais elles sont plus ou moins bien réparties, à la fois géographiquement et par type d'établissement : l'adéquation entre les capacités d'accueil disponibles dans les filières de formation offertes et les besoins exprimés par les élèves ou leurs parents n'est pas toujours possible et fait donc apparaître à la fois des besoins nouveaux dans certaines sections de formation et au contraire des vacances dans certaines autres sections. L'actualisation du schéma régional des formations permettra de remédier à cette situation.

Quant aux cas particuliers évoqués (lycée hôtelier de Biarritz, L.P. de Gujan-Mestras), il y a dans ce genre d'établissement, conçu pour un enseignement spécialisé dont le recrutement va au-delà de la région, une inévitable période de montée en charge des différentes classes ouvertes qui s'accompagne aussi de l'ouverture de sections plus qualifiantes (BTS) permettant de donner la vraie dimension de l'établissement.

IV. - UN SYSTEME DE FINANCEMENT QUI ENTRAINE LA CONFUSION

- "Les interventions des communes hors de tout fondement juridique"

Le financement des constructions scolaires elles-mêmes

Le conseil régional d'Aquitaine demande effectivement aux communes d'accueil de mettre gracieusement à la disposition de la région les terrains nécessaires à la réalisation des nouveaux lycées. Il convient de souligner que la valeur de ces terrains reste marginale par rapport au coût total de l'opération elle-même. Les communes d'accueil disposant alors de construction et d'équipements qui constituent un patrimoine urbain important occupant d'ailleurs des terrains qui étaient souvent réservés à cet effet, ce qui explique aussi qu'une telle procédure ait été adoptée d'un commun accord entre région et communes.

Par ailleurs la région a mis en oeuvre depuis plus de cinq ans un dispositif d'aide aux communes pour la réalisation d'équipements sportifs communaux mis à la disposition des élèves des lycées.

Quant aux deux opérations de reconstruction des lycées de Thiviers et Libourne, il s'agit de deux opérations dont la région a bien voulu accepter, par anticipation, la maîtrise d'ouvrage en 1985, avant le transfert réel de compétences le 1er janvier 1986, opérations décidées et engagées initialement par l'Etat dont la région a repris les conditions de réalisation qui étaient prédéterminées.

V. - LES AIDES A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Les aides accordées par les régions

En région Aquitaine, les aides d'investissement pour l'aménagement des locaux d'enseignement qui sont attribuées à l'enseignement privé le sont sous forme de subventions en annuités, conformément aux dispositions admises par la législation en vigueur.

En ce qui concerne les dotations en équipements pédagogiques, elles ne concernent que les établissements d'enseignement technique ou professionnel qui bénéficient des dispositions de la loi Astier de 1919.

Réponse du président du conseil général de la DORDOGNE

I. - SUR LA MAITRISE D'OUVRAGE DIRECTE

En 1983, le conseil général, en application de la loi du 2 mars 1982, a créé avec les communes une agence technique départementale, établissement public à caractère administratif, qui a pour mission l'aide et le conseil aux collectivités locales ainsi que l'exécution des missions de conduite d'opération pour les constructions publiques. Cette agence comprend des techniciens et des architectes ; ce qui a permis au département d'éviter toute embauche nouvelle de techniciens dans ses propres services, lors du transfert de compétences, pour les opérations de restructuration et de construction de collèges, et de disposer ainsi d'un pôle de compétences pour les études préalables et la conduite d'opération.

II. - SUR L'APPLICATION DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES PREVOYANT LA PARTICIPATION DES COMMUNES AU FINANCEMENT DES COLLEGES PUBLICS

Le département de la Dordogne a effectivement supprimé depuis 1992 toute participation des communes aux charges de fonctionnement des collèges.

Pour l'investissement, le conseil général a décidé de supprimer ces participations communales à compter du 1er janvier 1996.

Réponse du président du conseil général de la GIRONDE

Concernant les conditions de mise à disposition du patrimoine et conformément aux termes de la loi du 7 janvier 1983, des procès-verbaux de mise à disposition ont été établis contrairement par l'Etat et le département. Cette mise à disposition du patrimoine a permis au département de faire face à ses obligations au titre de propriétaire, sans pour autant que les compétences transférées soient accompagnées juridiquement d'un transfert de propriété.

Si les procès-verbaux n'ont pas été signés, il n'en demeure pas moins que le conseil général a entrepris un programme conséquent pour la maintenance de ce patrimoine, avec un budget en augmentation constante depuis 1988 (124,7 millions de francs en 1988 - 272,5 millions de francs prévus en 1995 pour l'investissement).

Concernant l'usage des délégations de maîtrise d'ouvrage, il me paraît nécessaire d'affirmer que la procédure d'appel à responsabilité a permis aux collectivités de garder l'autonomie qu'elles souhaitaient et, par là même, faciliter le transfert de compétence : le département, continuant de supporter réglementairement le coût financier des opérations, et notamment les coûts induits, ne s'est donc pas dessaisi de sa compétence concernant les investissements dans les collèges.

Il me semble, sur ce point précis, important de porter à votre connaissance que le conseil général a délibéré lors du vote de son budget 1995, afin de revoir les modalités de cet appel à responsabilité.

Il a été proposé aux communes ou groupements de communes de prendre des mandats en maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des travaux de maintenance dans les collèges, le conseil général ne pouvant se décharger sur ces collectivités de ses prérogatives de maître d'ouvrage.

Une enquête a été organisée en ce sens auprès de l'ensemble de nos partenaires : les premières réponses au questionnaire adressé à l'ensemble des communes ou syndicats montrent que la majorité d'entre eux souhaite prendre des mandats de maîtrise d'ouvrage témoignant ainsi leur volonté de garder un lien étroit avec les collèges de leur secteur.

Ces observations m'amènent à confirmer que la généralisation de l'appel à responsabilité, tel qu'il était pratiqué, répondait à une réelle attente de nos partenaires.

L'acceptation par le département de la délégation de maîtrise d'ouvrage par la région pour la réalisation de trois lycées professionnels témoigne de la volonté d'assurer, aux élèves du second degré, des conditions matérielles nécessaires à la pratique d'une pédagogie adaptée aux techniques nouvelles, sans pour autant se décharger sur les communes de ses obligations en matière de collèges.

L'exigence faite aux communes d'apporter gratuitement le terrain d'assiette viabilisé fait partie intégrante des procédures mises en oeuvre lors de l'élaboration du programme prévisionnel d'investissements en 1990.

Pour ce qui concerne les relations avec les établissements, s'agissant des échéanciers de versement des dotations de fonctionnement, il est vrai que les établissements privés perçoivent les deux tiers du forfait d'externat alors qu'à la même date, les établissements publics ne reçoivent que la moitié de leur dotation de fonctionnement. L'équilibre est rétabli dès le mois de juillet de l'année en cours, sans jamais mettre en péril la gestion des collèges publics. Cependant, compte tenu de votre recommandation, je proposerai au vote de l'assemblée départementale, l'unification des deux régimes.

De plus, selon l'auteur du projet de rapport, les collectivités exercent une tutelle sur les établissements au détriment de leur autonomie de gestion.

Le département exerce, de plein droit, concurremment avec le représentant de l'Etat, un contrôle sur les actes budgétaires des établissements. Il est vrai, toutefois, que certaines dotations ou subventions sont affectées directement aux collèges (dotation spéciale de maintenance, atelier de pratique artistique, aide au renouvellement de matériel ou mobilier).

Pour ces dernières, il s'agit d'initiatives volontaristes qui dépassent le cadre des compétences déléguées. Elles ont pour objectif d'insuffler de nouvelles pratiques pédagogiques et de financer des actions expérimentales. Elles ont pour vocation à terme, si ces expériences sont concluantes, d'être intégrées dans la dotation de fonctionnement, à l'exception des subventions de premier équipement pédagogique ou celles qui sont encadrées par des textes législatifs ou réglementaires (atelier de pratique artistique).

Pour la mise en oeuvre de ces aides, le département agit conjointement et en collaboration avec l'inspection académique, et il semble donc tout à fait légitime que ces subventions ou dotations hors compétences fassent l'objet d'un compte rendu d'utilisation.

En ce qui concerne le marché départemental global, en matière d'exploitation et d'entretien des chaufferies conclu pour une durée de dix ans par mon prédécesseur, je souhaite pour ma part qu'il soit possible de mettre en place de nouvelles modalités.

Réponse du président du conseil général des PYRENEES-ATLANTIQUES

Face aux incertitudes qui caractérisaient la jurisprudence des années 1986 à 1989 en matière d'aides susceptibles d'être apportées par les collectivités territoriales aux établissements privés d'enseignement général, le département des Pyrénées-Atlantiques avait souhaité adopter une attitude prudente et n'avait donc pas décidé de s'engager dans une politique qui l'aurait conduit à aider tous les projets, quelle que soit leur nature.

L'assemblée départementale a donc limité le champ des aides aux seuls projets visant à mieux assurer la sécurité des personnes, notamment en matière de prévention et de lutte contre l'incendie. Cela signifie donc qu'aucun projet d'extension ou de construction d'établissement privé n'a été financé par l'assemblée départementale depuis la date d'effet des lois de décentralisation en ce domaine.

Quant au niveau financier de cette intervention, l'assemblée départementale s'est attachée à respecter la règle dite des 10 % énoncée par la loi Falloux, en l'appréhendant au niveau global de son intervention et non établissement par établissement. En effet, les crédits inscrits chaque année à ce titre au budget départemental ont fluctué, de 1988 à 1994, de 400 000 à 470 000 francs, alors que la règle des 10 % appliquée à l'ensemble des collèges privés du département aurait permis un engagement de 2 200 000 francs.

Notons enfin qu'une analyse de cette règle des 10 % établissement par établissement aurait considérablement pénalisé les petits collèges, dont certains avaient pourtant d'énormes besoins de travaux de sécurité.

BRETAGNE

Réponse du président du conseil régional de BRETAGNE

LES AIDES A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

I. - CONCERNANT LA PROCEDURE DE CONVOCATION PREALABLE DU CAEN

Dans le projet de rapport public que vous avez bien voulu me communiquer, on peut lire :

"Les aides publiques aux investissements des établissements privés d'enseignement général restent en revanche régies par la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, dite loi Falloux. Son article 69 dispose :

"Les établissements libres peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'Etat un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Les conseils académiques sont appelés à donner leur avis préalable sur l'opportunité de ces subventions".

Le caractère préalable de l'avis du CAEN qui est ici mis en avant doit cependant être discuté.

En effet, si l'on se réfère à l'article 69 de la loi du 15 mars 1850 publiée dans son édition officielle, celui-ci stipule très précisément :

"Les établissements libres peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'Etat un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement". (Art. 69, alinéa 1.)

"Les conseils académiques sont appelés à donner leur avis préalable sur l'opportunité de ces subventions". (Art. 69, alinéa 2.)

L'existence de ces deux alinéas distincts doit être prise en compte avec la plus grande attention.

Les conseils mentionnés dans la loi Falloux de 1850 ont été supprimés par la loi n° 85-1469 du 31 décembre 1985 (art. 10, alinéa 4), qui met en place de nouveaux conseils académiques et précise leurs nouvelles modalités d'intervention. Le conseil académique instauré par la loi de 1985 est régi, pour la formulation de son avis sur les locaux et les subventions attribués aux établissements d'enseignement privés, par les conditions prévues par le premier alinéa de l'article 69 de la loi du 15 mars 1850 (art. 5-4°), et non par le deuxième alinéa de cet article, qui évoque seul le caractère préalable de l'avis du conseil académique.

Par conséquent, l'avis formulé par le conseil académique, mis en place par la loi n° 85-1469 du 31 décembre 1985, n'est plus soumis aux conditions de délai applicables antérieurement aux conseils académiques institués par la loi du 27 février 1880.

De plus, ce caractère non préalable de l'avis du conseil académique institué par la loi n° 85-1469 (art. 5-4°) est également souligné doublement par les termes choisis par le législateur :

- lorsque, en 1850, dans l'article 69, alinéa 2, de la loi Falloux il précisait que le régime des avis formulés par les conseils académiques (jusqu'en 1985) était préalable. Cela a contrario induisait que, en l'absence de la mention préalable, l'avis pouvait avoir un autre régime plus ouvert (du préalable au postérieur).

- lorsqu'il spécifie en 1985 les locaux et les subventions "attribués" aux établissements d'enseignement privés. Le participe passé choisi par le législateur suppose une antériorité de la décision administrative par rapport à l'avis du conseil académique et non l'inverse.

Nous devons donc considérer que la loi de 1985, en supprimant les conseils académiques institués en 1880 et en créant de nouveaux conseils académiques, a institué un régime de consultation qui écarte explicitement, pour les matières visées à l'article 5-4°, le caractère préalable de l'avis.

Cette modalité de consultation s'explique si l'on observe que c'est le conseil académique, réuni dans une formation disciplinaire et contentieuse présidée par le seul recteur d'académie, autorité de l'Etat, et non dans sa formation présidée conjointement par les autorités de l'Etat et de la région (formation existant également aux termes de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée), qui siège dans le domaine visé par la loi n° 85-1469. Il faut noter que, réuni dans cette formation, le conseil académique ne comprend aucun représentant des collectivités locales.

Cette option souligne la volonté de cohérence et le souci du législateur du respect du principe de libre administration des collectivités par la mise en place d'un régime d'avis non préalable à la décision d'une collectivité souveraine.

Rappelons que la loi du 2 mars 1982 dispose dans son article premier que les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus, principe de libre administration rappelé par l'article 1er de la loi du 6 février 1992 : "L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat. Elle est organisée dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales de manière... à garantir la démocratie locale...".

Pour autant, l'avis du CAEN sur les subventions attribuées n'est pas dénué de toute utilité (conformément aux principes généraux du droit), dans la mesure où, formulé à l'initiative de l'Etat (qui convoque et préside la formation du CAEN compétente), il peut :

- éclairer une décision éventuelle du préfet d'exercer son déféré d'un acte dont l'illégalité aurait été soulevée par l'avis du CAEN ;

- venir éventuellement à l'appui de tout recours effectué par un particulier ;

- éclairer la collectivité susceptible de rapporter, annuler, modifier sa décision ou d'en tenir compte pour d'autres délibérations ultérieures.

Ainsi, la loi n° 85-1469, en instaurant un régime d'avis non préalable, vise, compte tenu de la formation du conseil académique prévue en son article 5-4, au respect du caractère a posteriori du contrôle des actes des collectivités territoriales instauré par les lois de décentralisation et écarte l'instauration d'un contrôle a priori.

Le caractère préalable de l'avis du CAEN ne saurait donc être posé comme une condition de la légalité des décisions des collectivités locales en la matière.

II. - CONCERNANT LES LIMITES DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT POUVANT ETRE ACCORDEES AUX ETABLISSEMENTS PRIVES

Les limites posées par la loi Falloux du 15 mars 1850 dans son article 69 ne sauraient s'appliquer aux établissements d'enseignement technique, industriel et commercial.

En effet, le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 19 mars 1986 - Département de Loire-Atlantique - et du 27 mai 1987 - Département du Maine-et-Loire - a précisé qu'"aucune disposition de la loi du 25 juillet 1919 relative à l'organisation de l'enseignement technique, industriel et commercial, ni aucune autre disposition législative, ne fait obstacle à l'attribution par les départements ou les communes de subventions à des établissements privés d'enseignement technique placés ou non sous le régime d'un des contrats institués par la loi du 31 décembre 1959".

Or les régions peuvent rencontrer les trois cas de figures suivants :

- des établissements privés d'enseignement dispensant des formations techniques qui relèvent des dispositions de la loi Astier du 25 juillet 1919.

- des établissements privés d'enseignement ne dispensant pas des formations industrielles, techniques et commerciales, qui relèvent des dispositions législatives posées par la loi Falloux en son article 69, autorisant l'attribution par les collectivités publiques d'"un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement (art. 69-1), étant précisé que ces dépenses annuelles sont les dépenses autres que les catégories de dépenses couvertes par les fonds publics versés au titre du contrat d'association" (C.E. Assemblée 6 avril 1990 - Département d'Ille-et-Vilaine).

- les établissements privés d'enseignement dispensant des formations générales mais aussi des formations industrielles, techniques et commerciales, qui doivent pouvoir bénéficier pour chaque type de formation des conditions d'attribution conformes aux lois Falloux d'une part, Astier d'autre part, sans préjudice particulier. Par conséquent, les établissements de cette dernière catégorie peuvent soulever une difficulté car ils rassemblent à la fois des sections d'enseignement général et d'enseignement technique.

Malgré la relative complexité des analyses de ce problème et en l'absence d'une jurisprudence claire, le conseil régional de Bretagne a tenu compte des observations de la chambre régionale des comptes pour préciser son cadre d'analyse des dossiers de subvention soumis par les établissements privés. Il souhaite toutefois faire part des remarques que sa pratique l'amène à formuler. La région considère d'abord qu'une demande d'un établissement dispensant des formations générales, mais comprenant aussi des sections d'enseignement technique, industriel et commercial, si elle concerne un investissement bénéfiant pour tout ou partie aux élèves de l'enseignement technique, ne doit pas, sous prétexte qu'elle affecte un établissement assurant également des formations de l'enseignement général, perdre le bénéfice du régime établi par la loi Astier pour les formations de l'enseignement technique.

La région, soucieuse d'appliquer le principe d'égalité en garantissant le régime le plus favorable à chaque type de formation dans un établissement, s'inspire d'une démarche analogue à celle évoquée par le tribunal administratif d'Orléans dans son arrêt Robin du 18 octobre 1994 dont le 2e considérant stipule : "considérant que le respect, à l'occasion de l'octroi d'une subvention à un établissement privé, des champs d'application respectifs des lois précitées des 15 mars 1850 et 25 juillet 1919 doit s'apprécier eu égard à l'objet de la

subvention accordée par l'Etat ou la collectivité territoriale et en fonction de l'organisation des enseignements dans l'établissement dont s'agit, telle qu'elle résulte des dispositions législatives et réglementaires en vigueur à la date d'octroi de la subvention".

Aussi, dans l'étude d'une demande de subvention, la région prend en compte les différentes formations et les distingue selon qu'elles relèvent des formations de l'enseignement général ou des formations de l'enseignement à caractère technologique ou professionnel, comme l'indique le 3e considérant du même arrêt.

Elle s'attache à distinguer les situations possibles de la façon suivante :

1. Investissement spécifique à des formations de l'enseignement technique ou destinés aux seuls élèves de l'enseiغنمnt technique.

Application des dispositions de la loi Astier de 1919.

2. Investissement spécifique à des formations de l'enseignement général ou destinés aux seuls élèves de l'enseignement général.

Application des dispositions de la loi Falloux de 1850.

3. Investissement mixte destiné pour partie à des formations de l'enseignement technique et pour partie à des formations de l'enseignement général.

Application combinée des dispositions de la loi Astier de 1919 et de la loi Falloux de 1850, au prorata des effectifs de chaque type d'enseignement rapporté au montant subventionnable et dans le respect des dispositions législatives s'appliquant pour chacun des types de formation (respect du plafond fixé par la loi Falloux pour le calcul de la partie de la subvention attribuée au titre des formations de l'enseignement général).

Pour respecter intégralement les réglementations en vigueur il est indispensable de se référer non seulement à une des lois (Astier ou Falloux), mais aux deux lois simultanément pour un établissement polyvalent. Il est également indispensable de définir le partage de l'investissement entre les formations de l'enseignement technique et les formations de l'enseignement général.

Le conseil régional, dans l'exercice de ses responsabilités ne peut, en effet, se contenter de la considération qu'un investissement susceptible de bénéficier non seulement aux enseignements techniques, mais également à l'enseignement général, ne devrait pas, au prétexte qu'il pourrait un jour bénéficier à l'enseignement général, se prévaloir des conditions de la loi "Astier" qui ne concernent que le seul enseignement technique, industriel et commercial. Cette seule considération obligerait, dans certains cas, à entraver l'application régulière des dispositions de la loi Astier au détriment de l'enseignement technique et à remettre ainsi en cause le principe d'égalité entre élèves de l'enseignement technique.

Ce souci prolonge l'avis formulé par le Conseil d'Etat le 20 avril 1950 à propos des établissements réunissant des enseignements primaires et secondaires : "dans le cas où les deux enseignements sont donnés dans un même établissement (...) la condition légale permettant d'attribuer, dans un établissement où se donnent les deux ordres d'enseignement, une subvention à l'instruction secondaire est que cette subvention soit exclusivement affectée aux seules dépenses afférentes à ladite instruction (...)".

Par conséquent, il est apparu nécessaire, dans chaque cas où un investissement concerne dans un établissement des formations générales mais aussi des formations industrielles, techniques et commerciales, d'effectuer une reconstitution afin de garantir, au vu des comptes financiers et du prorata enseignement général et enseignement technique, que la subvention attribuée reste bien pour sa partie enseignement général inférieure à 10 % des recettes de fonctionnement hors subvention publique. Cette analyse est alors fondée sur les informations communiquées par l'établissement et certifiées par lui.

Pour illustrer cette notion, on peut considérer le cas de la construction d'un internat commun.

Soit un établissement rassemblant un taux T d'élèves de l'enseignement technique et un taux G d'élèves de l'enseignement général :

1. Au vu du compte financier de l'établissement, le calcul du plafond de subvention publique annuel (10 %) peut être évalué après avoir établi le montant du budget hors subvention publique consacré à l'enseignement général.

2. L'investissement Y chiffré est ventilé en fonction de sa destination au prorata des effectifs de chaque type d'enseignement.

Ainsi est imputable à l'enseignement technique et conformément à sa réglementation (loi Astier) une somme égale à T.Y de l'investissement. Cette partie de l'investissement peut être subventionnée sans considération des limites posées par la loi Falloux.

Ainsi est imputable à l'enseignement général et à sa réglementation (loi Falloux) une somme égale à G.Y de l'investissement. Cette partie de l'investissement ne peut être subventionnée qu'en considération des limites posées par la loi Falloux (10 % des dépenses annuelles de l'enseignement général hors subvention publique).

Compte tenu de cette approche, la région peut veiller au respect de la limite de subvention autorisée en attribuant à chaque établissement (qu'il assure des formations générales, techniques, ou qu'il soit polyvalent) une subvention qui se situe en deçà du maximum autorisé pour l'enseignement général tout en respectant pour ce qui concerne l'enseignement technique les dispositions de la loi Astier.

Evidemment, la ventilation des effectifs entre catégories est effectuée sur la base de discriminations portées dans la rédaction même des contrats d'association des classes visées, lesquelles ne rejoignent pas toujours les classifications courantes telles qu'elles figurent par exemple dans les barèmes officiels produits pour l'attribution des forfaits d'externat.

L'ensemble de ces considérations ne peut que justifier le titre choisi par la Cour "Un cadre juridique imprécis", et souligner l'intérêt de prendre en compte ses remarques et son souci implicite de clarification, ce que la région Bretagne a entrepris.

Réponse du président du conseil général du MORBIHAN

I. - LA COLLABORATION AVEC LES SERVICES ACADEMIQUES

S'il est vrai que l'inspection académique du Morbihan, au même titre que d'autres services extérieurs de l'Etat, a été mise globalement à la disposition du président du conseil général par arrêté du 18 novembre 1982, le département a organisé, dès l'année 1986, son autonomie de fonctionnement sans transfert de personnel pour exercer les nouvelles attributions qui lui ont été dévolues à compter de cette date.

Cela étant, la collaboration que les textes avaient instaurée au début de la décentralisation a subsisté sous une forme plus spontanée que juridique et résulte pour une large part de la qualité des relations qui se sont nouées entre les deux administrations.

Ainsi, le recours aux services de l'inspection académique procède-t-il d'un souci de concertation et d'efficacité pratique et non d'une délégation de compétences départementales à une administration d'Etat.

J'ajoute que le conseil général n'a pas affecté d'agents départementaux dans les services de l'inspection académique pour y accomplir des tâches liées à la décentralisation. Les trois fonctionnaires qui y ont été affectés en 1974, 1979 et 1982 pour la gestion de la taxe d'apprentissage y ont été maintenus dans l'esprit de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982.

II. - UN CONTROLE DES COMPTES FINANCIERS DES ETABLISSEMENTS

En application de la loi du 22 juillet 1983 complétée le 25 janvier 1985, le contrôle des comptes financiers des collèges est effectué conjointement par le représentant de l'Etat et celui de la collectivité de rattachement, en l'occurrence le département. Celui-ci s'y emploie à l'aide de ses propres services sans avoir jamais délégué cette tâche à ceux de l'Etat.

III. - LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS

Certes, le département n'a pas effectué, jusqu'alors, une programmation pluriannuelle des travaux à réaliser dans les collèges dont il a la charge. La construction, aussitôt après le transfert des compétences, de trois collèges neufs n'a pas été suivie d'opérations nécessitant la création de postes d'enseignants et, par conséquent, l'intervention de l'Etat.

Chaque année, le conseil général inscrit un certain nombre de projets en étude ou en réalisation, ceux-ci s'effectuant en fonction des données techniques et financières liées notamment à l'accord des communes quant à leur participation financière. Ces propositions sont précédées d'une approche technique et administrative quant à leur faisabilité.

Jusqu'à ce jour, la programmation a pu se faire sans difficultés, les opérations étant arrêtées après définition des priorités avec l'inspection académique et en plein accord avec les collectivités. Mais l'extension des participations communales introduira des données nouvelles qui conduiront le conseil général à établir une programmation pluriannuelle. Aussi, et pour tenir compte des remarques de la Cour des comptes, le département inscrira à son budget de 1995 un crédit d'études pour préparer le calendrier des investissements futurs à réaliser dans les collèges dont il a la charge.

CENTRE

Réponse du président du conseil régional du CENTRE

LES MOYENS NOUVEAUX DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

"Des facilités nouvelles de financement"

La Cour constate que le caractère obligatoirement affecté des aides diverses attribuées en sus de la dotation globale de fonctionnement par les collectivités, notamment la région Centre, a porté atteinte à l'autonomie des établissements dans leur libre répartition de leurs ressources.

La région Centre, en ce qui la concerne, ne peut partager cette appréciation.

Tout d'abord, ces aides diverses ont représenté seulement 15 % de ses dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, ces aides, dans les premières années de la décentralisation, ont constitué un moyen indispensable pour compenser le caractère insuffisant de la dotation globale et non un bonus injustifié. Ainsi en est-il de la subvention cadre de vie destinée à l'amélioration des locaux qui, pour la plupart des établissements, n'étaient pas en bon état au 1er janvier 1986. Cette subvention a permis de les entretenir dans l'attente d'investissements qui ne pouvaient être faits immédiatement dans tous les établissements.

Or la subvention "cadre de vie" n'est pas, dans ces conditions, une subvention affectée à un objet précis, mais à une catégorie de dépenses dans laquelle l'autonomie des établissements peut largement s'exercer. Ce n'est donc qu'un montant d'aides représentant 5 % de la dotation globale attribuée de 1989 à 1992 qui a fait l'objet de subventions réellement affectées.

Le caractère très divers de ces dernières subventions, rappelé par la Cour, a justement conduit la région Centre à en fixer très précisément l'objet pour lui permettre d'exercer son devoir de contrôle et gérer au mieux les fonds publics. Ce nécessaire devoir de contrôle, dont le principe est constamment rappelé auprès des collectivités, ne peut

sérieusement restreindre l'autonomie des établissements puisqu'en tout état de cause c'est à leur demande que ces subventions sont attribuées.

Cependant, dès qu'elle l'a pu (nécessité d'études et d'audits préalables), la région Centre a modifié les critères d'attribution de la dotation globale de fonctionnement, critères qui étaient les mêmes que ceux utilisés par l'Etat avant la décentralisation (nombre d'élèves, surfaces).

Les nouveaux critères (frais réels de viabilisation, surfaces, élèves, filières) permettent de couvrir dans des conditions plus claires les dépenses supportées par les établissements et de limiter au strict minimum les subventions exceptionnelles affectées. Ainsi, en 1994, celles-ci ne représentent plus que 3,6 % des dépenses globales de fonctionnement en matière scolaire.

Ainsi, non seulement la région Centre n'a jamais pratiqué un quelconque interventionnisme financier auprès des établissements, les affectations précises de subventions n'ayant lieu que dans des domaines où le devoir de contrôle de la collectivité devait s'exercer, mais elle a, au contraire, contribué à l'élargissement de l'autonomie des établissements en redéfinissant ces critères en matière de subvention de fonctionnement.

LES RELATIONS NOUVELLES ENTRE COLLECTIVITES ET ETABLISSEMENTS

"L'autonomie des établissements"

La Cour décrit la convention avec préfinancement passée par la région Centre avec un mandataire pour réaliser des travaux de chauffage et d'économie d'énergie comme un élément très contraignant pour les établissements ayant pu porter atteinte à leur autonomie.

La région Centre croit devoir rappeler que lorsqu'en 1989 elle a passé une première convention, il y avait, d'une part, urgence, car l'état des éléments de chauffage de beaucoup de lycées était déplorable (chaudières remplacées "au pied levé" chaque hiver) et, d'autre part, face à l'ampleur du programme à réaliser (plus de 75 millions de francs sur trois ans), elle n'avait pas les moyens financiers pour prendre en charge directement et instantanément ces investissements.

L'amélioration du rendement du chauffage réalisé dans les lycées n'a eu ni pour objet ni pour conséquence de porter atteinte à leur autonomie. Si un suivi technique s'est avéré effectivement nécessaire, c'est dans un souci de bonne gestion des fonds publics. Les éléments performants nouvellement installés ne pouvaient perdurer et fonctionner correctement sans une maintenance plus rigoureuse qu'auparavant de la part des personnels spécialisés des établissements.

Par ailleurs, si cette convention a été abandonnée en 1991, la région Centre tient à préciser que ce n'est pas à la demande des établissements mais parce que, globalement, les problèmes les plus cruciaux avaient été traités et que le type de travaux qui restaient à exécuter, bien qu'encore importants, n'était plus exactement le même (réhabilitation classique des installations et non changement de source d'énergie). Accessoirement, cela a effectivement permis de ramener une rémunération globale du mandataire qui n'exécutait plus les mêmes prestations de 12 % à 5,5 %.

"Une nouvelle forme de tutelle"

La Cour laisse entendre que les collectivités auraient substitué une tutelle sans champ bien défini à la tutelle juridique et financière de l'Etat tout en constatant que le contrôle des comptes financiers des établissements par ces mêmes collectivités reste généralement peu contraignant.

Pour sa part, la région Centre souhaite souligner qu'elle s'en tient au respect de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sur les transferts de compétences en matière d'enseignement et de ses textes d'application.

En effet, les contrôles financiers que la région Centre exerce sur les établissements sont parfaitement définis par les articles 15-8 à 15-12 de cette loi qui organisent une tutelle conjointe de l'Etat et des collectivités de rattachement sur les actes à caractère financier des établissements.

La région Centre n'est pas allée au-delà de la stricte application de ces articles et n'a pas substitué, par conséquent, sa propre tutelle à celle de l'Etat.

S'agissant des comptes financiers, la tutelle conjointe de l'Etat et des collectivités de rattachement est parfaitement organisée par la circulaire interministérielle du 27 décembre 1985 prise en application de la loi précitée (art. 5-3). La région Centre, comme l'indique la Cour, s'est donné des outils pour effectuer ces contrôles, outils qui sont actuellement perfectionnés pour permettre un contrôle rigoureux et un suivi régulier des budgets et des comptes financiers des établissements.

Là encore, la région Centre s'en tient à l'application des textes mais exerce, en revanche, la totalité des missions relevant de la compétence que la loi lui a donnée pour assurer une bonne gestion des fonds publics.

LES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION

"L'établissement des schémas"

La Cour estime que les régions ont très imparfaitement exercé leur compétence en matière d'établissement des schémas prévisionnels des formations, en particulier pour les schémas initiaux.

La région Centre reconnaît que, dès les premières années de la décentralisation, il lui est apparu absolument nécessaire d'avancer avec prudence sa réflexion sur l'exercice d'une compétence partagée avec l'Etat tout en agissant rapidement, voire dans l'urgence, au niveau de la programmation financière des investissements en matière scolaire.

De ce fait, ce n'est qu'en 1989 que la région Centre a adopté un schéma comportant des objectifs précis pour les lycées publics. Et ce n'est qu'en 1993, soit huit ans après la décentralisation, que le schéma régional des formations a atteint une pleine maturité.

Il intègre désormais toutes les dimensions (enseignement public, enseignement privé, enseignement agricole, premier cycle du second degré, objectifs qualitatifs) qui manquaient, selon la Cour, aux schémas initiaux.

UN SYSTEME DE FINANCEMENT QUI ENTRAINE LA CONFUSION DES RESPONSABILITES

"Les interventions des communes hors de tout fondement juridique"

La Cour considère que la convention que passe la région Centre avec les communes d'accueil de lycées neufs engendre un système de financement hors de tout fondement juridique et susceptible d'entraîner la confusion des responsabilités.

La région Centre estime, tout d'abord, que cette confusion ne peut exister. En effet, si au terme de cette convention la commune d'accueil participe, sous les diverses formes rappelées par la Cour, à l'implantation du lycée neuf, cela n'a pas pour conséquence d'empêcher la région d'assumer pleinement ses responsabilités dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par l'article 14-III de la loi du 23 juillet 1983 précitée. Elle assure en totalité la maîtrise d'ouvrage des constructions de lycées neufs.

Sur le principe même du financement par la commune d'accueil, la région Centre fait remarquer qu'aucun texte légal ou réglementaire ne l'interdit expressément. Ce financement est organisé sur une base conventionnelle, ce qui lui confère ainsi un fondement juridique.

Il n'est pas, en effet, juridiquement reconnu que chaque fois qu'une compétence est dévolue à une collectivité publique, celle-ci devrait se voir interdire le soutien financier d'autres collectivités dans les missions relevant de cette compétence.

Sinon, il faudrait admettre que l'Etat n'a pas à faire appel aux capacités financières des autres collectivités dans les domaines de compétences qu'il a conservés, ce qui n'est nullement le cas.

Ainsi, en région Centre, l'ensemble des collectivités participent à 55 % des dépenses d'investissement dans le domaine de l'enseignement supérieur et à 60 % de celles relatives aux investissements destinés aux routes nationales, deux compétences relevant de l'Etat alors que, comme le rappelle la Cour, les contributions des collectivités aux constructions et aux extensions de lycées n'ont représenté que 0,7 % des dépenses correspondantes réalisées par la région Centre de 1986 à 1992.

LES AIDES A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

La région Centre n'a pas de remarque à formuler à propos des observations faites à ce titre par la Cour.

Réponse du président du conseil général d'INDRE-ET-LOIRE

Les aides apportées par le département pour l'enseignement primaire sont attribuées aux communes et non aux établissements eux-mêmes, uniquement dans le cas où ces communes engagent des opérations d'investissement pour la création de classes. Il ne s'agit en aucun cas d'aide systématique au fonctionnement des écoles.

Je précise, par ailleurs, que cette aide est une survivance de l'aide attribuée au titre des fonds scolaires départementaux, le conseil général d'Indre-et-Loire ayant estimé ne pas pouvoir arrêter brutalement cette aide auprès des communes bien qu'il ne s'agisse plus là d'une répartition de fonds en provenance de l'Etat après que celui-ci eut supprimé les fonds scolaires départementaux en 1991.

CHAMPAGNE-ARDENNE

Réponse du président du conseil régional de CHAMPAGNE-ARDENNE

La Cour des Comptes cite comme "exemples de discordances marquées entre l'Etat et les collectivités" l'ouverture en Champagne-Ardenne de trois nouveaux lycées à Bazeilles, Chaumont et Châlons-sur-Marne. Elle met en doute la réalité d'un accord intervenu sur ces opérations entre la région et le rectorat selon lequel "les investissements prévus n'apparaissaient pas indispensables". Elle fait sienne ce jugement au vu de la fréquentation des établissements lors des dernières rentrées (constat pour 1993, prévision pour 1994). Cela confirme à ses yeux le bien-fondé de "l'analyse initiale différente des besoins" effectuée par le recteur face à ces projets.

Le Conseil régional de Champagne-Ardenne conteste formellement ces arguments et considère, pour sa part, que ces trois opérations ne peuvent être évaluées qu'en prenant en compte les conditions de leur genèse et en intégrant les données socio-économiques régionales.

I. - GENESE DE L'OUVERTURE DES ETABLISSEMENTS

1.1. Cadre institutionnel de la décision

Les décisions de création de ces trois lycées, intervenues postérieurement au vote des lois de décentralisation, n'ont pu être prises que dans le nouveau cadre institutionnel que celles-ci ont introduit. C'est effectivement en référence et en totale conformité avec le schéma régional prévisionnel des formations que les trois lycées ont vu le jour.

Or, ce schéma prévisionnel des formations, qui posait dès 1986 le principe de créer un lycée comportant une spécialité hôtelière à Bazeilles et un lycée à dominante bois à Chaumont et stipulait en 1989 l'ouverture d'un troisième lycée à Châlons-sur-Marne, a été arrêté en accord avec le rectorat de l'académie de Reims.

Cet accord a été fourni expressément par le rectorat qui, d'ailleurs, a lui-même élaboré les caractéristiques pédagogiques et techniques devant constituer la base des futurs établissements. A ce titre, il a choisi pour le lycée de Chaumont une structure pédagogique, au sein des formations de la filière bois, différente de celle du lycée de Remiremont. Le conseil régional est en mesure de fournir les pièces apportant la preuve incontestable de l'accord du recteur.

1.2. Objectif de restructuration des enseignements dans les districts scolaires concernés

La création des trois lycées a été inscrite au schéma prévisionnel des formations pour satisfaire deux types de besoin :

- la valorisation d'un potentiel économique régional, validée par les professions intéressées (tourisme, industries du bois) et les collectivités départementales (départements des Ardennes et de la Haute-Marne) ;

- la nécessaire réorganisation de l'offre locale d'enseignement, étant donné les contraintes de capacité et de rénovation des établissements existant dans les districts scolaires de Sedan, Chaumont et Châlons -sur-Marne, le lycée de Sainte-Ménéhould ne pouvait en aucun cas servir de nouveau pôle d'enseignement tertiaire, vu sa localisation.

II. - APPRECIATION DE LA FREQUENTATION ET DE L'IMPACT REEL DES NOUVEAUX LYCEES

2.1 Rééquilibrage des établissements au sein des aires de recrutement

La comparaison des effectifs entre les nouveaux lycées et les lycées existant dans leur zone de recrutement montre qu'il n'y a pas eu déstabilisation de ces derniers, mais repli limité et progressif à des niveaux d'effectifs normaux. Cette redistribution a pourtant été effectuée dans un contexte démographique qui s'est modifié : nettement croissant à l'époque où les décisions de création ont été prises, il s'est stabilisé ensuite et a marqué dernièrement un fléchissement sensible comme le montre le tableau ci-après. L'évolution démographique ultérieure montre d'ailleurs que les effectifs des lycées connaîtront un accroissement dans quelques années. Il ne paraît pas de mauvaise gestion que d'anticiper à l'occasion de restructurations sur cette évolution.

ETABLISSEMENT	ANNÉES	EVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES LYCÉES				
		Nouveau lycée	Autres lycées de l'aire de recrutement			Total lycées du département
Bazeilles			Pierre Bayle			
	1990-1991	103	1 367			8 561
	1993-1994	588	1 104			8 643
	1994-1995	623	1 018			8 358
Charles-de-Gaulle (Chaumont)			Ph. Lebon*	Bouchardon*	Diderot	
	1990-1991	105	508	1 400	861	5 051
	1993-1994	594	459	1 289	754	5 120
	1994-1995	650	452	1 332	717	5 107
Jean Talon Châlons-s-Marne	1993-1994	120	Oehmichen*		P. Bayen	16 410
	1994-1995	647	1 386 950		1 337 1 222	16 124

(*) Lycées couplés avec un lycée professionnel sur le même site.

2.2. Apport des nouveaux lycées au potentiel académique et au développement local

La création de ces lycées a permis à la fois :

- un affichage très clair de nouvelles formations spécialisées, enrichissant l'éventail régional : formations au tourisme que le lycée de Bazeilles reste seul à dispenser (2 BTS et un baccalauréat technologique), formations aux industries du bois dont le lycée de Chaumont a également le monopole (2 BTS, 1 baccalauréat technologique et 1 bac professionnel¹⁶).

Au-delà de leur intérêt propre, la localisation de ces formations a permis un maillage de la région Champagne-Ardenne en pôles de compétence, ceux-ci se définissant par l'existence d'une filière complète (du BEP au BTS) sur un seul site lycéen, en plus d'une relation forte avec le tissu économique local ;

- une attractivité renouvelée des centres ou zones urbaines offrant ces formations : les nouveaux lycées sont des points d'appui d'une politique régionale d'aménagement du territoire, notamment dans les Ardennes et la Haute-Marne, départements globalement déprimés :

- une stimulation des secteurs professionnels correspondants. Voulus comme outil de valorisation de la filière bois (plus de 500 entreprises au total en Haute-Marne, premier département de France pour la surface de feuillus) ou du tourisme régional, les lycées Charles-de-Gaulle et de Bazeilles trouvent, progressivement ou rapidement, leur vivier de recrutement dans ces secteurs qu'ils dynamisent.

Les formations de Jean Talon sont à l'origine d'une zone d'activités tertiaire en cours d'aménagement dans la capitale régionale.

Il ressort donc des précisions qui précèdent que les trois opérations faisant l'objet des observations de la Cour n'ont pu être menées à bien contre la volonté de l'Etat et qu'il n'existe aucune pièce écrite contredisant cette affirmation.

Rien ne permet d'affirmer d'ailleurs que les lois de décentralisation , qui ont institué un partenariat obligatoire entre collectivités publiques, auraient, d'une quelconque manière, placé l'Etat en situation de sujétion par rapport à la région. Cette hypothèse ne correspond à aucune réalité.

Enfin, l'idée selon laquelle ces établissements n'étaient pas nécessaires ne résiste pas à une analyse exhaustive du problème scolaire tel qu'il se posait au moment de la dévolution des compétences à la région. Bien au contraire, la décision de construire ces lycées a permis de résoudre le problème posé par l'existence de sureffectifs au sein des établissements situés dans la même aire de recrutement. Enfin, cette idée néglige totalement l'incidence de telles infrastructures sur l'aménagement régional du territoire, en ramenant la gestion des lycées à une simple application de critères techniques, selon une procédure centralisée dont les inconvénients sont maintenant connus.

16) Pour Bazeilles : les BTS Tourisme et loisirs et Hôtellerie- Restauration et le baccalauréat technologique Hôtellerie. Ceux-ci sont précédés d'un baccalauréat professionnel et d'un BEP Restauration.

Pour Charles-de-Gaulle : BTS Système constructif bois habitat, et Productique bois et baccalauréat technologique Génie mécanique option bois. Ils complètent des baccalauréats professionnels Construction et aménagement du bâtiment et Productique bois et un BEP Bois et matériaux associés.

CORSE

Réponse du président de l'Assemblée de CORSE

**LA PRISE EN CHARGE PAR LES COLLECTIVITES DE LEURS NOUVELLES
COMPETENCES**

"Une collaboration souvent étroite entre les services académiques et les collectivités"

La Cour fait observer qu'il a résulté de l'absence de convention une collaboration empirique et désordonnée entre les services rectoraux et la région".

Du fait du statut particulier de mars 1982, la région de Corse s'est vue attribuer des compétences supplémentaires par rapport à celles qui ont été transférées plus tard à l'ensemble des autres régions : entretien et construction des collèges, détermination de la carte scolaire, proposition de mesures de rentrée, notamment.

Nonobstant ce supplément de charges, le ministère de l'éducation nationale s'est toujours refusé à transférer quelque agent que ce soit, allant même jusqu'à supprimer le service rectoral des constructions scolaires avant toute négociation.

Une convention de mise à disposition des services de l'académie a bien été signée le 21 mars 1983, pour faire suite à un arrêté préfectoral du 15 avril 1982. Cette convention a été reconduite le 3 octobre 1984.

A partir de 1985, il n'a plus été donné suite à ces conventions globales, la région préférant que des personnels lui soient transférés dans les domaines de sa compétence (constructions scolaires, carte scolaire, planification) et que la mise à disposition des services ne concerne que les compétences partagées avec l'Etat (activités péri-éducatives, langue et culture corses). Ce transfert n'a jamais eu lieu.

En même temps, on ne pouvait que regretter :

- l'écran opaque que le rectorat constituait entre établissements et services régionaux, la vérification des informations transmises par les services académiques s'avérant très difficile, sinon impossible ;

- l'impossibilité d'une réelle concertation en amont, s'agissant des documents devant être préparés par le rectorat et soumis à l'Assemblée (carte scolaire, mesures de rentrée, calendrier scolaire, notamment) ;

- l'impossibilité d'apporter des modifications de fond aux propositions rectorales, celles-ci ayant toujours été adressées à la région une quinzaine de jours seulement avant la réunion de l'Assemblée de Corse et la transmission au ministère ;

- la difficulté de faire prendre en compte par les services centraux les quelques demandes de modification ou propositions de l'Assemblée de Corse, les critères nationaux étant toujours privilégiés.

Telles sont les raisons qui ont poussé la région à progressivement mieux structurer et rendre plus indépendants ses services. S'il y a eu, durant les premières années de mise en oeuvre du transfert de compétence, empirisme et désordre, cela n'a pas été de son fait.

L'ETAT DU PATRIMOINE TRANSFERE

"Des diagnostics complémentaires"

La région ne s'est pas contentée d'effectuer des diagnostics thermiques. Lors de l'établissement des procès-verbaux de remise des biens, tous les désordres ont été consignés lors de visites contradictoires. Tous les établissements ont été contrôlés minutieusement par l'ingénieur chargé du service des constructions scolaires et un état des travaux nécessaires de maintenance et de sécurité a été établi puis réalisé. La très nette amélioration de l'état du patrimoine qui en a résulté a pleinement satisfait la communauté scolaire.

LES MOYENS NOUVEAUX DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

"Le mode de calcul des dotations"

Jusqu'en 1993, la répartition des dotations de fonctionnement aux EPLE a été établie sur la base des propositions transmises par le recteur d'académie. Il est sévère de considérer qu'il s'agissait d'une simple reconduction actualisée des dotations antérieures au transfert, puisqu'étaient pris en compte les charges fixes indépendantes de l'évolution des effectifs (superficie totale, vétusté), ainsi que les besoins nouveaux liés aux restructurations, ou l'existence de fonds de réserve importants.

En 1993, sur proposition du Conseil exécutif, l'Assemblée de Corse a arrêté une nouvelle méthode de calcul aboutissant à une répartition plus objective et équitable. Il s'agit d'une pondération chiffrée par EPLE, matérialisée par des points et variant suivant la nature, les structures et les charges de chaque établissement. Elle permet de réduire les distorsions qui pouvaient être constatées jusqu'à présent.

LES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION

"La programmation des investissements"

S'il est exact qu'aucun programme prévisionnel d'investissement n'a été formellement adopté par l'Assemblée de Corse, celle-ci a néanmoins arrêté entre avril 1984 et février 1986, à travers les budgets primitifs et le contrat de plan Etat-Région, la programmation de la totalité des constructions et reconstructions et des principales extensions et restructurations réalisées jusqu'en 1991 :

- constructions et reconstructions : lycée agricole de Borgo, collèges de Luri, Baléone, Casinca, Vico, Sainte-Marie Sicché, Bonifacio (réalisé en 1993-1994) ;

- extensions et restructurations : lycées de Sartène, Porto-Vecchio, Laetitia, Montesoro. Les autres restructurations ont été décidées après 1987 en fonction des disponibilités budgétaires et compte tenu de l'effort financier important consenti par la région.

Il y a donc bien eu un réel effort de programmation, et surtout une mise en oeuvre efficace : de 1985 à 1991, la capacité d'accueil des établissements a augmenté de 2 044 places (+ 9,3 %) et de 18 800 mètres carrés (+ 7,8 %).

Ces résultats, acquis d'une manière moins empirique qu'il n'y paraît, doivent être rapprochés de la faiblesse des moyens financiers mis alors à la disposition de la région et de l'ampleur des besoins à satisfaire.

"L'application des dispositions législatives prévoyant la participation des communes au financement des collèges publics"

La procédure de participation des communes au financement des constructions scolaires a convenablement fonctionné jusqu'en 1989 pour ce qui est du recouvrement : 12 944 900,34 F ont été encaissés (soit 90,45 % des sommes dues).

Il est cependant exact que la procédure réglementaire n'a pas été suivie à la lettre. Invitées en février 1987 à prendre des délibérations devant aboutir à la passation de conventions, les communes n'avaient pas, à l'exception de cinq d'entre elles, répondu à la demande de la région avant la fin de l'exercice. L'émission de titres de recettes s'avéra alors une procédure efficace avec un taux de recouvrement de près de 90 % en douze mois. Cette procédure fut reconduite. Cependant la demande, adressée au préfet, d'une inscription d'office des sommes dues par les communes récalcitrantes, ne put aboutir en raison de l'absence de conventions. L'émission de titres de recettes fut alors interrompue, tandis que les communes étaient invitées en novembre 1991 à signer les conventions réglementaires. A ce jour, toutes les conventions sont signées, ce qui permet de relancer normalement la procédure d'émission de titres de recettes.

Ainsi, la collectivité territoriale n'aura pas à subir une perte de recettes évaluée à 13 millions de francs, comme la Cour a pu le craindre.

FRANCHE-COMTE

Réponse du président du conseil général du DOUBS

Pour ma part, je n'ai pas d'observation particulière à formuler et je vous remercie des éléments positifs que vous avez soulignés quant aux actions innovantes et volontaires conduites par le conseil général du Doubs dans ce secteur essentiel que constitue l'éducation.

S'agissant des aides à l'enseignement privé, je me permettrai, toutefois, de préciser que nous avons veillé à strictement respecter les dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière, et notamment la loi du 15 mars 1850 dite loi Falloux.

ILE-DE-FRANCE

Réponse du président du conseil régional d'ILE-DE-FRANCE

A. - CONCERNANT L'ETAT DU PATRIMOINE TRANSFERE

Il est fait grief à la région de n'avoir diligenté que des diagnostics très spécialisés.

Or, au moment du transfert, la région était en droit d'attendre de l'Etat ou des collectivités locales propriétaires des informations précises qui lui auraient permis d'avoir une vision claire de l'état de ce patrimoine immobilier de 474 lycées représentant presque 5 millions de mètres carrés et, en découlant, de dégager très rapidement une orientation budgétaire adaptée à la situation.

Dans les faits, ces informations furent d'une façon générale très fragmentaires, difficilement exploitables et ne permettant en aucun cas cette vision de synthèse.

La région a donc dû, avec l'aide des services techniques régionaux (les DDE et la Ville de Paris) et avec le concours de cabinets d'architectes et de bureaux d'études spécialisés, procéder durant les années 1986 et 1987 à un important travail de recensement et d'analyse technique et financière, des différents problèmes se posant au niveau de chacun des établissements transférés, travail reposant en particulier sur l'enquête faite auprès des chefs d'établissements et sur l'exploitation des procès-verbaux contradictoires renseignés lors des visites de "remise des biens".

Cette évaluation a mis en évidence, d'une part, l'existence d'un patrimoine sous dimensionné par rapport aux prévisions d'évolution démographique de l'époque et, d'autre part, un état général très dégradé des lycées transférés résultant de l'absence totale de prise en compte par l'Etat de la maintenance et des grosses réparations du patrimoine immobilier dont il avait la responsabilité. La région a dès lors décidé de lancer dès 1989 un vaste programme de construction, reconstruction et à partir de 1991 de rénovation des établissements en privilégiant la procédure du marché d'entreprises de travaux publics (METP).

B. - CONCERNANT LA FORTE PROGRESSION DES DEPENSES ET LES DETERMINANTS FINANCIERS

Il convient de rappeler l'importance exceptionnelle des masses financières mobilisées par la région depuis le transfert par l'Etat en 1986 de la compétence des lycées.

en millions de francs

	<i>Transferts versés par l'Etat</i>	<i>Les dépenses d'investissement du budget régional</i>	
	<i>Dotations régionales d'équipement socialiress (DRES)</i>	<i>Autorisation de programmes votées</i>	<i>Crédits de paiement consommés</i>
1986	105	344	137
1987	187	2424	333
1988	330	760	896
1989	325	1930	2276
1990	360	3349	3101
1991	387	3949	3126
1992	400	3548	3023
1993	414	3079	2771
1994	438	3163	2720
Total	2956	22546	18383

Ainsi, entre 1986 et 1994, les dotations versées par l'Etat au titre des dotations régionales d'équipement scolaire (DRES) se sont élevées à 3 milliards de francs, alors que l'effort de la région s'est concrétisé par l'ouverture de 22,5 milliards de francs d'autorisations de programme et par le paiement effectif de 18,4 milliards de francs, soit un rapport de 1 à 6.

La région s'est donnée les moyens de cet effort en relevant sensiblement les taux de fiscalité directe et indirecte et en augmentant son recours à l'emprunt. Son encours de dette, compte tenu des engagements contractés au titre du METP, atteint ainsi maintenant un niveau tout à fait comparable à celui des grandes régions françaises.

Cet effort de la région a porté principalement sur la création de places nouvelles et sur la rénovation des lycées.

Depuis 1986, la région a créé 105 000 places nouvelles permettant d'accompagner l'objectif de 80 % d'une tranche d'âge au niveau du baccalauréat et, concrètement, de porter ce taux de 42 à 64 % d'une classe d'âge.

Pour ce faire, 66 lycées neufs ont été construits et de nombreuses extensions de lycées existants réalisées. L'ensemble de ces travaux a mobilisé un volume d'autorisations de programme de 6 600 millions de francs sur la période 1986-1994.

Ces opérations ont généralement été engagées selon la procédure conception-construction pour y associer, lors de l'appel d'offres, un contrat de maintenance obligeant l'entreprise à assurer sur dix ans, avec une obligation de résultats précisée dans un cahier des charges, les travaux du propriétaire pour la construction qu'elle a réalisée.

Enfin, entre 1991 et 1994, la région a attribué 93 marchés en procédure METP concernant la rénovation de 114 lycées, ce qui représente 115 000 places.

C. - CONCERNANT LE RECOURS AUX MANDATAIRES

La Cour fait allusion à la décision du conseil régional d'Ile-de-France de recourir pour une part importante des travaux à des mandataires (DDE, SEM, établissements publics...). Ce choix était évidemment motivé par le nombre considérable d'établissements transférés au conseil régional (474) qui se trouvaient dans un état de vétusté souvent très inquiétant et qui nécessitaient la réalisation immédiate de travaux notamment en matière de sécurité.

La région ne disposant au moment du transfert de compétences que de moyens humains très réduits, le recours, conformément à la loi MOP du 12 juillet 1985, à des mandataires choisis en fonction de leurs compétences techniques et financières a paru le plus adapté.

Pour la région, cette formule conjugait les avantages de la souplesse, de la rapidité et de la maîtrise de l'ensemble des opérations.

Les résultats auxquels la région est parvenue aujourd'hui (66 lycées neufs, 105 000 places nouvelles créées) attestent du bien-fondé de ce choix.

Toutefois, le recours à la technique de la convention de mandat s'est parfois révélé, à l'expérience, complexe, source de lenteurs et de dysfonctionnements dans le suivi et la coordination des chantiers (en particulier avec les DDE).

Confrontée à l'urgence de remettre rapidement en état de bon fonctionnement le patrimoine qui lui avait été transféré, la région a alors recherché une formule plus efficace : la dévolution aux entreprises elles-mêmes des marchés de rénovation et d'entretien des lycées dans le cadre d'une procédure se situant à mi-chemin entre le marché public et la concession, le METP.

D. - CONCERNANT LE RECOURS A LA PROCEDURE DU METP

Préalablement aux précisions ou aux éclaircissements qu'appellent les observations de la Cour, il paraît nécessaire de rappeler les circonstances particulières qui ont conduit la région à recourir à la procédure du METP, et d'indiquer les principaux éléments tirés du bilan constaté au terme de quatre années d'exécution d'un programme de rénovation de lycées qui s'inscrit dans le cadre d'un effort sans précédent de la région Ile-de-France en faveur de la construction et de l'équipement des lycées.

Ces éléments sont de nature à éclairer les interrogations de la Cour relatives, d'une part, au fondement juridique du choix de cette procédure particulière, notamment en ce qui concerne les points suivants : délégation de service public, juxtaposition entre marché de gros investissements et marché de maintenance et, d'autre part, au problème des modalités de paiements (question du paiement différé et des sous-traitants).

Le contexte d'intervention et les caractéristiques du METP

Le lancement, en juin 1990, quelques mois avant le mouvement lycéen qui a marqué l'automne de cette même année, du programme exceptionnel de rénovation des 339 lycées d'Ile-de-France, trouvait sa justification dans l'état de grande vétusté du patrimoine scolaire transféré par l'Etat qui mettait en péril la sécurité des élèves (60 % des 474 lycées dataient de plus de vingt ans et n'avaient fait l'objet d'aucun entretien).

L'obligation simultanée d'assurer l'entretien du patrimoine et d'adapter le parc de lycées à l'évolution des normes pédagogiques, l'urgence de préserver la sécurité des lycéens, des professeurs et des personnels administratifs impliquaient pour la région le choix d'un mode de gestion adapté.

C'est en étroite concertation avec les différentes autorités administratives (préfecture, recette générale des finances, commission centrale des marchés, direction de la comptabilité publique du ministère des finances) que la région a alors décidé d'adopter la technique du METP dont le cahier des charges a été approuvé par une délibération du conseil régional le 27 octobre 1990 qui n'a pas suscité d'observations du contrôle de légalité. Le METP permet d'assurer la continuité et le bon fonctionnement du service public patrimonial dont la région avait reçu la charge, sans empiéter sur les rôles respectifs de l'Etat et du chef d'établissement et répond à une triple exigence :

- une exigence de rapidité et d'efficacité :

- l'état de dégradation du patrimoine transféré qui menaçait la sécurité de la communauté scolaire impliquait une intervention massive, rapide et efficace de la région. De ce point de vue, le recours aux marchés de METP s'est révélé particulièrement judicieux puisqu'il a permis de multiplier par sept le volume d'intervention de la région et d'offrir à la collectivité une véritable garantie de résultats par le biais de l'appel d'offres performantiel lancé auprès des entreprises sur la base d'un avant-projet architectural, comportant un programme précis et phasé des travaux de réhabilitation et de gros entretien,

- une exigence de concertation :

- la mise en oeuvre du programme pluriannuel de travaux a conduit à l'élaboration d'un projet concerté avec la communauté scolaire de manière à tenir compte de leurs aspirations, mais également de l'indispensable adéquation du chantier avec les rythmes scolaires. Il était, en effet, essentiel que la conduite et le phasage des opérations interfèrent le moins possible avec les contraintes de fonctionnement du lycée et la nécessaire continuité du service public d'enseignement. A cet égard, l'avant-projet architectural fait l'objet d'une approbation préalable par le conseil d'administration du lycée, l'entreprise désignant, pour sa part, un interlocuteur unique et permanent chargé d'assurer les liaisons avec les responsables de l'établissement, pendant toute la durée du chantier,

- une exigence de maîtrise des coûts :

- l'ampleur des travaux de rénovation recensés par les architectes de maintenance de la région (plus de 10 milliards de francs) exigeait le choix d'une procédure permettant d'éviter toute dérive des coûts. Le METP a parfaitement répondu à cette contrainte : en effet, le cahier des charges mis au point par la région engage le titulaire du marché tant sur la qualité des prestations offertes que sur le résultat final des opérations. Ce dernier s'engage à une véritable obligation de résultat consistant, sur la base d'un coût global fixé à la signature du marché, à préfinancer les opérations de rénovation et de gros entretien et à rendre le lycée, à l'issue de la période contractuelle de dix ans, en parfait état de fonctionnement.

Le bilan à fin 1994 des METP attribués par la région

Ce bilan s'analyse ainsi :

- 93 opérations ont été lancées concernant 114 lycées, ce qui représente 115 000 places rénovées ;

- le montant total des marchés s'élève à 12,2 milliards de francs TTC (10,3 milliards de francs HT), dont 9,2 milliards de francs de travaux et 3 milliards de francs de frais financiers.

- le coût moyen des travaux par mètre carré s'établit à : Opérations de rénovation :

- travaux de rénovation : 3 230 F HT (3 830 F TTC) ;

- travaux de maintenance : 139 F HT (164 F TTC). Opérations de reconstruction :

- travaux de reconstruction : 6 170 F HT (7 315 F TTC) ;

- travaux de maintenance : 99 F HT (117 F TTC) ;

- le portage financier, qui correspond au coût de la mobilisation par les entreprises attributaires des marchés de ressources nécessaires pour le préfinancement des travaux, équivalait en moyenne à la charge financière d'un emprunt à 8,30 % sur dix ans.

Il convient, en conclusion, de souligner que cette procédure a permis de multiplier par sept le rythme de la réhabilitation du patrimoine des lycées et de diminuer d'autant l'insécurité des élèves et des équipes pédagogiques.

Le cadre juridique

Sur l'observation de la Cour relative au fait que les METP souscrits par la région d'Ile-de-France excèdent le cadre de la délégation de service public, il peut être objecté que le conseil régional a entendu adopter une démarche en tous points conforme à l'article 72 de la Constitution qui fonde l'autonomie de l'administration des collectivités locales et partant la liberté d'organiser le service public comme elles l'entendent.

Ce principe de libre organisation des services publics locaux a d'ailleurs été rappelé par une circulaire du 7 août 1987, laquelle se réfère à l'avis du 7 octobre 1986 du Conseil d'Etat et à la circulaire du 4 mars 1986 relative à la maîtrise d'ouvrage public.

Dans ce cadre, et conformément à la volonté des parties, la région a entendu se placer délibérément sous le régime des contrats de gestion déléguée : la convention et le cahier des charges adoptés à l'unanimité par délibération du conseil régional en date du 24 octobre 1990, devenus de plein droit exécutoires sans avoir fait l'objet de remarques de la part du contrôle de légalité, précisent explicitement le caractère délégataire du contrat.

Dans cette perspective, le contrat attribue à l'entreprise, titulaire du marché, la maîtrise d'ouvrage et la libre organisation de la prestation dans le cadre d'un cahier des charges précis et contraignant fixé par la convention du METP et d'une charte du titulaire - code de déontologie signées par le contractant.

A cet égard, l'analyse faite des METP d'Ile-de-France comme constituant la juxtaposition de deux marchés, l'un de gros investissement, le second de maintenance ne paraît pas conforme à la réalité. En pratique, le METP a pour objet de confier au titulaire le financement et l'exécution même de la mission de réhabilitation et de gros entretien du patrimoine qui incombe à la région Ile-de-France en vertu de la loi du 22 juillet 1983 modifiée par la loi du 25 janvier 1985 (art. 14). Il s'agit donc d'un marché unique, assorti d'une obligation de résultat, qui impose selon les cas plusieurs obligations au titulaire, en combinant étroitement travaux de réhabilitation, travaux neufs, gros entretien et entretien patrimonial, toutes opérations qui ressortent de la mission de service public de la région depuis 1983.

Il apparaît, dès lors, difficile de considérer que la formule du METP sort du cadre du régime de la délégation de service public, étant précisé d'une part, que l'utilisation de cette procédure a été officiellement avalisée par un arrêté interministériel en date du 29 septembre 1993, et d'autre part, que la notion d'exploitation, qui n'est définie par aucun texte, s'entend certes au sens économique du terme mais peut également s'entendre de l'exploitation immobilière ou patrimoniale.

Les observations particulières

La Cour émet ensuite un certain nombre d'observations techniques liées au recours au METP. Sur chacun de ces points, les réponses suivantes sont apportées :

- le caractère différé des paiements qui déroge aux dispositions du code des marchés publics.

Il est observé, à cet égard, que les obligations contractuelles imposées (par le cahier des charges) au titulaire du marché (travaux de réhabilitation et de gros entretien) portent sur 10 ans, c'est-à-dire sur la même durée que les paiements et qu'elles ne dérogent donc nullement à l'article 350 du code des marchés publics qui prohibe effectivement le paiement différé.

Plus généralement, d'ailleurs, sur les dispositions mêmes de cet article 350, il est à noter qu'entre le décret n° 60-724 du 25 juillet 1960 (art. 67) qui l'a instauré, et la mise en place du METP sont intervenues les lois de décentralisation. Ces dernières ont réaffirmé le principe de la libre administration des collectivités territoriales - rappelé encore récemment par la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1993 -, la suppression du contrôle à priori auquel se rattachait l'article 350 (cf. loi du 2 mars 1992, art. 2 et 22) ainsi que le nécessaire recours à une loi pour opposer aux collectivités locales des prescriptions et procédures techniques (loi du 2 mars 1982, art. 90-1).

Une telle loi, dite loi MOP, a bien été adoptée en date du 12 juillet 1985 (n° 85-704), mais elle ne traite pas du paiement différé.

Cette prescription n'ayant pas été depuis lors reprise est désormais caduque eu égard aux dispositions de l'article 90-2 de la loi du 2 mars 1982 qui stipule : Toutes les prescriptions et procédures techniques qui n'auraient pas été reprises dans ce code dans le délai prévu ne seront pas opposables aux communes, aux départements et aux régions.

Enfin, différentes jurisprudences, et tout particulièrement le Conseil d'Etat dans ses arrêts Lyonnaise des Eaux du 26 juillet 1985 et Européenne Industrielle du 11 février 1976, ont indiqué que le code des marchés publics n'était pas d'ordre public s'agissant du paiement des contrats.

Dans ces conditions, l'opposition de l'article 350 du code des marchés publics paraît manquer de véritables fondements juridiques.

En tout état de cause, il est rappelé qu'un arrêté interministériel en date du 29 septembre 1993 a habilité la région à déroger à la règle fixée par l'article 350 du code des marchés publics.

Une liste d'opérations concernant la totalité (339 lycées) des opérations de rénovation conduites ou à conduire par la région d'Ile- de-France est annexée à cet arrêté interministériel.

La non-prise en compte des sous-traitants

Sur ce point, l'observation de la Cour ne tient pas compte, comme cela a été rappelé précédemment, de la volonté délibérée de la région qui a entendu dès l'origine se placer sous le régime de la délégation d'une mission de service public.

Or, il est de jurisprudence constante, en la matière, de considérer ce type de contrat comme devant être conclu intuitu personae. Tel est bien le cas, en l'occurrence, puisque la région confie au seul attributaire du marché (entreprise ou groupement d'entreprises), désigné en fonction de ses capacités, la maîtrise d'ouvrage et donc la charge d'organiser les prestations ainsi que le préfinancement des opérations.

Cette pratique est un élément de sécurité très fort pour la région car elle responsabilise totalement le contractant à la fois sur la rénovation du bâtiment (ou sa réhabilitation) et sur son entretien pour dix années.

Le respect des fournisseurs constitue pour l'attributaire du marché une obligation consignée dans la charte du titulaire. A ce jour, il n'y a d'ailleurs jamais eu de problèmes à cet égard.

La charge financière du METP

Pour une juste évaluation de la charge financière du METP, la Cour doit prendre en compte trois éléments importants :

- en premier lieu, les garanties inscrites dans le cahier des charges du METP ont permis vis-à-vis du banquier de limiter le risque entreprises et donc de réduire le coût des frais financiers.

Ces garanties concernent notamment la réception des travaux à la fin de la phase de rénovation ou de reconstruction, la prise en charge par la région de la police unique de chantier, le règlement par lettre de charge relevée des annuités et la possibilité de cession de la créance de l'entreprise au bénéfice du banquier.

- en second lieu, au-delà des réductions du coût des prestations (démarche globale) et des économies de fonctionnement des services administratifs, l'obligation de résultat constitue un élément essentiel de la procédure METP puisqu'il permet au terme des dix ans de réceptionner un établissement dans l'état où il était à la fin de la phase de rénovation ou de reconstruction. Cette obligation à la charge des entreprises attributaires du METP a un coût qui est inclus dans le prix global.

- surtout, le portage financier moyen, sur l'ensemble des marchés passés en METP depuis 1990, est exactement équivalent à celui d'un emprunt que la région aurait contracté à un taux de 8,30 % sur une durée de dix ans.

Ce taux est tout à fait comparable aux conditions actuelles du marché financier pour un emprunt de même durée que la région d'Ile-de- France aurait directement contracté et sensiblement inférieur aux conditions qu'elle aurait pu obtenir lors du lancement de la procédure en 1990-1991.

Ce taux d'intérêt moyen repose sur une analyse financière de chaque METP attribué, et notamment sur la comparaison de flux financiers relatifs d'une part à l'échéancier contractuel des travaux réalisés par l'entreprise et d'autre part aux annuités de versement de la région d'Ile-de-France.

Cette analyse du coût du portage financier du METP permet de constater :

- d'une part, que le taux moyen de 8,30 % est proche du taux moyen enregistré sur la même période sur le marché financier ; en effet, le taux moyen annuel d'intérêt des emprunts d'Etat à long terme s'établit ainsi :

1990	1991	1992	1993	1994
9,94	9,05	8,60	6,91	7,34

- et d'autre part, que l'évolution des taux d'intérêt des METP a suivi au cours de la période 1990-1994 cette courbe des taux du marché financier ;

- enfin, s'agissant des règles comptables au regard notamment des dispositions relatives au FCTVA, il convient de rappeler que les modalités de comptabilisation actuellement en vigueur en région d'Ile-de-France ont été élaborées en étroite concertation avec les services de l'Etat et plus spécialement avec la direction de la comptabilité publique.

Ces modalités comptables retiennent le principe d'une imputation :

- en section d'investissement, de la part de l'annuité correspondant aux travaux réalisés dans le cadre du marché quelle que soit leur nature ;

- et en section de fonctionnement, de la part de l'annuité correspondant aux frais financiers.

Ainsi, les dépenses imputées en section d'investissement ouvrent droit au remboursement du FCTVA. Cependant, les observations formulées par la chambre régionale des comptes, notamment celles relatives à l'assujettissement à la TVA des frais financiers, auraient dû conduire à retenir un mode de comptabilisation différent correspondant à une imputation :

- en section d'investissement, des travaux de rénovation majorés des frais financiers ;

- en section de fonctionnement, de la part de l'annuité relative aux travaux de maintenance.

Cette solution, qui respecte l'esprit et la lettre des règles de la comptabilité publique notamment au regard des dispositions relatives au FCTVA, ressort très clairement des conclusions du rapporteur et pourrait dès lors s'appliquer au METP de la région Ile-de-France.

En conclusion, la charge financière du METP n'est donc pas supérieure à celle qui aurait résulté d'un financement classique.

Par ailleurs, dans un souci de transparence et d'information, la région Ile-de-France a décidé d'annexer aux documents budgétaires (budget primitif et compte administratif) un état détaillé des METP attribués précisant notamment l'entreprise attributaire, le montant des travaux, le volume global du marché et l'annuité de remboursement, et permettant de mesurer clairement l'ensemble des engagements pris par la région.

Dans le même esprit, et dans un souci de rigueur budgétaire et comptable, la charge financière du METP est comptabilisée dans la charge de la dette de la région.

En conclusion aux observations de la Cour sur la procédure METP, la région Ile-de-France ne peut que se féliciter d'avoir eu recours à cette procédure qui repose sur les fondements suivants :

- *c'est une procédure d'exception réservée exclusivement au patrimoine des lycées ;*
- *elle se justifiait par une situation consécutive à la très grande vétusté du patrimoine transféré par l'Etat et aux très importants problèmes de sécurité qu'a confirmés, trois ans après le lancement des METP de la région Ile-de-France, le rapport de la commission Schléret.*

Cette situation constituait un immense défi qu'a su relever la région Ile-de-France en adoptant le principe de rénovation en procédure METP de 339 lycées qui lui permet ainsi d'assurer pleinement la mission de service public qui lui a été confiée par le législateur à partir de 1986.

Il reste qu'une clarification législative et réglementaire paraît nécessaire pour encadrer une procédure qui, à l'expérience, s'est révélée particulièrement adaptée à l'urgence et à l'ampleur du problème de remise en état du parc des lycées transféré à la région Ile-de-France, particulièrement au regard des exigences de sécurité des élèves, des enseignants, dont l'acuité a été récemment révélée par les conclusions de la commission Schléret.

E. - CONCERNANT LES MOYENS DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

S'il est vrai qu'en Ile-de-France, une augmentation des fonds de réserve des EPLE a été constatée depuis 1988, celle-ci traduit la volonté du conseil régional de doter les lycées des moyens nécessaires à la constitution d'une trésorerie de l'ordre de deux mois de fonctionnement afin de pouvoir à tout moment financer des dépenses commandées par l'urgence.

Ces fonds - qui peuvent être placés en valeurs d'Etat et générer des produits financiers - sont utilisés dans le respect de la procédure réglementaire instaurée par l'Etat, sous le contrôle des autorités chargées de la tutelle des EPLE : rectorats - région - préfecture, tandis que l'inspection du Trésor en vérifie la régularité.

Cela étant, dans le cadre de ses orientations budgétaires, la région d'Ile-de-France a fait en sorte que les crédits de viabilisation inemployés en fin d'exercice puissent être réaffectés sur le même registre d'une année sur l'autre. Elle a agi ainsi afin de mieux assurer le financement d'une dépense obligatoire. Cette façon de faire ne peut avoir d'effet pervers dès lors que les excédents constatés sur la viabilisation en fin d'année - qui sont le résultat de la bonne gestion du lycée - viennent réabonder ses fonds de réserve. Il n'y a là ni surévaluation des crédits, ni gaspillage au niveau des dépenses, mais simplement le souci de mieux assurer le fonctionnement matériel des lycées et de respecter l'autonomie réglementaire des établissements.

F. - CONCERNANT LE SCHEMA PREVISIONNEL DES FORMATIONS

Le rapport formule deux types d'observations sur ce point :

- *les premières, générales, concernent l'exercice de la planification scolaire par la région depuis la décentralisation ;*
- *les secondes font de manière plus précise allusion à l'expérience de la région d'Ile-de-France et de son schéma prévisionnel.*

La planification scolaire

Sur le premier point, il convient de souligner que les compétences de planification dévolues aux régions par les lois de décentralisation doivent davantage s'analyser comme la création d'un mode nouveau de régulation que comme un simple transfert de compétences qui auraient été jusque là exercées par l'Etat.

La nouveauté du travail de programmation institué par la région est réelle au plan quantitatif et qualitatif.

Sur le plan quantitatif, les régions ont, pour remplir leur mission de programmation, été à la base de l'élaboration des perspectives régionales à six - dix ans qui n'existaient pas auparavant car les rectorats se contentaient, quant à eux, pour leurs projections budgétaires, de prévisions à un ou deux ans.

Sur le plan qualitatif, les régions ont pris l'initiative, dans le cadre notamment de l'élaboration du schéma prévisionnel des formations, d'organiser à l'échelle des bassins d'emploi et de formation des concertations systématiques avec les professions sur les filières alors qu'elles n'existaient jusque-là qu'au niveau national.

Il est donc inexact d'indiquer, comme le fait la Cour, que les premiers schémas prévisionnels des formations des régions n'ont fait que reprendre les prévisions du ministère de l'éducation nationale puisque celles-ci n'existaient pas à l'échelle des académies au moment de la décentralisation . C'est au contraire sous l'impulsion des régions que les services de l'Etat notamment en Ile-de-France se sont, depuis, outillés pour de tels travaux et que, au lieu d'élaborer seulement des projections particulières, ils les coordonnent aujourd'hui autour de projections régionales.

Il y a lieu par ailleurs d'observer qu'en Ile-de-France, comme partout, les lois de décentralisation ont institué un partage de compétences confiant l'immobilier à la région et la gestion des enseignants à l'Etat.

La réglementation rappelle bien cette double compétence : si la région élabore le programme prévisionnel des investissements, c'est le préfet qui arrête la liste annuelle des opérations que l'Etat s'engage à pourvoir en postes. Dans un tel contexte, les discussions entre les services de l'Etat et ceux de la région sont nécessaires. En Ile-de- France, elles sont approfondies. Après avoir longuement discuté des hypothèses quant à l'évolution de la démographie et des taux de scolarisation, les deux partenaires s'accordent sur des projections communes qui contribuent à faire évoluer en cohérence le système de formation (bâtiments nouveaux et désignation des enseignants). Cette situation est tout à fait positive.

Le schéma prévisionnel des formations de la région d'Ile-de-France

Le rapport évoque ensuite le premier schéma prévisionnel de la région d'Ile-de-France élaboré en 1985, complété en 1987, puis actualisé en 1989.

Les observations de la Cour formulées appellent les réponses suivantes.

Ce premier schéma, élaboré à la veille du transfert de compétences (décembre 1985), complété en 1987 puis remis à jour trois ans et demi plus tard (octobre 1989), a été réalisé à l'origine par le conseil régional avec des moyens humains très réduits, ce qui explique le recours à un cabinet de consultants pour les études techniques de base notamment en matière démographique.

Ce document avait cependant l'avantage à partir de ces données statistiques de base de tracer les grandes lignes de force de ce qui devait être l'action de la région jusqu'en 1993, à savoir :

- l'action de développement des capacités d'accueil : 105 000 places nouvelles créées à ce jour ;

- l'amélioration de la géographie de l'offre scolaire en Ile-de -France : 66 nouveaux lycées construits principalement dans les zones les moins bien pourvues et notamment en ZEP, de manière à rapprocher les lycées des lycéens ;

- l'évolution du niveau de formation, l'élévation des qualifications et la polyvalence des établissements professionnels ; développement des BTS, diversification des filières, mise en place des bac-pro et adaptation des baccalauréats technologiques, liaisons avec les entreprises pour l'insertion professionnelle des jeunes ;

- l'amélioration des conditions d'accueil et de vie dans les lycées : souci permanent de la qualité architecturale des lycées neufs, attention particulière portée aux questions de fonctionnalité ;

- la rénovation du patrimoine qui se trouvait dans un état de grande vétusté : 114 opérations de rénovations lourdes engagées.

Ces différentes actions ont été menées dans le cadre d'une programmation globale réalisée et ajustée annuellement. Cette action de programmation a donné lieu depuis huit ans à de nombreux rapports devant le conseil régional. L'on ne peut donc parler de compilation de décisions conjoncturelles mais plutôt de mise en oeuvre progressive d'une planification générale fixée dès l'origine.

Par ailleurs, l'objectif recherché a toujours été de respecter les prérogatives de chacun et, en particulier, des recteurs qui, dans le cadre de ce schéma directeur, gardent toute latitude pour conduire la carte scolaire de leur académie.

Aussi, ne s'agit-il pas de corrections du rapport mais d'une autre conception de la planification visant à éclairer, grâce à des perspectives à moyen terme, les décisions que l'on va devoir prendre dans les prochaines années. Comme à l'époque actuelle le contexte économique connaît une évolution rapide, il est normal et sain qu'un tel exercice soit régulièrement repris - cela a été le cas en 1987 puis en 1989 - et les recteurs qui ont été étroitement associés à l'élaboration de cette planification, sont satisfaits du rôle de médiation entre le monde économique et la formation que la région s'est réservée.

Par ailleurs, s'il est exact d'indiquer comme le fait la Cour que le schéma régional des formations de la région d'Ile-de-France ne présente que des informations succinctes sur les départements, c'est simplement une conséquence logique de la vocation spécifique que les régions, et notamment la région d'Ile-de-France dans le respect des textes de décentralisation, ont entendu donner au schéma des formations.

D'un point de vue régional, alors que le schéma des formations vise à définir globalement les besoins qualitatifs et quantitatifs des formations qu'il convient de satisfaire, c'est le programme prévisionnel des investissements (PPI) qui définit la localisation et la capacité d'accueil des établissements nouveaux à réaliser.

C'est la raison pour laquelle, c'est dans le cadre du PPI et non du schéma que les projections localisées à un échelon géographique fin sont élaborées et diffusées. La région d'Ile-de-France a donc intégré ces données relatives aux départements dans les PPI votés par l'assemblée régionale en juin 1988 et juin 1991.

En réalité, plus qu'au niveau départemental c'est dans le domaine de la prévision économique que la planification est la plus difficile.

Or, en Ile-de-France, plus de la moitié des élèves suivent une formation professionnelle ou technologique. Ce type de formation doit faire l'objet d'une programmation intégrant tout ce que l'on peut savoir des perspectives d'évolution au plan économique.

Dans ce domaine, aussi bien les entreprises, que les branches professionnelles et les instituts de prévision rencontrent les plus grandes difficultés. Le matériau de base pour la planification y est donc plus aléatoire.

Ceci milite encore plus pour l'optique d'exercice de planification périodiquement réexaminée.

Enfin, il convient de souligner qu'en Ile-de-France l'amélioration très sensible de l'outil statistique de la région et l'établissement de liens très étroits avec les trois rectorats au cours des années passées ont permis à la région d'affiner encore son approche et de bâtir une politique régionale plus efficace en matière d'enseignement.

Cette démarche a conduit à la rédaction en 1994 d'un nouveau schéma des formations pour l'Ile-de-France regroupant le schéma prévisionnel des formations, le plan de développement des formations professionnelles des jeunes, le plan d'action pour la mise

en oeuvre d'une politique d'information et d'orientation et enfin les orientations régionales pour l'enseignement supérieur.

Ce document qui présente les grandes orientations et les moyens d'action de la région d'Ile-de-France pour les années à venir vient d'être approuvé (le 16 décembre 1994) par le conseil régional qui est ainsi la première collectivité à se doter du schéma des formations prescrit par l'article 52 de la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993.

Sa rédaction a fait l'objet d'une très large concertation avec les représentants des académies de Paris, Versailles et Créteil mais aussi, pour répondre à l'observation de la Cour, avec les conseils généraux qui ont été consultés aux étapes principales de l'élaboration de ce schéma.

G. - CONCERNANT L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Dans le domaine de l'investissement

Soucieux de laisser aux familles le libre choix du type d'enseignement qu'elles souhaitent voir dispenser à leurs enfants, la région a mené une action en direction de l'enseignement privé selon les principes suivants :

- augmenter les capacités d'accueil de l'enseignement privé du second degré sous contrat d'association avec l'Etat ;

- créer dans l'enseignement privé un nombre de places proportionnel à celui créé dans le public ;

- privilégier l'enseignement professionnel et technologique (loi Astier) assurant des débouchés aux jeunes ;

- ne retenir que les opérations entraînant des créations de places nouvelles en conformité avec le schéma prévisionnel des formations ;

- assurer une répartition équilibrée des moyens régionaux entre les différentes familles d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'Etat.

Concrètement, l'aide régionale à la création de places nouvelles dans l'enseignement technique est fixée au maximum à 70 % de la valeur TTC des investissements avec un plafond de 77 000 F par place (pour les formations industrielles et le secteur des métiers, ce taux peut atteindre 80 % avec un plafond de 88 000 F).

Actuellement, la région a pratiquement atteint l'objectif qu'elle s'était fixé et qui portait sur la création de 15 000 places.

Aussi a-t-elle décidé de porter son effort sur la remise en état des locaux et, en particulier, sur les opérations de sécurité, avec l'engagement d'un programme d'aide à la rénovation des établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat (un premier rapport a été voté par le conseil régional le 30 juin 1994 ; il concerne trente-sept établissements répartis dans les huit départements franciliens).

Le dispositif de ce programme est le suivant :

- pour les lycées d'enseignement général, le montant de la subvention régionale est plafonné à 50 % du montant total des travaux envisagés dans la limite fixée à 10 % des dépenses annuelles hors subventions publiques de l'établissement ;

- quant aux lycées techniques, ils peuvent bénéficier d'une subvention correspondant à 50 % au plus du montant total des travaux projetés.

Chacune des opérations subventionnées doit faire l'objet d'une convention entre le lycée bénéficiaire et la région garantissant la pérennité de l'usage des locaux au service public de l'éducation.

Outre ces subventions, la région peut apporter sa garantie d'emprunt aux investissements des établissements privés sous contrat pour financer la construction et l'aménagement de locaux d'enseignement.

Dans le domaine du fonctionnement

Depuis le 1er janvier 1986, les dépenses de fonctionnement matériel des classes du second degré, second cycle, sous contrat d'association, sont assumées par les régions.

Ces dépenses sont prises en charge sous forme d'une contribution forfaitaire versée par élève, annuellement, et calculée selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public.

Concernant l'équipement pédagogique, la région ne participe qu'à l'acquisition de matériels informatiques.

Ces différentes actions montrent que la région d'Ile-de-France a établi un programme cohérent, équitable et juridiquement structuré d'intervention en faveur des établissements privés.

Cela a permis, depuis la décentralisation, d'ouvrir 14 000 places nouvelles dans l'enseignement technique privé (contre 105 000 dans le public), soit une proportion moindre (14 %) que la place qu'occupe en Ile-de-France l'enseignement privé par rapport à l'enseignement public (22 %).

Réponse du président du conseil général du VAL-DE-MARNE

Vous m'avez fait parvenir les observations que la Cour envisage de faire figurer dans son rapport concernant "la décentralisation et l'enseignement du second degré". En ce qui concerne le chapitre "Une nouvelle forme de tutelle", vous constatez que dans le Val-de-Marne "de véritables directives sont parfois adressées aux établissements".

A cet égard, le département ne fait qu'appliquer l'article 15-9 de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 qui stipule :

"I. - Les orientations relatives à l'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement, arrêtées par l'Assemblée délibérante de la collectivité, sont notifiées au chef d'établissement."

"II. - Le chef d'établissement prépare le projet de budget en fonction des orientations fixées."

En outre, ces orientations sont soumises préalablement au CDEN qui non seulement a toujours émis un avis favorable mais en a aussi établi d'autres, telles que les crédits spécifiques pour les classes technologiques et non francophones et pour l'éducation physique et sportive.

En ce qui concerne les crédits de viabilisation, il est proposé depuis 1991 aux établissements une fourchette basée sur la moyenne des consommations constatées aux deux derniers comptes financiers majorée des abondements éventuels et du taux d'évolution de coût de la vie. Si le minimum doit être respecté pour éviter l'insuffisance de crédits en cours d'exercice, l'établissement est libre de dépasser le maximum établi. Mais alors, le conseil d'administration, bien informé de la situation, peut demander des compléments d'information.

Ainsi, le respect de ces orientations assure aux parents d'élèves et aux enseignants des crédits pédagogiques minimum qui ne peuvent être employés à d'autres fins. Ces derniers peuvent bien sûr être augmentés sur proposition du chef d'établissement. Elles évitent soit une sous-évaluation, soit une surévaluation des dépenses de viabilisation qui dans ce dernier cas viendrait gonfler les fonds de réserves des établissements au lieu d'être employées utilement dans d'autres domaines.

De cette façon, les dépenses de viabilisation qui représentaient 59,12 % du budget de fonctionnement des collèges ont été ramenées à 37,81 % en 1991 et, dans le même temps, les investissements sont passés de 7,39 % à 18,45 %.

Ces directives évitent donc de réitérer le constat du département, dressé à l'issue de l'examen des comptes financiers de l'exercice 1989 des collèges et que vous citez plus haut dans votre rapport.

Réponse du président du conseil général du VAL-D'OISE

Vous relevez un développement des interventions des collectivités locales dans le domaine pédagogique et vous citez notamment le "Plan de réussite scolaire" mis en place dans le Val-d'Oise prévoyant, pour certains enseignements, l'intervention financière du conseil général en faveur des élèves du primaire et des classes de sixième.

Vous soulevez, en conséquence, la question de la cohérence de ces interventions avec la politique pédagogique et de formation initiale menée par l'Etat.

Toutefois vous remarquez que "le plan de réussite scolaire" du Val- d'Oise est intégré dans la "convention générale de partenariat sur l'éducation" passée entre le conseil général et l'inspecteur d'académie en mars 1991 ce qui, d'après vous, semble préserver la cohérence d'ensemble.

En effet, ce plan ne peut être considéré comme concurrent des actions menées par l'éducation nationale et a été élaboré en étroite concertation avec l'inspection académique.

Sur ce point ses objectifs, ses critères et ses modalités retenus par le conseil général sont conformes aux propositions formulées par l'inspection académique à la demande du département. J'apporte, ci- après, des précisions complémentaires quant au rôle des services de l'éducation nationale, qui m'apparaît clairement défini :

- la quasi-totalité des projets est élaborée par des établissements d'enseignement public ou privé sous contrat. Lorsque l'action est présentée par une association extérieure, l'implication d'un établissement est requise. C'est alors cet établissement qui détermine les enfants bénéficiaires du dispositif, et contrôle le contenu, les méthodes et les résultats ;*

- les demandes sont instruites par un groupe de travail présidé par l'inspecteur d'académie ou son représentant, dans lequel sont associés les services du conseil général, les services concernés de l'inspection académique ainsi que des principaux de collège et des inspecteurs de l'éducation nationale. Le conseil général se conforme strictement aux avis de ce groupe ;*

- l'exécution des actions, et notamment les heures de soutien effectuées par les personnels de l'éducation nationale, sont vérifiées par l'inspection académique avant paiement par le conseil général.*

J'ajoute pour terminer que l'inspection académique a été sollicitée pour concevoir une procédure simple d'évaluation des résultats de cette action, le conseil général ne se reconnaissant pas les compétences pour juger de l'intérêt et des conditions de mise en oeuvre de méthodes pédagogiques.

Réponse du président du conseil général des YVELINES

En ce qui concerne les aides à l'enseignement privé

Vous indiquez à juste titre que les collectivités territoriales, régions et départements ont, à partir des compétences qui leur ont été transférées dans le domaine de l'enseignement, soutenu de façon importante et suivant des modalités diverses les établissements privés dans leur effort d'investissement.

Au nombre de ces collectivités figure en effet le conseil général des Yvelines, qui, par les aides apportées aux collèges privés sous contrat d'association, a eu comme premier souci de garantir la sécurité de l'ensemble des élèves scolarisés en collèges, qu'ils soient

publics ou privés, collèges dont il doit par ailleurs assurer légalement, dans les mêmes conditions et en équité, les dépenses de fonctionnement matériel.

L'extrême diversité caractérisant les régimes juridiques applicables aux conditions d'aide aux investissements d'établissements d'enseignement privés, l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce domaine, imposaient que soit fixé le cadre légal dans lequel devait s'inscrire désormais l'intervention des collectivités territoriales.

La loi du 21 janvier 1994, bien qu'adoptée dans des conditions contestées, répond à cet objectif de clarification par définition des modalités d'attribution de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.

C'est donc en se conformant aux dispositions de cette loi nouvelle et à l'ensemble des principes mis en avant par le Conseil constitutionnel que le conseil général a, par délibération du 8 juillet 1994, défini le cadre de son intervention.

Vous trouverez joint le rapport qui lui fut présenté, ainsi que le texte de la décision prise à cette date (pièces non reproduites).

En ce qui concerne les garanties d'emprunt accordées par le département des Yvelines aux établissements privés, vous soulignez que celui-ci n'a pas pris la précaution d'assortir son engagement de l'inscription d'une sûreté hypothécaire.

Le conseil général n'a pas en effet, sauf exception, exigé une inscription directe et immédiate d'hypothèque au début de l'opération, compte tenu des coûts induits.

En revanche, chaque décision de garantie d'emprunt est assortie par convention d'une promesse d'inscription d'hypothèque de premier rang au profit du département, à régulariser à première demande, et aux frais de l'organisme demandeur.

LANGUEDOC-ROUSSILLON

Réponse du président du conseil général de l'HERAULT

En ce qui concerne l'organisation des services en matière scolaire

Il est exact que le département de l'Hérault n'a bénéficié d'aucune convention de transfert de structures ou d'agents de l'Etat pour assurer les nouvelles compétences en matière d'enseignement.

Le secteur des collèges a été confié à la direction des bâtiments et domaines départementaux tant pour le fonctionnement que pour l'investissement au sein de laquelle le recrutement d'agents spécialisés dans le secteur scolaire s'est essentiellement fait dans le cadre de redéploiements internes ainsi qu'à la suite de redéfinition des profils de postes liés aux nouvelles compétences, notamment en matière technique.

Depuis le transfert de compétences, l'effectif de la direction lié aux collèges est resté stable alors que, dans le même temps, l'effort de l'assemblée départementale dans le domaine de la construction et de la réhabilitation des collèges a été considérable.

Ainsi les crédits votés ont été en progression constante : ces dépenses représentaient 2 % des dépenses totales d'investissement en 1986, ce taux atteint plus de 10 % actuellement pour 1995. L'assemblée départementale vient de s'engager sur l'affectation des crédits de paiement à hauteur de 180 millions de francs.

La politique menée par le département de l'Hérault en matière de décentralisation de l'enseignement témoigne de notre volonté d'assumer toutes les responsabilités qui nous ont été dévolues en la matière tout en offrant aux usagers que constituent les 40 000 élèves des soixante-cinq collèges de l'Hérault un service de qualité.

Réponse du président du conseil général de la LOZERE

OBSERVATION LIEE A LA CONSTRUCTION D'UN INTERNAT AU COLLEGE DE VILLEFORT

J'ai l'honneur de vous faire part à cette occasion de la position du conseil général de la Lozère dans cette affaire.

A la suite du transfert des compétences des collèges, le département a, le 7 novembre 1986, défini les priorités départementales dans le programme quadriennal de rénovation des collèges publics et prévu à ce titre la construction d'un internat au collège de Villefort.

Cette décision résulte du fait que le conseil général a décidé de maintenir les treize collèges publics de la Lozère, et notamment les petits collèges, afin, d'une part, de ne pas amplifier le phénomène de désertification, et, d'autre part, de donner aux familles lozériennes les mêmes conditions d'accès au savoir pour leurs enfants que dans les grandes villes.

De plus, le schéma régional de formation, qui a force de loi en la matière, précisait en priorité le maintien des treize collèges publics et neuf collèges privés lozériens pour lesquels le conseil général avait, en outre, souhaité la mise en place d'une structure pédagogique adaptée notamment sur les cinq petits collèges.

La réalisation de l'internat du collège de Villefort a, sur proposition de M. le préfet, bénéficié en 1989, au titre du Fonds interministériel d'aménagement du territoire, d'une subvention de 1 600 000 F.

Cette subvention a concrétisé la volonté de l'Etat de maintenir ce service public en zone de montagne.

Le département, avec l'aide de l'Etat et des communes concernées, a donc assumé ses responsabilités de maître d'ouvrage en fournissant un effort financier important en conformité avec les structures pédagogiques définies. Il a regretté que l'internat n'ait pu fonctionner en octobre 1990 du fait de la non-affectation des emplois nécessaires. En 1991, l'action conjuguée du recteur (déclaration officielle d'ouverture) et de l'inspecteur d'académie (redéploiement de personnels à l'intérieur du département) a permis l'accueil d'internes dans ce collège, qui a également une vocation d'accueil d'enfants en difficulté scolaire.

La réalisation de cette structure, si elle pouvait paraître démesurée par rapport aux effectifs accueillis, s'inscrivait dans un contexte de maintien des services publics, d'une politique d'aménagement du territoire aujourd'hui d'actualité et d'un service rendu à la population lozérienne.

La fréquentation des petits collèges lozériens doit être constatée dans la durée en fonction des postes d'enseignants et de la motivation des directions des établissements.

Ainsi, le collège de Villefort a vu ses effectifs évoluer comme suit :

: ANNEES SCOLAIRES : ELEVES : DONT INTERNES :			
: 1984-1985	: 78	:	:
: 1985-1986	: 76	:	:
: 1986-1987	: 76	:	:
: 1987-1988	: 75	:	:
: 1988-1989	: 68	:	:
: 1989-1990	: 57	:	:
: 1990-1991	: 60	:	:
: 1991-1992	: 58	:	9 :
: 1992-1993	: 77	:	21 :
: 1993-1994	: 71	:	16 :
: 1994-1995	: 77	:	16 :

Il est clair que sans l'internat les effectifs de cet établissement auraient, comme de 1989 à 1991, continué de baisser et de ce fait mis en péril le maintien de ce collège. De plus, les investissements réalisés ont permis une réalisation qualitative des conditions d'accueil des élèves (sécurité, locaux adaptés...).

LIMOUSIN

Réponse du président du conseil général de la CREUSE

Le rapport a bien voulu mettre en valeur la prudence avec laquelle le conseil général a géré les conséquences du transfert de compétences.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que, depuis 1986, le département s'est appliqué à maintenir un bon niveau d'investissement sur les dix-sept collèges dont il a la charge, malgré la modicité de sa capacité d'autofinancement.

Il y a d'ailleurs lieu de mettre en exergue l'immense effort qu'il convenait de réaliser au moment de la prise en charge de ces bâtiments.

Parmi les opérations entreprises par le département, il m'apparaît intéressant de signaler :

- l'agrandissement réalisé, en 1988 et 1989, sur le collège de Felletin, pour un montant total de 14 797 974 F ;

- la réhabilitation du collège Marouzeau de Guéret, en 1990, à hauteur de 2 135 000 F.

Les autres opérations sont ressorties, en moyenne, chaque année à 5 000 000 F et ont porté sur des travaux de mise aux normes de sécurité, d'économie d'énergie et clos et couvert.

Dans la conjoncture actuelle, et sans recette complémentaire, il n'apparaît pas possible d'augmenter la dotation budgétaire en matière d'investissement des collèges.

LORRAINE

Réponse du président du conseil régional de LORRAINE

Je souhaite apporter une modification dans le texte sur la forte progression des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Il y est stipulé que la région Lorraine a privilégié la rénovation et l'extension des capacités d'accueil des établissements scolaires existants par rapport à la construction de nouveaux établissements, quatre lycées construits entre 1986 et 1992.

Cela est tout à fait vrai mais devrait être complété, me semble-t-il, par le fait que le conseil régional a également recherché auprès des autres collectivités des locaux scolaires devenus inutiles. Ces efforts ont été couronnés par trois succès. Il s'agit de la récupération de trois collèges qui ont été transformés en lycée et lycées professionnels à savoir :

- le lycée régional de Bitche ;*
- le lycée professionnel de Guénange ;*
- le lycée professionnel de Fameck.*

Cela a permis de faire l'économie de trois constructions neuves.

Les autres précisions contenues dans ce rapport n'appellent aucune observation particulière de ma part.

MIDI-PYRENEES

Réponse du président du conseil régional de MIDI-PYRENEES

Les extraits communiqués ne permettent pas d'apprécier pleinement le contexte dans lequel la Cour développe son analyse et dans lequel la région est citée.

J'ai donc jugé préférable, sur chacun des points évoqués, de vous fournir, au-delà du texte concerné, tous éléments d'appréciation sur la démarche engagée par la collectivité régionale. Ces éléments ont été communiqués, pour la plupart, à la chambre régionale des comptes, en réponse à l'examen qu'elle a fait sur la gestion en matière de lycées pour la période 1986-1990, et qui a donné lieu à une lettre en date du 11 mai 1992.

LES COUTS DE CONSTRUCTION

Le lycée des Arènes, à Toulouse, est un établissement dont le coût de construction s'établit à 102 millions de francs, pour une surface hors oeuvre de 11 992 mètres carrés. Ce coût est certes plus important que la moyenne, mais reste dans l'enveloppe initialement prévue. Il est essentiellement lié aux spécificités de ce lycée, construit sur le site des anciennes arènes de Toulouse et spécialisé dans l'acquisition des technologies de la communication.

Les programmes prévisionnels des investissements (un pour la région et un par département faisant partie de la région) sont la transcription restrictive des opérations créant des places d'accueil supplémentaires et impliquant l'obligation pour l'Etat de créer des postes nécessités par les nouvelles structures immobilières.

Le choix régional a été d'être exhaustif dans la remise à niveau du réseau des établissements existants constituant un patrimoine fort dégradé (tel que le constat en a pu être fait au moment de l'élaboration des procès-verbaux de mise à disposition des biens mobiliers et immeubles). Dans le passage, au cours de l'année 1988, du PPI au PRIL, il faut souligner la volonté de développer systématiquement la qualité architecturale et celle de l'accueil dans l'ensemble des établissements transférés à la région Midi-Pyrénées.

La rédaction du rapport laisse entendre qu'en Midi-Pyrénées, le document de programmation a été établi tardivement, ce qui est inexact, le PRIL ayant été adopté le 30 janvier 1989, à l'issue d'une réflexion d'ensemble sur le patrimoine scolaire.

L'AIDE APPORTÉE PAR L'ETAT A LA REALISATION DES SCHEMAS

La chambre régionale des comptes constatait, dans son avis du 11 mai 1992, des divergences constantes sur les prévisions d'effectifs entre la région et le rectorat.

La région a souhaité une coopération permanente sur les prévisions d'effectifs et leur évolution. Mais cette coopération s'est avérée délicate dans la mesure où les prévisions rectorales ont utilisé une matrice nationale PRO 74, corrigée par l'objectif d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat.

Cette démarche ne laissait place à aucune discussion et, pour reprendre un mot célèbre, conduisait à avancer a priori un chiffre politique, et non à conserver une approche ouverte, tenant compte des choix effectués par les élèves et leur famille. La région, gestionnaire des lycées et garante de l'accueil des élèves, a préféré cette seconde approche : l'évolution des effectifs lui a, depuis 1988, constamment donné raison.

L'écart de plus de 1 500 élèves - sur un effectif de 20 000 - dans les lycées professionnels a confirmé à l'évidence le caractère théorique de l'approche rectorale. Dans les lycées, l'écart a été de 2 000 élèves sur 50 000, et va dans le même sens.

La prévision des effectifs, avec les difficultés qu'elle comporte, est un élément fondamental pour la détermination par la collectivité territoriale des capacités d'accueil qu'elle doit réaliser. On peut donc difficilement faire le reproche à la région Midi-Pyrénées de s'être donné les moyens d'appréhender correctement cette évolution.

- L'établissement des schémas prévisionnels de formation

Le projet de rapport indique : "En Midi-Pyrénées, le premier schéma de janvier 1988 définit certes des objectifs régionaux, mais ne les accompagne d'aucune traduction concrète". Cette affirmation, par son caractère lapidaire, traduit incomplètement la réalité du schéma prévisionnel.

Je ne peux à ce sujet que reprendre les explications fournies à la chambre régionale des comptes.

Il eût été totalement contraire à l'esprit d'un tel document de planification de quantifier, filière par filière, secteur professionnel par secteur professionnel, le nombre de "formés", eu égard à la liberté laissée aux élèves et à leur famille dans les choix d'orientation, eu égard également à la difficulté dans laquelle se trouvent les partenaires socio-économiques de préciser à moyen terme leurs réels besoins.

Il ne pouvait s'agir non plus de déterminer, par établissement, "les types de formation à développer, voire à limiter" ; en effet, la maîtrise de la définition et de la modification des structures pédagogiques des établissements ne relève pas de la responsabilité régionale, mais de l'autorité académique.

Il convient d'insister sur la concertation large avec les milieux socioprofessionnels qui a donné lieu à de nombreux entretiens et auditions reproduites en annexe du document présenté à l'assemblée régionale ; les acteurs économiques ont affirmé leur difficulté à quantifier précisément leurs besoins.

Constatons cependant que les trois orientations générales sur lesquelles débouchait le schéma - le développement des 4e et 3e technologiques en fin de collège, la rénovation de l'apprentissage et le développement des filières conduisant au baccalauréat professionnel - sont désormais considérées au niveau national comme pertinentes, alors qu'elles ont été largement contestées en 1988 par les services de l'éducation nationale.

- La programmation des investissements

La loi du 22 juillet 1983 fixe l'obligation pour le conseil régional d'établir un programme prévisionnel des investissements.

La circulaire du 18 juin 1985 (visée dans le rapport) précise seulement que ce programme regroupe les principales opérations d'investissement et notamment celles de reconstruction, ainsi que celles de construction ou d'extension d'établissement.

On peut difficilement trouver dans cette circulaire une proposition de méthode et encore moins d'une démarche. L'assemblée régionale, en décidant du PRIL, a au contraire fixé clairement des objectifs et placé ses interventions dans le cadre d'une mise à niveau globale du patrimoine. La dénomination retenue visait à expliciter ce changement de référence et à affirmer l'effort régional.

Il serait donc nécessaire, pour une bonne compréhension de la divergence d'appréciation citée dans le rapport, d'indiquer que les prévisions réalisées par la région ont été confirmées par les faits.

Réponse du président du conseil général de la HAUTE-GARONNE

Quatre thèmes du rapport font plus particulièrement état de la situation en Haute-Garonne ; ils concernent :

- l'organisation des services ;
- l'état du patrimoine ;
- la programmation des investissements ;
- la participation des communes au financement des collèges publics.

Je voudrais en premier lieu faire observer que l'enquête effectuée par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées date de 1990-1991 et que, sur un certain nombre des points cités, la situation a sensiblement évolué en Haute-Garonne.

1. Mode d'organisation des services

Le rapport fait apparaître que "les modes d'organisation retenus traduisent une appropriation souvent tardive et parfois encore insuffisante des compétences transférées". Il indique par ailleurs qu'en Haute-Garonne plusieurs directions participent à l'exercice des compétences scolaires, et que dans ce type d'organisation "aucune direction n'est donc directement responsable du secteur des collèges ou de l'éducation".

L'organisation des services constatée en 1990-1991 en Haute-Garonne n'était sans doute pas optimale ; nous avons d'ailleurs depuis regroupé les compétences "collèges" au sein d'une direction de l'éducation et des équipements scolaires dont un des bureaux est l'interlocuteur unique pour la gestion des compétences transférées.

Il faut toutefois rappeler qu'en Haute-Garonne le transfert des collèges s'est fait brusquement au 1er janvier 1986 sans aucune véritable préparation technique. Les procédures de remise des établissements avaient été purement formelles et administratives, et n'avaient pas permis de connaître la véritable nature des problèmes transférés.

Nous nous sommes très vite rendu compte que le patrimoine immobilier était très dégradé et, pendant plusieurs années, l'interlocuteur privilégié des établissements a été la direction de l'architecture, qui devait intervenir en urgence pour réparer des désordres de toute nature.

C'était donc, tout naturellement, l'interlocuteur privilégié de la compétence scolaire telle qu'on pouvait l'envisager à cette époque.

2. Etat du patrimoine transféré

Pour ce qui concerne l'état du patrimoine, je n'insisterai pas sur le délabrement de près des deux tiers des collèges transférés. A contrario, il faut regretter qu'aucun état des lieux détaillés n'ait été remis aux collectivités locales.

Ainsi que le relève le rapport, un diagnostic s'est avéré indispensable. Le conseil général de la Haute-Garonne a dû le prendre totalement en charge. Il a dû également faire reconstituer les dossiers de plans, les services constructeurs de l'Etat ayant été dans l'incapacité de les lui remettre pour de nombreux établissements.

Il est indiqué : "la dépense a effectivement été de 3,5 millions de francs pour le conseil général". Le rapport ajoute "il est dès lors regrettable que ces diagnostics n'aient pas été mis à jour par la suite".

Cette observation ne me paraît pas totalement exacte. La mission de diagnostic qui a été confiée au bureau d'étude comportait, en complément, la production d'un petit logiciel de suivi des travaux dans les différents bâtiments, estimé à environ 60 000 francs. C'est la mise à jour des données de ce logiciel qui n'a pas été effectuée par la suite, mais le diagnostic lui-même a bien suivi et a servi jusqu'à ce jour à la mise à niveau des établissements. Il continue à être extrêmement utile et été la base de la confection des "carnets d'identité" et des "carnets de santé" des collèges.

3. Programmation des investissements

Le rapport souligne que la programmation des investissements est lacunaire au niveau départemental. Il précise que certains départements n'ont pas établi de programme prévisionnel d'investissement ; pour d'autres, le contenu ne correspondait pas à la définition. Qu'enfin "le PPI de la Haute-Garonne, adopté tardivement, ne comportait aucune réflexion d'ensemble ni sur l'évolution de la population scolaire de l'agglomération toulousaine... ni sur les besoins en collèges nouveaux qui pourraient en résulter".

Il est exact qu'au cours des cinq ou six premières années suivant le transfert des collèges aux conseils généraux, la priorité n'a pu être donnée à la réflexion et à la programmation des besoins nouveaux, la totalité des moyens étant absorbée par les travaux urgents de clos, de couvert et de sécurité. On doit d'ailleurs se demander pourquoi, lors du transfert au 1er janvier 1986, l'Etat lui-même n'a pas remis aux départements ses propres réflexions et ses prévisions de création de collèges nouveaux pour les années à venir.

Par ailleurs, comment engager une réflexion prospective fiable alors que les seules données disponibles concernant l'évolution de la population scolaire résultent de l'extrapolation à cinq ans des effectifs recensés dans l'enseignement primaire ? Cinq collèges nouveaux ont d'ailleurs dû être réalisés en urgence au cours des dernières années pour pallier les insuffisances des prévisions antérieures.

Le conseil général s'efforce désormais d'étudier le développement de l'agglomération pour établir ses nouvelles programmations.

4. Participation communale

Le législateur a prévu des modalités d'extinction progressive de la participation des communes aux travaux d'investissement et aux dépenses de fonctionnement des collèges.

Le rapport indique, pour le fonctionnement, que le maintien des participations communales à taux fixe jusqu'au 31 décembre 1994 a été rarement retenu, le plus souvent dans des conditions critiquables et le département de la Haute-Garonne est cité pour avoir maintenu après 1990 un taux de participation communale constant de 36,4 % aux dépenses de fonctionnement des collèges.

Si effectivement le conseil général a pris cette décision, il a également, comme l'indique d'ailleurs le rapport, continué à subventionner les communes pour la construction des écoles primaires et maternelles. En outre, il n'a plus demandé aucune participation aux communes pour les travaux de construction et de grosses réparations dans les collèges réalisés depuis le 1er janvier 1991 et il a pris à sa charge l'ensemble des annuités d'emprunt

restant dues par les communes pour les collèges réalisés avant le transfert au conseil général. Donc, si le taux de participation au fonctionnement peut sembler élevé et n'a pas été modulé, je pense que le fait d'avoir déchargé les communes de toute dépense d'investissement a largement compensé cet inconvénient et simplifié les modalités d'application de règles complexes.

Réponse du président du conseil général du GERS

I. - LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS

Le projet de rapport souligne que la programmation est lacunaire au niveau départemental et que le Gers n'a pas établi de programme prévisionnel d'investissement.

- Première observation

Il faut savoir qu'au 1er janvier 1986, date du transfert de compétences, le conseil général n'avait aucune connaissance spécifique du patrimoine scolaire dont il avait la charge, si ce n'est à travers les procès verbaux de mise à disposition des biens immeubles qui ne constituaient pas, en tout état de cause, une expertise des bâtiments.

Les seules indications techniques dont disposait le conseil général, résidaient en une liste non exhaustive de travaux à réaliser dans les collèges et établie par les services de l'Etat (direction départementale de l'équipement), l'année précédente.

Sur la base de ce document a été arrêtée la programmation des travaux en 1986, étant souligné que certains présentaient un caractère urgent et inopiné en raison de l'état particulièrement vétuste du parc immobilier des collèges transféré au conseil général.

Devant cet état de fait, il est apparu à l'assemblée départementale difficile de figer dans le temps, une programmation de travaux qui, en réalité, se révélait évolutive.

- Deuxième observation

Aux termes de l'article 13 III de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, le programme prévisionnel des investissements des collèges, doit être arrêté en accord avec les communes concernées, et doit résulter du schéma prévisionnel des formations, après accord des départements.

Tout au long de l'année 1987, le conseil général a été consulté par le conseil régional de Midi-Pyrénées lors de l'élaboration du schéma prévisionnel.

Le document de la région a pratiquement ignoré l'enseignement du premier cycle dans le Gers, de sorte que l'assemblée départementale a souhaité mettre en place au niveau des investissements une programmation annuelle évolutive.

- Troisième observation

Le conseil général du Gers, département à vocation rurale, a été confronté à des baisses d'effectifs importantes : 7 983 élèves à la rentrée 1985 et 6 368 élèves à la rentrée 1991, soit 1 615 élèves de moins (- 20,23 %).

Devant cette situation, le conseil général a essentiellement raisonné en terme de programmation annuelle qui permet de mieux répondre aux réalités de l'état du patrimoine, aux impératifs des nombreux travaux urgents et inopinés et à la mise en place de nouveaux programmes pédagogiques.

Sur ce dernier point et malgré l'absence de programme prévisionnel d'investissement pluriannuel, le conseil général a pu réaliser en deux ans, dans des conditions satisfaisantes, une programmation de travaux d'aménagement de locaux spécifiques, nécessités par la mise en place des nouveaux programmes pédagogiques des classes technologiques, édictés par le ministère de l'éducation nationale.

- Quatrième observation

L'état particulièrement vétuste du parc immobilier des collèges du Gers a conduit le conseil général à privilégier une programmation annuelle plus souple et proche des réalités visant à assurer dès les premières années du transfert, le maintien en l'état du clos et du couvert et la sécurité des personnes et des bâtiments.

- Conclusions

Malgré les moyens financiers limités du département (le budget de la collectivité est de 680 millions de francs en 1995), le conseil général a consacré, grâce à une programmation judicieuse, le volume des crédits suivants, sur ses 19 collèges et ses 2 cités scolaires gérées au lieu et place du conseil régional :

*1986 : 761 449 F ;
1987 : 3 182 901 F ;
1988 : 6 062 906 F ;
1989 : 6 970 562 F ;
1990 : 8 825 882 F ;
1991 : 13 079 565 F ;
1992 : 18 758 268 F ;
1993 : 19 663 336 F ;
1994 (prévisions) : 16 215 033 F.*

Au cours de cette période, le conseil général a principalement :

- sur la commune d'Auch, chef-lieu du département, qui accueille trois collèges et plus de 1 700 élèves :

- construit au collège Mathalin (500 élèves) en 1987-1988 un bâtiment neuf de huit salles de classes en remplacement de préfabriqués vétustes ;

- réhabilité le collège Salinis (520 élèves), établissement du XVII^e siècle ;

- réalisé en 1989-1990 sur les vingt et un établissements un programme d'aménagement de locaux pour l'enseignement de nouveaux programmes de technologies (en moyenne 200 000 F d'investissement par établissement) ;

- engagé un programme de mise aux normes d'hygiène des services de restauration :

- 1990 (collège de L'Isle-Jourdain : 3 millions de francs) ;

- 1991 (collège Salinis à Auch : 3 millions de francs)

- 1992 (collège d'Eauze : 700 000 F) ;

- 1993 (cité scolaire de Nogaro : 8 millions de francs) ;

- 1994-1995 (cité scolaire de Lectoure : 8,5 millions de francs) ;

- lancé un plan de restauration des petits collèges ruraux en fonction de l'évolution prévisible des effectifs et des normes de sécurité :

- collège de Marciac : 1993-1994 : 800 000 F ; 1995-1998 : 7 millions de francs ;

- collège d'Aignan : 1994-1995 : 10 millions de francs.

Ce plan sera poursuivi par un programme pluriannuel de constructions neuves ou reconstructions de locaux ;

- mis aux normes de sécurité les vingt et un établissements suite aux visites des commissions de sécurité organisées entre 1992 et 1994 (près de 7 millions de francs ont été consacrés par le conseil général pour ce type de travaux).

Il convient également d'ajouter que le conseil général vient d'arrêter, lors de sa séance du 15 décembre dernier, un plan pluriannuel portant sur la période 1995-1998 pour :

- les constructions neuves ou reconstructions de locaux (71,690 millions de francs) ;*
- les travaux d'entretien des collèges (32 millions de francs) ;*
- les mises aux normes de sécurité des établissements (15 millions de francs) ;*
- les mises aux normes d'hygiène des services de restauration (40 millions de francs) ;*
- la réhabilitation des collèges (66 millions de francs).*

Ce plan étant mis en oeuvre à partir de diagnostics réalisés sur les bâtiments.

II. - LA PARTICIPATION DES COMMUNES AUX DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLEGES

- Première observation

Par délibération du 22 décembre 1987, le conseil général a pris deux séries de dispositions :

- d'une part, le maintien à titre transitoire de la participation de la commune siège d'un collège, pour les opérations d'un montant supérieur à 350 000 F TTC, à hauteur de 15 % du coût HT des travaux ;

- d'autre part, la suppression de toute participation des autres communes (hors communes siège d'un collège), aux travaux d'investissement dont le coût est inférieur à 350 000 F TTC.

- Deuxième observation

La complexité et la lourdeur administrative et financière du mécanisme mis en place par le législateur pour le recouvrement des sommes dues par les communes.

En effet, l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983 précitée et le décret d'application n° 85-1024 du 23 septembre 1985 prévoient un mécanisme de calcul de la contribution communale en trois temps.

D'une part, un accord entre le département et la commune siège d'un collège.

D'autre part, un accord entre la commune siège d'un collège et les communes envoyant au moins un élève dans l'établissement concerné.

Enfin, un versement direct au département (et après accord) de la contribution des communes mises à leur charge.

L'application des textes pour l'année 1986 a conduit à un montant global de contribution communale de 217 095,44 F pour un montant de travaux de 1 037 015 F.

Cela a nécessité l'émission de 347 titres de recouvrement auprès de 280 communes avec des contributions représentant parfois des sommes modiques.

De l'analyse des titres émis, il ressort que près de 50 % des recouvrements concernaient des sommes inférieures à 200 F.

- Troisième observation

Le législateur a souhaité, dès 1986, que la contribution communale ait un caractère provisoire (cf. art. 15-3 de la loi du 22 juillet 1983).

La délibération du 22 décembre 1987 du conseil général constitue donc, dans le même état d'esprit du législateur, une première étape conduisant vers une suppression progressive de la participation communale aux dépenses des communes.

La loi du 4 juillet 1990 est venue, par ailleurs, confirmer et préciser les modalités de suppression définitive de toute participation des communes aux dépenses des collèges dans un délai maximum de dix ans.

- Conclusions

Par les dispositions prises en 1987, le conseil général a ainsi pu trouver un équilibre entre un mécanisme légal de recouvrement long, complexe et coûteux pour des sommes parfois modestes, tout en maintenant une participation significative des communes siège d'un collège, pour des travaux importants (supérieurs à 350 000 F TTC).

Ainsi le conseil général a procédé auprès des communes aux recouvrements des participations suivantes :

1987..... 291 623,22 F.

1989..... 482 389,00 F.

1991..... 1 585 445,80 F.

1992..... 1 605 897,00 F.

1993..... 915 286,76 F.

1994..... 416 392,52 F.

Note de la Cour : la réponse est accompagnée d'annexes explicatives, non reproduites.

Réponse du président du conseil general du TARN

LE MAINTIEN D'IMPORTANTES CONTRIBUTIONS DES COMMUNES

En ce qui concerne l'exonération des participations communales à l'investissement, elle a été décidée par de très nombreux conseils généraux et elle résulte du constat que dans les zones concernées par ces reconstructions, la contribution des communes à dominante rurale aurait obéré des moyens financiers souvent très modestes.

Cette décision prise par le Conseil général relève donc d'une volonté de solidarité financière avec les communes du département.

NORD - PAS-DE-CALAIS

Réponse de la présidente du conseil régional du NORD - PAS-DE-CALAIS

La Cour s'est tout d'abord intéressée aux conditions juridiques du transfert de compétences et plus particulièrement de la mise à disposition du patrimoine.

Elle remarque que certaines régions dont le Nord - Pas-de-Calais ont refusé de signer les procès-verbaux correspondants.

Le conseil régional a considéré en effet que ces procès-verbaux, intervenant dans le cadre d'un transfert de compétences rendu obligatoire par la loi, n'avaient aucun intérêt juridique en eux-mêmes et n'auraient été utiles qu'en tant qu'ils auraient constitué un réel inventaire, établi contradictoirement, des biens meubles et immeubles et des désordres les affectant. Cela n'a pas été le cas comme le souligne d'ailleurs la Cour en indiquant que "la plupart des collectivités ont signé les procès-verbaux dans un climat de confiance, mais sans pouvoir apprécier l'état exact du patrimoine transféré".

La région Nord - Pas-de-Calais tient par ailleurs à souligner que ce refus de signature n'a eu aucune conséquence sur la prise en charge immédiate et complète par elle des obligations et responsabilités patrimoniales à l'égard de l'ensemble des équipements affectés au service public de l'enseignement. Dès le 1er janvier 1986 à zéro heure, les

services régionaux étaient opérationnels et un service d'astreinte téléphonique à la disposition des responsables des établissements.

La Cour a examiné par ailleurs, les conditions dans lesquelles les régions avaient conçu puis mis en oeuvre leurs programmations. En ce qui concerne le Nord - Pas-de-Calais, l'existence "d'un programme intérimaire des investissements" adopté dès 1986 sur la base des prévisions des services de l'Etat réalisées en 1985, a permis des études et une concertation en profondeur pour l'élaboration du schéma régional des formations et du programme prévisionnel d'investissement adoptés en 1988 mais ce programme intérimaire, de par son importance (25 opérations) a sans doute pesé sur la mise en oeuvre effective des opérations du PPI.

En revanche, la région considère qu'il n'y a rien d'anormal et de révélateur d'une mauvaise prévision à réexaminer certaines opérations en 1993, soit cinq ans après l'adoption du PPI. La planification et la programmation scolaires doivent pouvoir s'adapter aux évolutions démographiques et pédagogiques.

La Cour a ensuite étudié les coûts de construction et le recours à une société d'économie mixte chargée de la construction des équipements scolaires en ce qui concerne la région Nord - Pas-de-Calais.

S'agissant des coûts, la Cour relève, sans la critiquer, la volonté de nombreuses régions et particulièrement du Nord - Pas-de-Calais, de réaliser des "constructions particulièrement soignées, intégrées dans les sites urbains d'où des coûts de construction relativement élevés".

C'est en effet le choix qu'a fait le conseil régional Nord - Pas- de-Calais, considérant que les grands équipements publics que sont les lycées participent nécessairement d'une politique de la ville sur laquelle ils doivent progressivement s'ouvrir. La région Nord - Pas-de- Calais tient cependant à relativiser l'appréciation des coûts qui rapportés au mètre carré (et non à l'élève) sont, à l'analyse comparée avec d'autres régions et d'autres équipements publics, raisonnables et maîtrisés. Elle souligne la difficulté réelle qui existe à comparer les coûts d'un établissement technique destiné à accueillir un millier d'élèves et d'un établissement d'enseignement général prévu pour 1 500.

Dans la région Nord - Pas-de-Calais, l'essentiel des constructions nouvelles a concerné des lycées techniques ou professionnels, avec l'objectif de limiter les effectifs autour de 1 000 élèves et d'assurer à chacun d'entre eux une surface moyenne en mètre carré, supérieure il est vrai, aux normes habituelles et ceci afin de favoriser la vie scolaire sous toutes ses formes dans sa conception moderne (CDI, salles de réunion, espaces collectifs mieux dimensionnés ; locaux administratifs et locaux des enseignants mieux adaptés...).

Le conseil régional Nord - Pas-de-Calais a par ailleurs eu le souci constant d'étudier les projets sous l'angle de leur coût global construction - fonctionnement. Aussi les partis architecturaux, les matériaux ont-ils été choisis en fonction de considérations énergétiques, de la facilité de maintenance et de réparation.

L'exemple pris par la Cour du lycée du textile et des arts appliqués de Roubaix, mérite, à cet égard, quelques commentaires. Il s'agit en effet, comme la Cour l'a relevé, d'un établissement exceptionnel par son architecture, son ambition pédagogique et surtout son insertion urbaine dans un quartier sensible socialement. Les vitrages posés initialement faisant l'objet de dégradations fréquentes, ont dû être remplacés par des produits plus résistants et donc plus sophistiqués dont la mise en oeuvre requiert le recours à une entreprise spécialisée. Mais depuis ce remplacement, il n'y a plus de dégradations et l'objectif recherché au niveau des coûts de fonctionnement est donc atteint.

Cet incident n'explique par ailleurs que partiellement la réévaluation du budget initial qui tient surtout à la difficulté constante de prévision concernant l'année d'ouverture, corrigée ensuite par le premier budget supplémentaire. Il est donc prudent de ne pas généraliser à partir d'une difficulté ponctuelle.

Le recours à une SEM constituée à cet effet pour la construction des lycées est assimilée par la Cour à la procédure de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

La région considère pour sa part qu'il s'agit en fait et en droit de contrats de vente à terme, procédure qui, comme d'autres modalités contractuelles du code civil, ne sont pas exclues des possibilités qu'ont les collectivités pour acquérir les biens meubles et immeubles nécessaires au service public.

Ce recours, pour certaines opérations, répondait au souci de la région d'un meilleur étalement des dépenses que celui autorisé par la procédure classique du mandat et à la volonté d'optimiser les moyens en personnel dont elle disposait en les consacrant en priorité aux tâches de réhabilitation, rénovation, mise en sécurité, maintenance et réparation du patrimoine existant.

La SEM, dont l'unique actionnaire public détenant 70 % du capital social était la région, avait un conseil d'administration de douze membres dont neuf conseillers régionaux représentant les divers groupes politiques et ce dès sa constitution. Elle a choisi de s'assujettir au code des marchés publics. Ainsi, la région avait toute garantie du contrôle des coûts et de la transparence des procédures et in fine du choix des différentes prestations et intervenants à la construction.

La dette résultant de chaque opération était parfaitement connue du conseil régional et de ses partenaires financiers.

Le conseil s'est prononcé sur le coût de chaque opération, y compris frais financiers. Il a apporté la garantie de la région aux emprunts contractés par la SEM en toute connaissance de cause et ces différents éléments ont figuré aux documents budgétaires conformément à la loi.

Les paiements provisionnels qu'implique le montage particulier constituaient des annuités a minima (que la région s'était d'ailleurs contractuellement réservé le droit de majorer en fonction de ses possibilités financières) et étaient comptabilisés à titre d'acomptes.

Dans la plupart des cas, la dernière annuité prévue était inférieure au coût total du lycée hors frais financiers. Il n'y a donc pas eu systématiquement de différé total d'amortissement mais plutôt portage financier partiel (prévu sur sept ans).

En tout état de cause, le débat sur la nature juridique de la procédure est aujourd'hui sans objet, le conseil régional ayant décidé la réintégration des opérations concernées dans les comptes de la région. Celle-ci s'est libérée en 1994 de l'ensemble de ses obligations et dettes vis-à-vis de la SEM, ce qui permet par ailleurs, par le recours à un financement direct par l'emprunt sur quinze ans, un étalement encore plus important.

En ce qui concerne les coûts de production comparés de la SEM et de la maîtrise d'ouvrage directe par la région, le conseil régional Nord - Pas-de-Calais tient à souligner une notion d'évidence. En l'absence de comptabilité analytique permettant l'imputation rationnelle par opération des coûts de structure et compte tenu de la globalisation des emprunts et donc de la dette, les frais financiers ne pouvant être affectés à une opération menée en maîtrise d'ouvrage directe, c'est bien le coût global des lycées produits par la SEM, comprenant frais financiers et coûts de structure, qui reflète le mieux la réalité économique et la charge réelle pour le budget régional. En tout état de cause, il est irréaliste de comparer ce coût global avec celui apparaissant au compte administratif en cas de maîtrise d'ouvrage directe, indépendamment des frais de personnel et de la charge de la dette que l'opération aurait induits pour la région.

S'agissant des aides à l'enseignement privé, la Cour reconnaît que la région Nord - Pas-de-Calais s'est efforcée dans le strict respect des lois Falloux et Astier de traiter à parité les établissements privés pour leurs équipements et depuis 1993 pour la mise en sécurité des matériels. En 1994, la région a décidé de porter à 36 millions de francs par an ses concours en la matière. Elle apporte par ailleurs sa garantie aux emprunts contractés pour les investissements immobiliers.

Enfin et cela est le plus important du point de vue de la région Nord - Pas-de-Calais, la Cour a étudié l'impact de la décentralisation en matière d'enseignement du second degré sur la situation financière des régions.

Elle constate, d'une manière générale, "une forte progression des dépenses d'investissement et de fonctionnement", d'une part, et les insuffisances "du dispositif de compensation financière, source de contestations", d'autre part.

En matière de fonctionnement, les dotations clairement référencées aux inscriptions dans le budget de l'Etat pour 1985 et ensuite indexées de manière satisfaisante ont permis de couvrir les besoins courants des établissements publics et d'honorer le forfait d'externat des établissements privés dans les conditions prévues par la loi. C'est volontairement et sur ses ressources propres que la région Nord - Pas- de-Calais a consenti depuis 1986 un effort important au-delà des dotations allouées, en faveur des établissements publics et par conséquence, dans le respect de la parité, des établissements privés.

L'amélioration des conditions de vie scolaire et le meilleur accompagnement des évolutions pédagogiques qui en résultent sont unanimement salués par les usagers du service public de l'enseignement.

En revanche, s'agissant de l'investissement, la DRES référencée aux dépenses moyennes consenties par l'Etat sur les années précédant le transfert s'est révélée d'emblée sans commune mesure avec l'ampleur objective des besoins. Le conseil régional a déploré dès l'origine l'insuffisante prise en compte des spécificités et de l'état général du patrimoine, d'une part, et de la démographie scolaire régionale, d'autre part. C'est ainsi que le poids des établissements techniques et professionnels, le nombre des bâtiments démontables, le nombre de bâtiments à structure métallique, la sous-scolarisation relative par rapport à la moyenne nationale n'ont pas suffisamment été pris en compte dans la péréquation d'origine de la DRES.

C'est donc sur les ressources régionales que la collectivité a dû satisfaire dès 1986 des besoins d'accueil considérables. En quatre années consécutives, le nombre de lycéens s'est accru de 40 000 élèves au rythme de 10 000 par an. Dans le même temps, se multipliaient les classes post-baccalauréat (sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles représentant 16 000 élèves en 1994) hébergées dans les lycées bien que relevant de l'enseignement supérieur et se développait la réforme de certaines filières, fortement consommatrice d'équipements nouveaux et coûteux.

Depuis le transfert de compétences, à l'analyse des comptes administratifs, la région a constamment investi pour les lycées, quatre fois plus que la DRES. En 1994, ce rapport s'est élevé à cinq fois.

Même si l'Etat comptabilise au titre de ses transferts le retour du FCTVA, les crédits en provenance du Fonds d'industrialisation du bassin minier et les concours européens - ce contre quoi la région s'est toujours élevée - c'est au maximum 50 % des dépenses réalisées par la région qui sont couverts par des ressources définitives externes. Le reste a dû être financé par le recours à la fiscalité régionale et à l'emprunt selon des proportions conformes globalement à l'autofinancement moyen des dépenses d'investissement de la région, à savoir 60 % sur ressources définitives et 40 % sur emprunt.

La Cour a relevé, à juste titre, le faible potentiel fiscal du Nord - Pas-de-Calais et le conseil régional ne peut, à cet égard, que redire la double injustice ressentie par la population et ses élus qui veut que ce soit l'une des régions les plus pauvres fiscalement qui se trouve confrontée aux besoins les plus grands et doive pour mobiliser un produit fiscal équivalent demander aux ménages et aux entreprises un effort plus important.

Le conseil régional Nord - Pas-de-Calais a toujours eu ce courage politique et a pu ainsi limiter le recours à l'emprunt et contenir son endettement puisqu'en tout état de cause un seul choix s'avérait impossible : celui de ne pas être en mesure d'accueillir les élèves et ce quel que soit le potentiel fiscal dont les collectivités de la région ne sont bien évidemment pas responsables !

Malgré ces choix de financement maîtrisés au mieux, il est certain que l'endettement de la région s'est fortement accru sous l'effet de la décentralisation. La Cour évalue à un tiers l'impact de la prise en charge des lycées sur l'évolution de la situation financière de la région. Pour sa part, au terme de l'analyse développée ci-dessus, la région considère que c'est plutôt pour moitié qu'a pesé cette décentralisation d'autant que les mesures de rattrapage et de correction en matière d'investissement, obtenues difficilement à la suite de sollicitations pressantes, voire de mouvements sociaux, n'ont pas eu, du dire même de la Cour, les effets attendus mais ont au contraire reproduit et aggravé les injustices de la répartition initiale à l'égard de la région Nord - Pas-de-Calais.

L'exemple développé par la Cour, s'agissant de la dotation exceptionnelle de 1988, est révélateur de mécanismes pervers que la région Nord - Pas-de-Calais n'a pas manqué de dénoncer vivement à l'époque sans être entendue. C'est ainsi qu'avec 11 % de la population lycéenne nationale, avec un des parcs les plus importants et dégradés, le Nord - Pas-de-Calais n'a perçu que 8,95 % de la DRES et 6,80 % de la dotation exceptionnelle censée corriger cet écart !

En conclusion, force est de constater que sans la décentralisation les besoins en termes d'accueil des lycéens n'auraient sans doute pu être satisfaits au même niveau quantitatif et qualitatif, que les conditions de vie scolaire n'auraient pas connu l'amélioration importante reconnue par tous. De ce point de vue, les objectifs en matière de scolarisation, de résultats scolaires et de rénovation du service public de l'enseignement ont été atteints dans le Nord - Pas-de-Calais qui a rattrapé en six ans ses retards sur les moyennes nationales.

Du fait des insuffisances des ressources transférées, cela s'est fait au prix d'efforts importants consentis par la population au travers de la fiscalité et d'un alourdissement de la dette mais dans des proportions que la région et ses partenaires financiers considèrent comme raisonnables et maîtrisés. A cet égard, les comparaisons avec les autres régions mériteraient d'être actualisées pour tenir compte des décisions budgétaires parfois spectaculaires enregistrées pour certaines en 1993 et 1994, et en tout état de cause relativisées en considération du poids encore marginal de la fiscalité régionale (moins de 10 %) dans la fiscalité locale, d'une part, et de la jeunesse relative de la dette régionale, d'autre part.

Mais, de toute façon, la région Nord - Pas-de-Calais n'avait pas d'autre choix que de répondre à la demande de formation et à l'effort consenti par les familles. Elle entend poursuivre l'exercice de cette compétence comme une priorité budgétaire absolue au moment où les besoins en matière d'adaptation, de réhabilitation, de rénovation et de mise en sécurité se font de plus en plus pressants dans un contexte économique difficile. Elle pense être en droit d'attendre de la solidarité nationale les mesures correctives de nature à l'y aider.

Réponse du président du conseil général du NORD

S'agissant des aides à l'enseignement privé, le département du Nord accorde depuis 1993 des subventions pour le financement de travaux (notamment de sécurité) réalisés dans les établissements privés d'enseignement sous contrat d'association. Il le fait strictement dans le respect de la législation applicable en la matière. Il y a consacré une enveloppe de 5 millions de francs en 1993 et en 1994.

Par ailleurs, les termes de l'article 19-1 de la loi du n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales permettent aux départements d'apporter leur garantie aux emprunts contractés par les établissements privés d'enseignement pour la réalisation de travaux.

La partie relative à l'extinction anticipée des participations communales n'appelle pas d'observation de ma part.

Réponse du président du conseil général du PAS-DE-CALAIS

En ce qui concerne les aides à l'enseignement privé

Le département du Pas-de-Calais a prévu, à compter de 1992, une enveloppe de 2,5 millions de francs au titre de l'investissement, les modalités d'utilisation de cette enveloppe étant strictement conformes aux textes en vigueur.

Réponse du président de la communauté urbaine de DUNKERQUE

En ce qui concerne la mise à disposition de personnels de la communauté urbaine dans certains EPLE

Comme vous le soulignez, bien avant les lois de décentralisation, notre établissement pratiquait ce type de mise à disposition, et le ministère de l'éducation nationale n'a pas souhaité reprendre ces agents. Une bonne partie de ces mises à disposition constitue donc le maintien d'agents mis en place avant les lois de décentralisation et non pas nécessairement l'embauche de nouveaux personnels.

Par suite, il est vrai que l'ouverture de nouveaux établissements et l'augmentation permanente des effectifs scolaires ont constitué, au titre de ces précédents, une contrainte extraordinaire vis-à-vis de notre établissement public, et cela d'autant plus que cette démarche s'inscrit alors dans un contexte de chômage fort dans le Dunkerquois.

Je vous confirme que l'objectif de la communauté urbaine de Dunkerque est bien l'extinction de la mise à disposition de ces agents, qui sont aujourd'hui titulaires, mais cette extinction ne peut être que progressive. Il est en effet inimaginable d'envisager le transfert pur et simple d'agents, dont certains ont un profil d'emploi caractéristique, dans les services communautaires, le sureffectif serait patent et pourrait être justement mis en cause.

D'autre part, cette extinction, dans le cadre actuel de resserrement des moyens financiers de l'Etat, notamment dans ce domaine, ne se fera pas sans poser d'importants problèmes d'organisation aux chefs d'établissement concernés, dont on constate aujourd'hui, dans des affaires médiatisées, le faible niveau de capacité à intervenir sur leurs administrations de référence (Etat, région, département, etc.).

Par ailleurs, il faut insister sur l'absence de mise à disposition de CES par la communauté urbaine de Dunkerque dans les collèges et lycées. Ce mode d'action, aujourd'hui préconisé et utilisé, est en quelque sorte une manière détournée de procéder à une mise à niveau des effectifs des EPLE ; les chiffres que vous me communiquez pour l'ensemble de l'académie du Nord sont, à ce titre, particulièrement significatifs.

L'organisation des moyens humains des EPLE est une mission qui appartient en totalité à l'Etat, on ne peut que regretter en la matière qu'il ne soit pas en capacité de la remplir réellement.

Un examen comparatif de ces moyens mis à disposition des EPLE entre les établissements implantés dans le périmètre de la communauté et ceux d'autres secteurs serait probablement particulièrement démonstratif des modes d'action des services de l'Etat en matière d'affectation de personnels. On doit pouvoir y constater à l'analyse que l'Etat compte en fait sur la générosité de certaines collectivités pour s'épargner quelques affectations.

A toutes fins utiles, il faut savoir que la prise en compte immédiate de ces frais de personnels par l'Etat permettrait une réduction de 4 % de l'ensemble de la fiscalité de la communauté urbaine. Il s'agit donc en quelque sorte d'un transfert de charge ; notre collectivité ne peut donc qu'être favorable au regroupement de la gestion des personnels et au transfert à l'Etat d'une charge qui lui revient, et cela tel que semble le préconiser la partie du rapport que vous avez bien voulu m'adresser.

PAYS DE LA LOIRE

Réponse du président du conseil régional des PAYS DE LA LOIRE

1. Les coûts de construction

Le lycée Léonard-de-Vinci à Montaigu tient sa spécificité de l'existence des filières arts appliqués et audiovisuel qui répondent à la volonté du conseil régional de disposer de formations de pointe et qui valorisent la position de la région dans la carte nationale des formations. Le recrutement des élèves, de la seconde Arts appliqués aux BTS expression visuelle ou audiovisuel, dépasse d'ailleurs les limites du territoire régional. Ces formations offrent des débouchés aux élèves, puisqu'il s'agit de formations rares au plan national. Il est certain cependant que le coût des équipements pédagogiques correspondants (régies son et vidéo, plateau de tournage, salles de montage notamment) place cet investissement au-dessus de la moyenne d'un établissement classique de la même taille. Les coûts au mètre carré du bâtiment restent cependant raisonnables (5 178 F par mètre carré) pour un lycée technologique.

2. L'établissement des schémas

Le schéma régional des formations 1990-1995 a été établi en concertation avec les autorités académiques concernées. La particularité de l'académie de Nantes est la scolarisation de 40 % des élèves dans les établissements privés sous contrat.

La région s'est fixée pour objectif le maintien de cette répartition entre public et privé, qui était corroborée par les évolutions constatées sur les dernières années précédant l'élaboration du schéma.

Par ailleurs, la région avait souhaité intégrer les perspectives de développement des lycées privés à la réflexion d'ensemble. C'est ainsi que les représentants de ces enseignements ont été invités à élaborer des hypothèses d'évolution des établissements en fonction des orientations globales du schéma régional. Ce document a été partiellement pris en compte par la région. Il faut noter à cet égard que les décisions annuelles d'ouverture de formations qui sont de la compétence du recteur n'ont pas moins tenu compte de ces propositions que de celles qui étaient faites pour l'enseignement public.

L'enseignement catholique s'est en effet doté de structures administratives fortes, qui bien que ne disposant d'aucune reconnaissance légale dans les textes sur l'enseignement privé sous contrat, n'en sont pas moins les partenaires habituels des services académiques qui sont responsables de l'organisation scolaire dans ces établissements. Jouant ainsi le rôle d'intermédiaires associés à la définition des structures pédagogiques du côté de l'Etat, il était logique que ce rôle leur soit reconnu en ce qui concerne la préparation du schéma régional des formations.

S'il est certain que l'élaboration du schéma prévisionnel des formations 1990-1995 a été largement tributaire des procédures de programmations antérieurement dévolues à l'Etat, la procédure choisie pour le schéma 1995-2000 a privilégié une approche globale par zone d'emploi, intégrant ainsi les besoins de formation et leur répartition sur l'ensemble des établissements publics et privés sous contrat, conformément à la loi du 21 janvier 1994.

3. La programmation des investissements

Enfin, la région a été et reste encore confrontée à de nombreuses difficultés pour la prise en compte des normes de sécurité, compte tenu d'appréciations différentes sur les textes réglementaires portées localement ou en fonction des niveaux de compétence des commissions de sécurité (locales, arrondissements ou départementales).

De même, les programmes pédagogiques ne sont pas toujours aisés à obtenir dans des délais compatibles avec les contraintes techniques et financières de la construction, car les critères d'appréciation pédagogique échappent aux services régionaux.

La région des Pays de la Loire entend développer sa compétence d'expertise dans ces deux secteurs, afin de pouvoir répondre au mieux aux besoins et d'optimiser les coûts des programmes.

Réponse du président du conseil général de la VENDEE

LES AIDES A L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Il serait souhaitable, dans un souci d'assurer une parfaite cohérence, qu'une harmonisation des règles d'intervention des collectivités au profit de l'enseignement privé soit adoptée par le Parlement.

En effet, la législation varie selon qu'il s'agit des aides susceptibles d'être accordées à l'enseignement technique et agricole, d'une part, et à l'enseignement général, d'autre part.

Le conseil général, dans le cadre de la loi et de la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt d'assemblée du 6 avril 1990 - département d'Ille-et-Vilaine) respecte scrupuleusement les principes édictés par les différents textes s'appliquant à l'enseignement privé :

- la loi du 25 juillet 1919, dite loi Astier pour l'enseignement technique ;*
- la loi du 31 décembre 1984, dite loi Rocard pour l'enseignement agricole ;*
- la loi du 15 mars 1850, dite loi Falloux pour l'enseignement général.*

Les lois de 1919 et 1984 qui admettent le principe de la libre administration ne posent pas de problèmes particuliers.

La loi Falloux, elle, interdit d'intervenir à une hauteur supérieure à 10 % des dépenses des collèges non couvertes par les fonds publics. La jurisprudence de l'arrêt du Conseil d'Etat de 1990 a toujours été strictement respectée par le département.

Le département a toujours apprécié la réalité des besoins et la conformité de chacune des demandes au dispositif légal, établissement par établissement. Le rôle de l'Union des organismes de gestion de l'enseignement catholique (UDOGEC) n'a consisté qu'à regrouper les dossiers de demandes de subvention ; celles-ci étant ensuite instruites selon le dispositif légal et soumises établissement par établissement, pour avis, au conseil académique de l'éducation nationale (CAEN).

La loi Falloux, modifiée par la loi Bourg-Broc du 21 janvier 1994, impose désormais aux collectivités locales de passer une convention avec les établissements, prévoyant l'utilisation spécifique des subventions apportées par les collectivités.

Le Conseil général, dès l'exercice 1995, mettra en application cette nouvelle réglementation et attribuera des subventions d'investissement aux collèges, dans la limite des 10 %, au profit d'opérations spécifiquement déterminées dans le cadre d'une convention d'utilisation.

POITOU-CHARENTES

Réponse du président du conseil régional de POITOU-CHARENTES

ETAT DU PATRIMOINE TRANSFERE ET INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION

Au cours des premières années qui ont suivi le transfert de compétences, la région a dû faire face à un défi très important en terme d'accueil des élèves. Sous l'effet conjugué de la mobilisation autour de l'objectif national de conduire 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat et des objectifs de rattrapage en matière de résultats scolaires qu'elle s'est fixés en 1986 dans le cadre du premier schéma prévisionnel des formations, la région a dû accueillir 13 630 élèves supplémentaires de 1985 à 1991 dans les lycées d'enseignement général et technique (+ 42,2 %) dont 12 000 dans les établissements publics.

Ceci explique la place importante des préoccupations quantitatives et de localisation des effectifs dans les travaux réalisés dans le cadre du schéma prévisionnel des formations. Si les documents sur le schéma adopté par le conseil régional ne comportent pas d'analyse par filière professionnelle, des consultations des activités économiques ont été organisées pour la réalisation de projets particuliers allant de l'ouverture de formations nouvelles à la construction d'un nouvel établissement scolaire. Ainsi les projets pédagogiques du lycée de la mer et du littoral à Bourcefranc et du lycée Marcel Dassault à Rochefort ont fait l'objet d'études et de consultations nombreuses des représentants des professions concernées.

L'état du patrimoine transféré nécessitait un état des lieux technique et économique pour permettre de chiffrer les interventions de remise à niveau. En effet les documents remis par l'Etat au moment de la décentralisation des lycées, ne permettaient pas à la région d'avoir une vision correcte des incidences budgétaires à prévoir au titre des diverses programmations.

La région Poitou-Charentes a donc dû engager très rapidement des études auprès de divers cabinets pour l'établissement d'un bilan du patrimoine transféré.

Ces études ont été réalisées après un appel d'offres ouvert, en lots séparés qui scindent le marché en secteurs géographiques pour une plus grande rapidité d'exécution. Elles ont permis, d'une part, de mettre au point un carnet technique par établissement : plans à jour et bilan physique du bâti et, d'autre part, de mettre au point un logiciel de programmation et de suivi du patrimoine.

Ces études ont porté sur 97 lycées. Elles représentent, par établissement, un investissement qui se limite à 29 000 francs.

Tant les schémas que les études techniques ont été conduits afin de faire face :

- aux besoins immédiats pour l'accueil des lycéens (14 lycées ont été construits en cinq ans) ;*
- aux impératifs de sécurité et aux travaux de première priorité du patrimoine transféré.*

Réponse du président du conseil général de la VIENNE

LES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION

"La programmation des investissements est encore plus lacunaire au niveau départemental"

"Certains départements n'ont pas établi de programme prévisionnel d'investissement. D'autres ont donné cette appellation à des documents dont le contenu ne correspond pas à la définition. Ainsi, la Vienne, après avoir fait une évaluation globale et sommaire des travaux à réaliser en 1986, adopte un volume de dépenses sur sept ans, dont la programmation se résume à une ouverture annuelle de crédits d'un septième".

- Observations

Cette politique s'explique et s'est vérifiée dans les faits sur la quasi-impossibilité de mettre en place une programmation figée, compte tenu de la conjugaison entre 1986 et 1992 de trois facteurs :

- le bouleversement de la pédagogie (locaux spécifiques pour l'informatique, l'audiovisuel, la technologie) ;

- l'accélération du vieillissement du parc immobilier dont l'héritage a été très lourd et parfois mal évalué ;

- l'évolution dans cette période des effectifs.

La chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée en novembre 1993 pour cette étude, avait noté dans son rapport, les spécificités départementales ayant trait aux champs d'intervention du conseil général en faveur des nouvelles technologies.

- Citation

"L'originalité du département de la Vienne réside dans les différentes actions visant à familiariser les élèves avec les technologies nouvelles et à favoriser l'apprentissage des langues étrangères. Ainsi, des aides sont données aux collèges publics et privés pour des échanges scolaires en Europe. Surtout, plusieurs plans d'équipement ont été mis en oeuvre de 1986 à 1991 : plan informatique, plan imaginatique et langues (matériels vidéo, télématique, robotique, antennes paraboliques), plan câble.

"L'ensemble de ces plans a représenté un investissement de 12 millions de francs pour les collèges publics, 3,4 millions de francs pour les collèges privés et 1 million pour la formation des enseignants à l'utilisation de ces matériels. L'attribution des matériels informatiques complémentaires au plan Informatique pour Tous a été systématique pour des dotations de base. Des configurations plus importantes ont été données sur projet, ainsi que les matériels audiovisuels. Des évaluations sur l'efficacité de la formation et l'utilisation effective des matériels sont périodiquement réalisées par l'inspection académique à la demande du conseil général. Le plan imaginatique et langues se poursuit depuis 1992 pour un montant de 2 millions de francs.

"En amont de son champ de compétence, le conseil général a arrêté un plan d'équipement des écoles primaires en matériels et logiciels informatiques, et a apporté diverses aides, notamment pour la formation des instituteurs. Le montant total des crédits ainsi consacrés à l'enseignement primaire de 1986 à 1991 s'élève à 10,5 millions. Il apporte aussi des aides pour l'enseignement technique et l'enseignement agricole pour 3,6 millions au total pour la période 1986-1991".

PROVENCE - ALPES - COTE D'AZUR

Réponse du président du conseil général des ALPES-MARITIMES

1. La diversité des modes d'organisation des services

Dans le département des Alpes-Maritimes, l'essentiel des compétences transférées en matière d'enseignement du second degré a été pris en charge par deux directions :

- la direction des bâtiments est chargée des investissements ;
- la direction de l'éducation, de la culture et des sports est chargée du fonctionnement des collèges, de la tutelle financière des établissements et des prévisions d'effectifs.

Dans ce type d'organisation mixte, chacune de ces deux directions est responsable du secteur des collèges et de l'éducation dans le domaine de ses propres compétences.

2. Les insuffisances de la programmation

Le procès-verbal de la réunion du conseil départemental de l'éducation nationale des Alpes-Maritimes du mardi 17 décembre 1991 rapporte une intervention de M. l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, qui précise que le PPI n° 2 avait été présenté lors d'une précédente réunion du CDEN en février 1991 et que les syndicats avaient donc été consultés à cette époque, bien avant le vote de l'assemblée départementale qui est intervenu le 11 octobre 1991, lors du débat sur la décision modificative n° 2.

Les regrets formulés par les représentants syndicaux de cette instance consultative ne sont donc pas fondés.

RHONE-ALPES

Réponse du président du conseil régional de RHONE-ALPES

L'ETAT DU PATRIMOINE TRANSFERE

Il est exact que les procès-verbaux de mise à disposition n'ont pas été signés en Rhône-Alpes, car l'assemblée a considéré qu'il s'agissait de documents sommaires, partiels, n'exprimant que des appréciations subjectives ("bon", "moyen", "médiocre",...), dénués d'homogénéité (car établis par les services de huit départements) et de tout intérêt pour la gestion du patrimoine.

Dans un souci de conformité à la réglementation comptable, la procédure de signature de ces documents est toutefois engagée à posteriori, en collaboration avec les services de l'Etat. Comme l'ont montré les conclusions récentes de la Commission nationale d'évaluation et de propositions pour la sécurité des établissements scolaires (commission Schléret) les préventions initiales de la région sur l'état du patrimoine étaient fondées et la signature sera assortie d'une réserve de principe sur ce point. Ceci n'empêchera pas d'incorporer à la région le patrimoine mis à disposition.

LA FORTE PROGRESSION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT

"Les coûts de construction"

L'opération de construction du lycée de Givors s'est réalisée selon des modalités exceptionnelles :

- choix d'un modèle industrialisé, qui était celui adopté par l'Etat pour la construction du lycée professionnel sur lequel s'est greffé le lycée. Dans ce cas, la mission de maîtrise d'oeuvre est réduite de moitié ;

- choix de traiter en entreprise générale lié à la mise en oeuvre du modèle industrialisé, ce qui évite la rémunération spécifique d'une maîtrise de chantier ;
- recours à un conducteur d'opération (la DDE, qui avait construit préalablement le lycée professionnel) et non à un mandataire, dont la rémunération est plus élevée.

Une telle opération n'a donc aucune valeur d'exemple.

Les opérations de construction de lycées sont dans la plupart des cas réalisées pour un coût moyen d'honoraires de 12,5 % se décomposant ainsi :

- maîtrise d'oeuvre, 9 % ;
- maîtrise de chantier, 1 % ;
- conduite d'opération, 2,5 %.

"Des cas de constructions à caractère exceptionnel"

L'intégration de centres documentaires, de salles de travail, de réunions et de détente, de bureaux pour professeurs (auxquels il faut ajouter les équipements d'hébergement traités en résidences lycéennes) aux programmes de construction ou de rénovation de lycées semble difficilement contestable au regard des normes éducatives et pédagogiques actuelles ainsi que de la volonté générale d'améliorer la relation jeune-adulte. Si le coût qu'ils représentent dans l'ensemble des opérations a pu être isolé pour mettre en valeur leur existence, leur traitement ne revêt aucun caractère exceptionnel par rapport aux autres éléments tels que locaux administratifs, d'enseignement, etc. Ils ne nécessitent aucune étude propre à ce type de réalisation et les matériaux sont identiques.

La note ci-jointe (1) sur le coût des lycées en Rhône-Alpes, dont il est confirmé qu'elle intègre tous les équipements cités dans ce chapitre, apporte des précisions chiffrées. Il resterait alors à démontrer que la meilleure adéquation voulue par la région entre l'architecture et la mission des lycées conduit à "des montants jusque- là rarement rencontrés pour des constructions scolaires".

LE RECOURS A DES TECHNIQUES DISCUTABLES

"Les délégations de maîtrise d'ouvrage à des communes"

Il est exact que le Conseil régional demande aux collectivités locales concernées par la construction d'un lycée d'apporter le terrain d'assiette, viabilisé. Cette clause ne doit pas être interprétée comme une réticence à exercer pleinement les responsabilités liées au transfert de compétences mais comme une recherche de participation minimale de la commune ou du groupement directement bénéficiaire de l'équipement financé par la collectivité régionale. L'effort consenti par les régions en faveur des lycées, bien au-delà des dotations de compensations légales (DGD et DRES), suffit à écarter toute inquiétude sur d'éventuelles réticences à assurer leurs responsabilités en la matière.

Une telle critique semble en outre peu en accord avec celle exprimée dans le chapitre précédent ("des cas de construction à caractère exceptionnel").

"Les délégations de maîtrise d'ouvrage à des lycées"

Le fondement juridique de la dévolution de la maîtrise d'ouvrage aux EPLE par la région Rhône-Alpes réside dans la qualité d'établissement public local reconnue aux lycées (art. 15-5 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983). Tout établissement public jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière : le lycée a donc la capacité à recevoir des subventions d'investissement et à être responsable au sens de personne responsable d'un marché.

L'article 14-3, 4e alinéa, de la loi citée ci-dessus dispose en effet que : "la région bénéficie également du FCTVA au titre des subventions d'investissement qu'elle verse aux EPLE et aux établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole qui lui sont rattachés, en vue de la construction, la reconstruction, l'extension et les grosses réparations de ces établissements".

Il reprend l'article 46 de la loi de finances pour 1987 et n'a bien qu'une portée fiscale ; mais il n'aurait justement aucun sens si l'EPL n'avait une pleine capacité juridique à être maître d'ouvrage.

Selon les termes de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Il lui appartient d'en définir le programme et d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle. Dans le dispositif adopté en Rhône-Alpes, le programme et l'enveloppe font l'objet d'une concertation étroite entre région et EPLE : celui-ci (et non le seul chef d'établissement) devient ainsi maître d'ouvrage des opérations définies en commun, après avoir accepté la subvention accordée à cet effet et fait sien le programme correspondant. Il assume alors l'ensemble des responsabilités du maître d'ouvrage :

- responsabilité contractuelle (ingénierie, travaux) ;*
- dommages de travaux publics ;*
- garantie de parfait achèvement avant remise d'ouvrage.*

Depuis 1988, on ne relève aucun contentieux mettant en cause la responsabilité de l'établissement en tant que maître d'ouvrage. Il est évident, toutefois, que la région interviendrait tant dans la phase contentieuse (assistance juridique) que dans l'hypothèse de condamnation pécuniaire affectant le patrimoine de l'EPL si une telle situation se présentait.

Il est d'ailleurs rappelé que la région a souscrit une extension de garantie en responsabilité civile pour les EPLE maîtres d'ouvrage.

Les responsables d'établissement ne sont pas abandonnés à eux-mêmes dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Il leur est recommandé de s'assurer le concours de conducteurs d'opération et de maîtres d'oeuvre ; les subventions d'investissement incluent la rémunération de tels partenaires ainsi que celle du contrôle technique.

Les relations avec la région sont au reste assurées en permanence, tant dans la phase de programmation et d'études que durant les travaux, par le biais d'ingénieurs territoriaux dont c'est justement la mission.

Les procédures de marché ne sont pas étrangères aux responsables des établissements, notamment aux agents comptables, qui sont également gestionnaires. Plusieurs livraisons de la revue Flash, éditée par le ministère de l'éducation nationale, montrent à l'évidence que la maîtrise d'ouvrage y est largement abordée.

La région complète d'ailleurs cette action par des stages de formation organisés conjointement avec l'administration académique et le Centre régional d'éducation permanente en architecture, urbanisme et construction (CREPAUC), auquel recourt également le ministère de l'éducation nationale.

La procédure adoptée en Rhône-Alpes ne prétend pas pour autant à la perfection et il est inévitable qu'elle donne lieu (comme vraisemblablement toutes les autres) à des irrégularités ponctuelles par rapport à une réglementation dont la complexité croît à la mesure des intentions simplificatrices. Elle comporte néanmoins d'appréciables avantages :

1. Efficacité des travaux (nul mieux que l'utilisateur ne peut rechercher le meilleur rapport qualité-prix).

2. Elargissement des tâches des responsables d'établissement et des conseils d'administration (les interventions sur des locaux voués à la pédagogie ne sont pas séparables des missions pédagogiques et des débats qu'elles suscitent).

3. Valorisation de l'établissement dans son environnement, dès lors qu'il joue un rôle économique générateur de retombées pédagogiques.

4. Climat de confiance entre les établissements traités en entités responsables et la collectivité de rattachement.

C'est pourquoi la région envisage d'en préserver l'esprit tout en faisant droit aux remarques de la Cour sur la portée de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique. Une distinction sera désormais opérée entre :

1. Les ouvrages de bâtiment, au sens de l'article 1er de la loi précitée ; la région en assurera la maîtrise d'ouvrage, susceptible d'être déléguée ;
2. Les travaux n'équivalant pas à des constructions ou reconstructions, susceptibles d'être réalisés directement par les établissements, bénéficiaires à ce titre de subventions d'investissement.

"Les faiblesses de la régulation par l'Etat"

L'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat définit le rôle respectif des régions et de l'Etat, dans l'ordre suivant :

1. "Le conseil régional établit et transmet au représentant de l'Etat... le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées..." ;
2. "Le conseil régional établit... le programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées... qui résulte du schéma prévisionnel..." ;
3. "Chaque année, les autorités compétentes de l'Etat arrêtent la structure pédagogique générale des établissements en tenant compte du schéma prévisionnel... Le représentant de l'Etat arrête la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'Etat s'engage à pourvoir des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique. Cette liste est arrêtée compte tenu du programme prévisionnel des investissements et après accord... de la collectivité compétente".

Ces dispositions, ainsi que d'autres, lient fortement les divers partenaires, et l'on remarque que l'Etat se détermine par référence aux politiques régionales. La programmation scolaire ne peut donc qu'être négociée, puisque la décision de chaque partenaire est liée à l'accord de l'autre. Que la négociation se substitue à la décision imposée semble être un progrès tout à fait dans la logique d'un dispositif dans lequel les compétences sont fortement imbriquées et d'une loi recherchant un meilleur équilibre des pouvoirs entre collectivités.

Indépendamment de cette observation d'ordre général, la Cour ne doit pas conclure que la région Rhône-Alpes réalise des opérations inutiles, faute que l'Etat les accompagne de l'ouverture des postes susceptibles de leur donner sens : les opérations non inscrites sur la liste annuelle sont celles qui portent sur des restructurations de locaux n'appelant pas de créations supplémentaires de postes.

Il faut cependant noter le caractère lui-même relatif des engagements de la liste annuelle pour les postes d'administration et de service, créés en nombre dramatiquement limité, ce qui compromet l'entretien des bâtiments construits.

A l'appui de "discordances marquées entre l'Etat et les collectivités" l'évocation du lycée de Tassin-Charbonnières (il se trouve en effet implanté sur la commune de Tassin, sur un terrain propriété de la commune de Charbonnières) ne laisse pas de surprendre.

La programmation régionale des lycées donne lieu à trois catégories d'inscription :

1. Etudes préliminaires ou de définition.

Il s'agit de réunir l'ensemble des éléments en vue de l'analyse d'une situation donnée, à l'échelle d'un secteur géographique ou d'un établissement :

- évolution démographique ;
- flux engendrés par l'activité économique ;
- communications ;
- perspectives de développement.

2. Etudes de réalisation.

Les opérations clairement définies dans leur nature font ensuite l'objet d'un dossier comportant la structure pédagogique, le programme de construction, la constitution d'un jury en vue du choix d'un maître d'oeuvre, ce choix lui-même, et l'adoption d'un projet.

3. Réalisation.

A l'issue de l'élaboration du dossier, l'opération peut être engagée, sous réserve d'une inscription budgétaire.

En 1987, le recteur de l'académie de Lyon proposa l'inscription d'une étude de définition sur les problèmes d'accueil de l'ouest lyonnais. Ce qui fut fait dès le PPI 1988. A la suite de cette décision et des réunions de travail qui suivirent, le rectorat, dans son rôle de service instructeur, produisit une fiche (juin 1988) mentionnant la zone de Tassin-Charbonnières ; elle servit de base à la rédaction du rapport de programmation pour 1989.

De même la fiche rectorale suivante (juin 1989) précisait-elle le double objectif de l'opération :

1. Répondre à l'augmentation de la demande dans le secteur géographique de Tassin-Charbonnières ;

2. Soulager les lycées Saint-Just et Jean-Moulin, à Lyon, ce qui apparaissait à la fois indispensable et inaccessible par une implantation à L'Arbresle.

Cette fiche, ainsi que les propositions de terrain présentées par les communes concernées, aboutirent au rapport de programmation 1990 et au choix définitif d'une implantation à Tassin-Charbonnières, après visite du site par le recteur.

A titre indicatif, des documents ultérieurs élaborés par le rectorat (fiche d'instruction en vue du PPI 1991 et avis d'opportunité du 12 novembre 1991) prouvent à l'évidence que l'opération ne s'est faite ni à l'insu de l'Etat, ni contre sa position.

Le lycée de Tassin-Charbonnières est construit pour 1380 élèves (à comparer aux chiffres initiaux...) et les sections ouvertes aujourd'hui laissent entrevoir que sa capacité maximale sera très rapidement atteinte. Nul - pas même les adversaires les plus résolus de la politique régionale, sur le plan politique, syndical ou associatif - n'a jamais contesté l'opportunité de son implantation.

LE MAINTIEN D'IMPORTANTS CONCOURS DE L'ETAT

Il est de notoriété publique que les lycées n'auraient pu fonctionner si les régions s'étaient contentées de répartir les dotations légales de décentralisation (DGD et surtout DRES) ; il fallait en effet répondre simultanément à une explosion de la demande de scolarisation en lycée et engager d'urgence une politique de remise en état des locaux.

Rhône - Alpes, pour sa part, consent un effort budgétaire double du montant de la DRES pour l'investissement scolaire. Malgré l'ampleur de cet effort, elle ne parviendra pas à restaurer l'ensemble du patrimoine avant 2000. En réponse aux propositions du Gouvernement pour l'utilisation de l'emprunt à 6 % en faveur de la sécurité dans les établissements de second degré, elle a présenté un programme de travaux de 506 millions de francs TTC sur deux ans. Ce programme n'a été retenu que pour les opérations de mise en conformité des bâtiments à structure métallique non protégée du feu (type Pailleron) qui s'élèvent à 371 millions de francs TTC. L'aide attendue de l'Etat, sous forme de bonification d'intérêts, s'élèvera vraisemblablement à 27 millions de francs.

Sans méconnaître un tel concours, on peut hésiter à le qualifier d'"important" et s'interroger sur la défiance vis-à-vis des régions que traduit le souhait que "les aides récemment décidées au titre de la sécurtié des bâtiments scolaires soient accordées établissement par établissement, après examen contradictoire de leur situation".

LES AIDES A L'ENSEIGNEMENT PRIVE
Inscriptions budgétaires successives
(établissements relevant de l'éducation nationale.)

	Ensemble des investissements (budget primitif)	Subventions Aux établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat	
1989	594 000 000F	10 000 000 F	1,68
1990	841 420 000 F	38 000 000 F	4,5
1991	1 121 700 000 F	57 000 000 F	5,08
1992	1 294 800 000 F	65 000 00 F	5,02
1993	1 245 700 000 F	61 500 000 F	4,93
1994	1 294 950 000 F	64 150 000 F	4,95,5,09
1995	1 272 800 000 F	64 800 000 F	

La part d'investissements dont bénéficient les établissements sous contrat d'association avec l'Etat (et qui assurent à ce titre un service public) s'élève en moyenne pour cette période à 4,69 % ; ce chiffre est à rapprocher des 22,9 % des effectifs qu'ils représentent.

Réponse du président du conseil général de la SAVOIE

1. Le rapport précise : "Dans quelques collectivités, les conseils généraux dont celui de la Savoie recourent ainsi fortement aux services de l'inspection académique, y compris pour des compétences propres aux départements telles que le contrôle des documents financiers des collèges".

Il convient de souligner que si le contrôle des documents financiers des collèges est effectivement une compétence propre du département, c'est aussi une compétence propre de l'inspection académique et du préfet du département. La loi organise en effet un triple contrôle sur ces documents.

Le département de la Savoie exerce seul pour sa part cette mission. Néanmoins, une confrontation des analyses de ces documents conduites tant par le département que l'inspection académique est organisée afin d'apporter aux établissements une réponse unique intégrant les préoccupations des services de l'Etat et du département.

La comparaison du nombre d'observations ou de budgets réglés dans le cadre de ce dispositif par rapport à ceux issus de l'exercice du contrôle de légalité confirme sans ambiguïté l'efficacité de ce dispositif.

2. Le rapport note ensuite : "En Savoie, il n'existe pas de service des affaires scolaires : seul un agent à temps partiel suit les dossiers d'investissement au sein de la direction des programmes et des affaires communales".

Pourtant les informations orales et écrites communiquées à la chambre régionale des comptes par le département ont toujours confirmé que deux agents assuraient le suivi des dossiers d'investissement au sein des services départementaux.

En outre, si la référence à la délégation aux communes ou aux groupements de communes pour la réalisation des opérations d'investissement est expressément reprise dans les observations de la Cour, aucune quantification des postes dont le département s'est ainsi dispensé n'est proposée.

A cet égard, on peut estimer à environ 5 à 7 postes les prestations effectivement assurées en dehors des services du conseil général pour la définition, la conduite et le contrôle des investissements dans les collèges.

Ainsi, les deux postes (1 technicien et 1 administratif) créés au sein des services du conseil général permettent d'assurer les fonctions essentielles de programmation et de contrôle des financements départementaux mobilisés dans ce domaine.

Au total, pour une charge de fonctionnement limitée, la décentralisation de la gestion des investissements au profit des collèges s'est trouvée réalisée dans des conditions appréciées par tous les partenaires en Savoie.

3. Sur le point de "l'usage des délégations de maîtrise d'ouvrage", je confirme la position soutenue par le conseil général auprès de la chambre régionale des comptes par courrier du 18 février 1994 en réponse à ses premières observations :

"Le département s'est inscrit dans le mécanisme de l'appel de responsabilité des communes, sans toutefois respecter deux des caractéristiques définies par la loi, à savoir :

"- la responsabilité du fonctionnement n'a pas été confiée aux communes à cette occasion ;

"- la mise en oeuvre de ce dispositif résulte d'une décision unilatérale du conseil général".

Il ne me semble pas que le non-respect de ces deux particularités soit de nature à pouvoir être interprété comme un abandon de maîtrise d'ouvrage.

En outre, je relève qu'aucune des conventions financières proposées aux collectivités n'a fait l'objet de la moindre difficulté quant à l'acceptation de cette formule, ce qui la rapproche encore de l'appel de responsabilité défini par la loi du 25 janvier 1985. Dès lors, seule la question du transfert de responsabilité en matière de fonctionnement singularise le dispositif retenu par le département, transfert qui s'avère d'ailleurs facultatif aux termes de la loi, pour les opérations de grosses réparations.

Au-delà de ces arguments de nature juridique, il ne me semble pas que les observations tant de la chambre régionale des comptes que de la Cour aient évoqué un quelconque dysfonctionnement qu'aurait pu provoquer le système mis en oeuvre en Savoie.

A l'inverse - au-delà de l'avantage de trésorerie dont a bénéficié le département, et qui a d'ailleurs permis notamment d'accélérer le programme pluriannuel de reconstruction des collèges à structure métallique -, d'autres considérations ont guidé le département dans le choix de la formule retenue en 1986.

En effet, le département, dès cette époque, a choisi de ne pas remettre en cause l'intérêt manifesté depuis toujours par les communes ou leurs groupements pour la qualité de la vie scolaire.

Ainsi, le dispositif retenu a permis de donner aux élus locaux, en liaison avec les parents d'élèves et les principaux concernés, toute initiative permettant d'améliorer le cadre de vie et les conditions de travail dans leur établissement.

La délibération du 28 octobre 1985 instaurant ce dispositif retient explicitement qu'il importe que les communes relaient l'action du département puisque leur proximité, leur contact quotidien avec les établissements resteront, comme par le passé, le gage d'une meilleure efficacité et deviendront le témoignage d'une décentralisation vécue.

4. S'agissant du niveau de fonds de réserve des établissements, le département de la Savoie s'est attaché à respecter la volonté du législateur de confirmer et de renforcer l'autonomie des établissements.

Ainsi, dans le domaine de la gestion financière des établissements, le département peut soit émettre de simples recommandations (préconiser de maintenir des fonds de réserve à hauteur de 1,5 mois de fonctionnement), soit refuser un budget ou une décision modificative en s'appuyant sur des bases réglementaires, mais en aucun cas sur des

considérations d'opportunité et sans pouvoir porter atteinte au principe de l'autonomie de l'établissement.

Le pouvoir d'intervention du département sur le niveau des fonds de réserve des établissements est donc limité.

En outre, toute mesure visant à établir un lien entre le montant de la subvention d'équilibre servie par le département et le niveau des fonds de réserve conduirait immanquablement les établissements à réduire ces derniers.

Ainsi, depuis que j'ai communiqué à l'assemblée départementale les observations définitives de la chambre régionale des comptes, un collège dont les fonds de réserve s'élevaient à 6,5 mois de fonctionnement a réalisé des travaux qui auraient pu être pris en charge en 1995 par le département et a ainsi ramené ses fonds de réserve au minimum conseillé par le département.

L'utilisation d'un tel levier, enfin, serait susceptible - si l'on s'en réfère au rapport de la Cour - d'être jugée comme l'expression d'une nouvelle tutelle.