



Le

29 SEP. 2025

La présidente

Dossier suivi par : Corinne Vitale-Bovet, greffière

T 04 72 60 12 79

auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

Réf. : D 251447

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification des observations définitives du rapport public thématique : « L'accueil des élèves dans les écoles primaires publiques en Auvergne-Rhône-Alpes »

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur le Maire,

Vous trouverez, ci-joint, le rapport public thématique portant sur « L'accueil des élèves dans les écoles primaires publiques en Auvergne-Rhône-Alpes » qui a été établi conformément aux dispositions de l'article R. 243-15-1 du code des juridictions financières sur la base de plusieurs rapports d'observations précédemment publiés par la chambre sur ce thème.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez, dans un délai d'un mois, adresser au greffe de la chambre une réponse écrite à ces observations, sous votre signature personnelle, pour les points concernant plus particulièrement la commune de Saint-Martin-d'Uriage.

Dès lors qu'elle aura été adressée dans le délai précité, cette réponse, qui engage votre seule responsabilité, sera jointe au rapport ainsi que celle des ordonnateurs des autres collectivités et EPCI également destinataires de ce rapport.

Je vous rappelle que ce document revêt, à ce stade de la procédure, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Monsieur Gérald GIRAUD
Maire de Saint-Martin-d'Uriage

sophie.coutellier@mairie-saintmartinduriage.fr

finances-marchespublics@mairie-saintmartinduriage.fr

Un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations dont la chambre aura été destinataire, vous sera ensuite notifié. Il deviendra public et communicable à toute personne en faisant la demande dès sa communication à l'assemblée délibérante de l'une des collectivités ou EPCI concernés et au plus tard dans le délai de deux mois suivant sa communication par la chambre, dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.



Barbara Falk



FICHE PRATIQUE : *CorrespondanceJF à l'usage des tiers*

Les articles [R. 141-7](#) et [R. 241-9](#) du code des juridictions financières posent le principe de la dématérialisation des échanges de documents entre les juridictions financières et leurs correspondants. Ces échanges s'effectuent via l'application « *CorrespondanceJF* ».

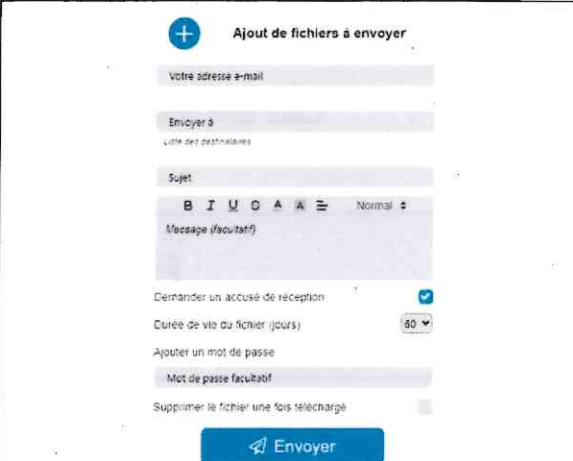


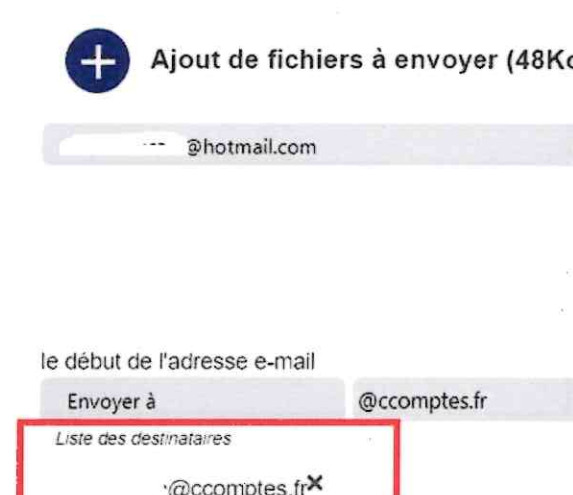
I. RÉCEPTION DE DOCUMENTS

<p>Vous recevez un courriel vous informant du dépôt d'un document à votre attention sur la plateforme.</p> <p>Le(s) document(s) à télécharger s'affiche dans le contenu du message.</p> <p>Cliquez sur le lien contenu dans le courriel qui vous dirige vers la plateforme</p>	
<p>Une fois sur la plateforme, pour télécharger le(s) document(s), cliquez sur l'icône :</p>	

II. ENVOI DE DOCUMENTS

Pour échanger des documents avec les juridictions financières, il suffit de vous connecter au lien suivant et de suivre le mode opératoire infra (vous n'avez pas besoin d'identifiant ni de mot de passe) :


<https://send-tpro.ccomptes.fr/home/index?c=Cour%20des%20comptes>

<p>En utilisant le lien https://send-pro.ccomptes.fr/home/index?c=Cour%20des%20comptes, vous arrivez sur l'écran suivant :</p>	
<p>Indiquez votre adresse de messagerie.</p>	
<p>Puis indiquez l'adresse de votre correspondant ¹ (uniquement au sein des juridictions financières : adresse fonctionnelle et/ou adresse nominative)</p> <p>Avec le menu déroulant vous pouvez choisir le domaine « @ccomptes.fr » ou « @crtc.ccomptes.fr ».</p> <p>Merci d'utiliser l'adresse suivante : aragrefe-echanges@crtc.ccomptes.fr</p>	
<p>Une fois validée, l'adresse du destinataire s'ajoute dans la liste.</p> <p>Pour la supprimer en cas d'erreur utiliser l'icône de la croix se trouvant à sa droite.</p>	

¹ Merci de ne pas utiliser l'adresse « correspondance JF » : il s'agit d'une adresse fonctionnelle, votre message ne serait pas reçu par le destinataire visé. Il vous faut utiliser soit l'adresse nominative de votre interlocuteur, soit l'adresse fonctionnelle du greffe.

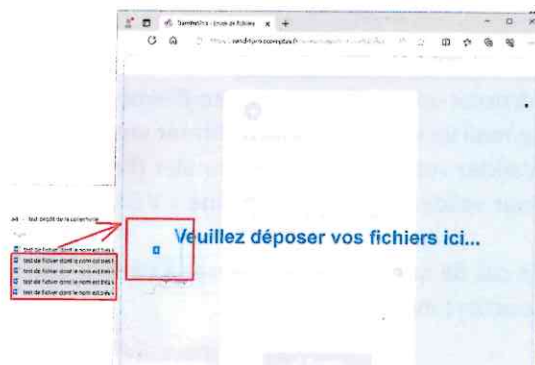
Dépôt du fichier à envoyer


Vous pouvez déposer le ou les documents en

appuyant sur le symbole « plus »  (en haut à gauche) ou par un simple glisser-déposer sur la fenêtre

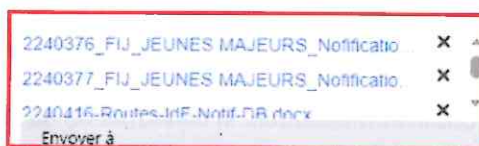
Merci de privilégier le dépôt d'un dossier ZIP en cas de grand nombre de documents.

Après sélection des documents à déposer, ces derniers s'affichent sur le tableau de bord et prêts à être envoyés



 Ajout de fichiers à envoyer (1.05Mo)

tous.le@cccomptes.fr



Liste des destinataires

Vous pouvez ajouter le sujet de l'envoi (ex : la référence du contrôle) ainsi qu'un message d'accompagnement.

Test de message

B I U S A A Normal

C'est un test pour la documentation

Vous pouvez suivre les actions sur ce fichier par votre destinataire en cochant la case « Demander un accusé de réception ».

Demander un accusé de réception

Vous pouvez également définir la durée de validité du partage de votre fichier (de 1 à 60 jours).

Durée de vie du fichier (jours)

60

Il est fortement déconseillé d'utiliser cette fonctionnalité même si vous pouvez définir un mot de passe nécessaire au téléchargement par votre correspondant. Si vous optez pour un mot de passe, il sera à transmettre par une autre méthode (téléphone par exemple) à votre destinataire.

Ajouter un mot de passe

Mot de passe facultatif

Vous pouvez supprimer automatiquement le document une fois le téléchargement réalisé la première fois sans attendre la « Durée de vie du fichier » indiquée précédemment.

Supprimer le fichier une fois téléchargé

Vous pouvez ensuite appuyer sur le bouton « Envoyer ». Vous recevrez le message suivant :

Un e-mail de confirmation vous a été

✓ envoyé, merci de le valider pour

finaliser votre envoi.

Étape indispensable

Pour confirmer votre envoi, l'application va vous adresser un email sur l'adresse d'expéditeur fournie. Ce mail va vous inviter à confirmer votre envoi (Validez votre envoi) ou à l'annuler (Refusez l'envoi) Pour valider appuyer sur l'icône « Validez l'envoi ».

En cas de non réception, pensez à vérifier dans vos courriers indésirables.

Fichier(s) à valider - Test de message

Fichier(s) à valider

Cher utilisateur,

Vous souhaitez envoyer le(s) fichier(s) suivants à **Comptes**

Message :

C'est un test pour la documentation

Fichiers :

- test de fichier dont le nom est très long avec des accents - Copie.docx
- test de fichier dont le nom est très long avec des accents - Copie (3).docx
- test de fichier dont le nom est très long avec des accents.docx
- test de fichier dont le nom est très long avec des accents - Copie (4).docx

Choisir une action

 Validez l'envoi

 Refusez l'envoi

Vous avez maintenant la confirmation de l'envoi.

Un n° de suivi est attribué pour chaque envoi.

Des accusés de mise à disposition puis de lecture vous seront adressés.

<https://send-tpro.comptes.fr/Validate/a0893d30-1a3b-49...>    [Se connecte](#)

Validation

L'envoi N°747135039734871917 est validé.



Rapport thématique régional

L'ACCUEIL DES ÉLÈVES DANS LES ÉCOLES PRIMAIRES PUBLIQUES EN AUVERGNE- RHÔNE-ALPES

Septembre 2025

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

PROCEDURES ET METHODES.....	5
SYNTHÈSE.....	6
INTRODUCTION.....	12
1 UNE ATTENTION PARTICULIERE PORTEE A LA QUALITE DE L'ACCUEIL DES ELEVES	16
1.1 Un pilotage effectif de la compétence scolaire, un lien avec les services du rectorat à approfondir	16
1.2 Les enjeux de l'accueil des enfants à besoins particuliers	17
1.3 Des efforts notables en matière de personnels	19
1.4 Une attention portée à l'existence et à la qualité de l'offre de restauration scolaire.....	21
1.5 Un accueil sur des horaires très étendus, mais une offre périscolaire limitée dans son contenu	24
1.6 Un soutien variable des activités culturelles, sportives et des sorties scolaires	25
2 UN CONTEXTE DE BAISSSE DEMOGRAPHIQUE QUI POSE DE SERIEUSES QUESTIONS POUR L'AVENIR	27
2.1 Des effets contrastés déjà constatés de la baisse démographique	27
2.2 Des collectivités territoriales qui ne disposent pas de tous les moyens pour appréhender les évolutions démographiques	30
2.3 Une capacité d'accueil généralement excédentaire, son évolution à mieux anticiper	32
3 DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS, A MENER DANS UN CONTEXTE CONTRAINT.....	34
3.1 Un patrimoine bâtiementaire ancien et souvent vieillissant.....	34
3.2 Des investissements souvent importants, à davantage articuler avec les enjeux démographiques et climatiques.....	35
3.3 Une attention générale portée aux matériels courants des écoles, mais une situation très hétérogène en matière informatique.....	39
4 UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT ET MAL CONNU POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPETENCE SCOLAIRE.....	41
4.1 Un effort financier important pour la mise en œuvre de la compétence scolaire.....	43
4.2 Le coût d'un élève, une donnée souvent méconnue par les collectivités et des écarts significatifs d'une commune à l'autre	44

ANNEXES.....	47
Annexe n° 1. Liste des abréviations	48
Annexe n° 2. Données statistiques et financières.....	49

PROCEDURES ET METHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats.

En 2024, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé vingt-et-une collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la région Auvergne-Rhône-Alpes (les communes de Mions, de Roanne, de Sathonay-Camp, de Saint-Flour, de Saint-Martin-d'Uriage, de Saint-Priest, de Tarare, de Tassin-la-Demi-Lune, de Val d'Arcomie, de Vienne, de Villefontaine et de Voiron, ainsi que la communauté de communes du Pays de Cruseilles (conjointement avec les communes de Cruseilles, de Copponex et de Vovray-en-Bornes), le réseau d'écoles du territoire constitué entre les communes de Coltines, d'Ussel et de Valuéjols et le regroupement pédagogique intercommunal d'Anglards-de-Saint-Flour et Vabres) dans le cadre d'une enquête régionale portant sur l'accueil des élèves dans les écoles primaires publiques.

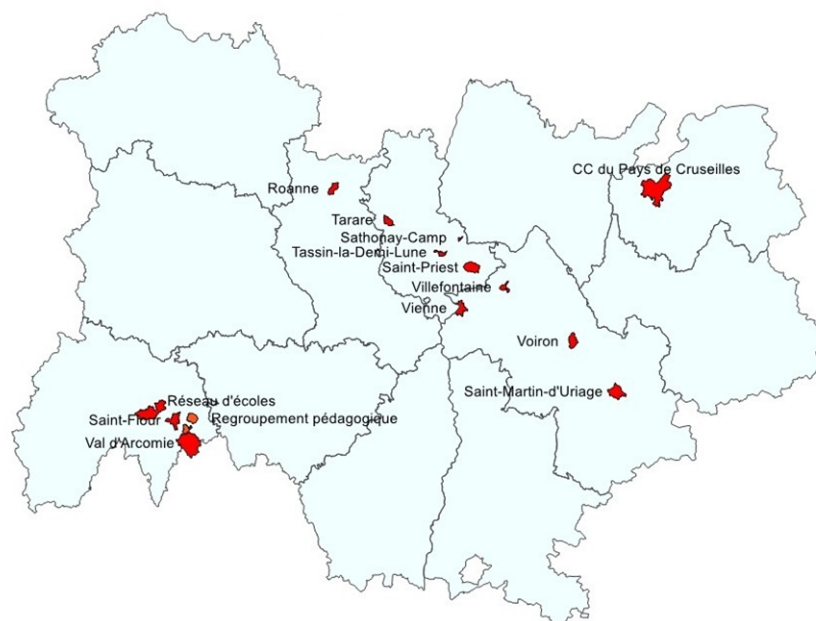
Ce rapport public thématique qui a été délibéré le 10 septembre 2025 par la chambre, a été réalisé sur la base de quinze rapports d'observations définitives¹, qui ont fait l'objet chacun d'une contradiction. Ils sont disponibles sur le site de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

¹ La chambre a contrôlé plusieurs communes appartenant à un même regroupement pédagogique ou à un même établissement public de coopération intercommunale. Dans ce cas, l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières prévoit que « *les observations issues du contrôle coordonné de plusieurs organismes de la compétence de la chambre régionale des comptes et qui figure à son programme annuel des travaux peuvent donner lieu à un unique rapport d'observations provisoires* ».

SYNTHÈSE

(1) La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé en 2024 et 2025 vingt-et-une communes (dont plusieurs appartiennent à des regroupements pédagogiques intercommunaux) et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de la région Auvergne-Rhône-Alpes², dans le cadre d'une enquête régionale sur l'accueil des élèves dans les écoles primaires publiques. À partir de ces travaux, elle a réalisé un rapport de synthèse.

Carte n° 1 : Échantillon des collectivités territoriales et établissement public contrôlés au titre de l'enquête sur l'accueil des élèves des écoles primaires publiques



Source : chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

(2) L'enseignement et l'éducation relèvent conjointement de l'État et des collectivités territoriales. Depuis les lois de décentralisation de 1982, une part importante de la compétence éducation a été transférée aux collectivités territoriales (au bloc communal pour le primaire, au département pour le collège et à la région pour le lycée). L'État demeure principalement compétent pour la définition des programmes scolaires, la délivrance des diplômes nationaux

² Les communes de Mions, de Roanne, de Sathonay-Camp, de Saint-Flour, de Saint-Martin-d'Uriage, de Saint-Priest, de Tarare, de Tassin-la-Demi-Lune, de Val d'Arcomie, de Vienne, de Villefontaine et de Voiron, ainsi que la communauté de communes du Pays de Cruseilles (conjointement avec les communes de Cruseilles, de Copponex et de Vovray-en-Bornes), le réseau d'écoles du territoire constitué entre les communes de Coltines, d'Ussel et de Valuéjols et le regroupement pédagogique intercommunal d'Anglards-de-Saint-Flour et Vabres. À titre complémentaire, le présent rapport s'appuie sur les observations formulées dans le cadre des contrôles des communes de Charvieu-Chavagneux (février 2023) et de Crémieu (mars 2025). Par souci de simplicité dans la rédaction, les termes de « collectivités territoriales » couvrent dans le présent rapport à la fois les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

et la gestion des personnels enseignants et administratifs. L'implication des communes dans la politique scolaire est fondamentale, en particulier s'agissant de l'accueil des élèves, et constitue un enjeu majeur pour elles : outre la propriété et l'entretien des écoles, elles ont la charge de la sectorisation des élèves, de la gestion du personnel non enseignant et des temps périscolaires ainsi que, le cas échéant, de la restauration scolaire. Tout ou partie de leurs compétences peuvent par ailleurs être transférées à l'échelon intercommunal et mises en œuvre via un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) ou dans le cadre d'un réseau d'écoles du territoire (RET) constitué entre plusieurs communes.

Une attention particulière portée à la qualité de l'accueil des élèves

(3) A l'issue de ses contrôles, la chambre a constaté la très forte implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur compétence scolaire. Elles consacrent des moyens humains et financiers importants à la fourniture d'un accueil de qualité au sein de leurs écoles primaires publiques.

(4) La politique scolaire (hors personnel enseignant, qui relève de la compétence exclusive du ministère de l'Éducation nationale) est mise en œuvre au quotidien par un nombre conséquent d'agents publics, représentant une part importante des effectifs communaux totaux. Ces emplois peuvent être occupés par des agents titulaires ou contractuels. Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) sont le principal poste de dépense de ressources humaines des collectivités en matière scolaire.

(5) D'une façon générale, les collectivités abordent la question de l'accueil des élèves à besoin particulier et de l'école inclusive de façon attentive. Sur ce dernier point, si toutes les écoles ne sont pas aux normes, les communes s'efforcent de les rendre accessibles à l'occasion de travaux de rénovation.

(6) L'organisation des activités périscolaires (pause méridienne et accueil des matin et soir) est très variable en fonction des collectivités. Certaines proposent de nombreuses activités aux enfants, nécessitant la présence de plusieurs animateurs ou d'intervenants extérieurs, tandis que d'autres limitent leur offre à une simple surveillance. De fait, les besoins en agents ou intervenants varient très fortement, pour des temps de travail parfois assez limités. La plupart des communes assurent connaître des difficultés de recrutement, en particulier des animateurs périscolaires, en raison notamment des contraintes horaires ou de la faible quotité de travail (souvent à temps non complet).

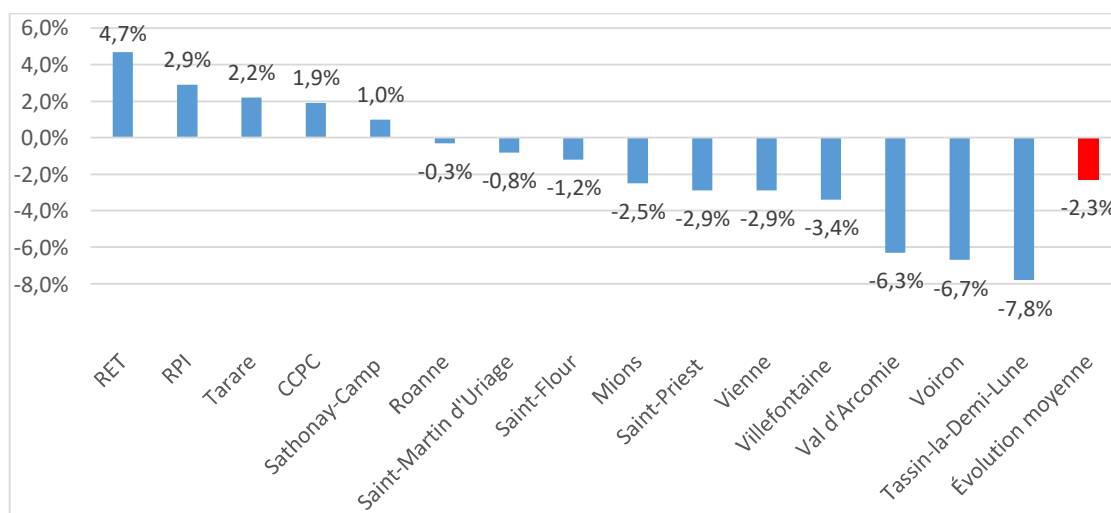
(7) La plupart des collectivités attachent une attention particulière à l'existence d'une offre de restauration scolaire, sans restriction d'accès et au plus près des élèves, dans l'enceinte de l'école. Cette dernière est parfois considérée par les maires de communes rurales comme un service essentiel pour entretenir l'attractivité de l'école et, au-delà, du territoire. Les collectivités ont par ailleurs conscience de l'attente des familles à l'égard de la qualité des repas, et certaines ont mis en place des outils permettant de prendre en compte l'avis des enfants ainsi que des agents. Le coût d'un repas est très variable d'une commune à l'autre, sans que la chambre puisse corrélérer ce prix avec le choix d'un mode de gestion particulier, la taille ou la situation géographique de la commune. Elle note cependant que l'inflation des années 2022 et suivantes a entraîné une hausse des coûts de production, qui a généralement été répercutée sur le prix des repas.

(8) Enfin, certaines collectivités soutiennent davantage que d'autres les activités culturelles et sportives. Ces derniers passent, en particulier, par la fourniture d'accès privilégiés aux équipements municipaux (centres culturels, médiathèques, équipements sportifs, etc.). Dans l'ensemble, elles participent au financement des sorties scolaires, notamment lorsque des projets pédagogiques y sont adossés.

Une baisse démographique déjà amorcée qui doit dès à présent être mieux prise en compte

(9) À quelques exceptions près, toutes les collectivités contrôlées constatent déjà une baisse plus ou moins marquée du nombre des inscriptions en maternelle depuis la rentrée 2019. Ces diminutions sont très variables d'une commune à l'autre, sans qu'une corrélation entre la taille ou la situation géographique de la commune puisse être établie. Cette évolution démographique rejoint le constat national d'une baisse des effectifs scolaire, qui devrait se poursuivre dans les prochaines années.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre d'élèves inscrits dans les écoles primaires publiques (entre les rentrées 2021 et 2023) *



Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC

* CCPC : communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, Copponex et Vovray-en-Bornes ; RET : réseau d'écoles du territoire entre les communes de Coltines, Ussel et Valuèjols ; RPI : regroupement pédagogique intercommunal entre les communes d'Anglards-de-Saint-Flour et Vabres.

(10) La baisse des effectifs doit être davantage prise en compte par les collectivités territoriales. A court terme, elle va renforcer le phénomène de sous-utilisation des locaux déjà constaté dans certaines collectivités et accélérer le nombre des fermetures de classes. Les collectivités doivent anticiper ces évolutions dans la gestion de leur patrimoine, en particulier lorsque des projets de construction ou de réaménagement d'écoles sont envisagés.

(11) La chambre a pu constater les difficultés de recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire auxquelles sont confrontées les collectivités. À défaut d'un instrument de pilotage performant croisant les données provenant de différentes administrations, la prospective démographique demeure construite par les seules communes, de manière empirique

et parcellaire. Une telle pratique demeure toutefois insuffisante pour leur permettre de s'assurer de la correcte mise en œuvre de l'obligation de scolarisation dès trois ans ou de construire une prospective démographique fiable à l'horizon de quatre ou cinq années.

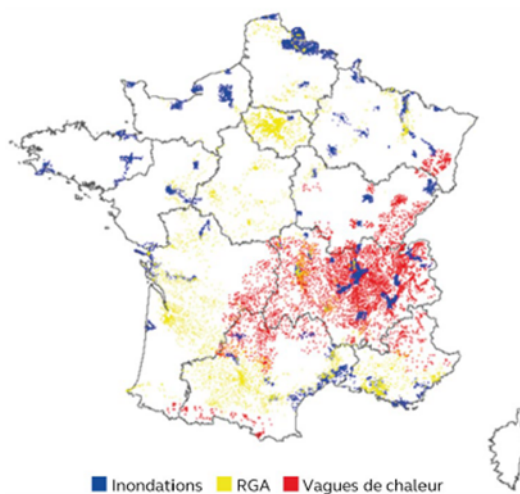
Un patrimoine scolaire vieillissant et des besoins d'investissement importants pour faire face au changement climatique

(12) Le patrimoine scolaire des collectivités territoriales est éclectique, souvent vieillissant et peu adapté aux contraintes liées au changement climatique. Dans la plupart des collectivités contrôlées, des efforts financiers et humains notables sont mis en œuvre par les collectivités pour l'entretien courant et les réparations du quotidien des écoles primaires publiques.

(13) En matière d'investissement, les collectivités consacrent une part importante de leurs budgets d'investissement au patrimoine scolaire immobilier, pouvant aller jusqu'à 50 % du total de leurs dépenses d'investissement. Le montant de ces investissements dépend pour une large part de la nature des travaux à réaliser (mise en accessibilité, rénovation énergétique, construction d'une nouvelle école, etc.), de l'état du patrimoine et des besoins de la collectivité.

(14) Les besoins en investissement dépassent souvent la capacité financière de la collectivité. Dès lors, le pilotage de la politique bâtiminaire et les décisions de réaliser des travaux de réhabilitation ou de rénovation énergétique sont très souvent liés à l'obtention de subventions, ce qui peut avoir des effets induits importants sur le choix des travaux à réaliser (rénovation ou construction nouvelle, rénovation énergétique extérieure avant la réhabilitation intérieure, etc.) ou leur priorisation. La plupart des collectivités ont lancé ou réalisé des projets de réhabilitation et / ou de rénovation énergétique de tout ou partie des écoles, pour les adapter au changement climatique (en particulier les vagues de chaleur, les inondations et le retrait-gonflement des argiles), auquel les collectivités territoriales de la région sont particulièrement exposées.

Carte n° 2 : Écoles exposées à des vagues de chaleur supérieures à 15 jours par an, aux risques d'inondation et au retrait-gonflement des argiles*



Source : Cour des *comptes* d'après données DRIAS, DGPR et BRGM

* Les données des vagues de chaleur ne prennent pas en compte les mois de juillet et août.

Un effort financier important et mal connu pour la mise en œuvre de la compétence scolaire avec des gros écarts selon les collectivités

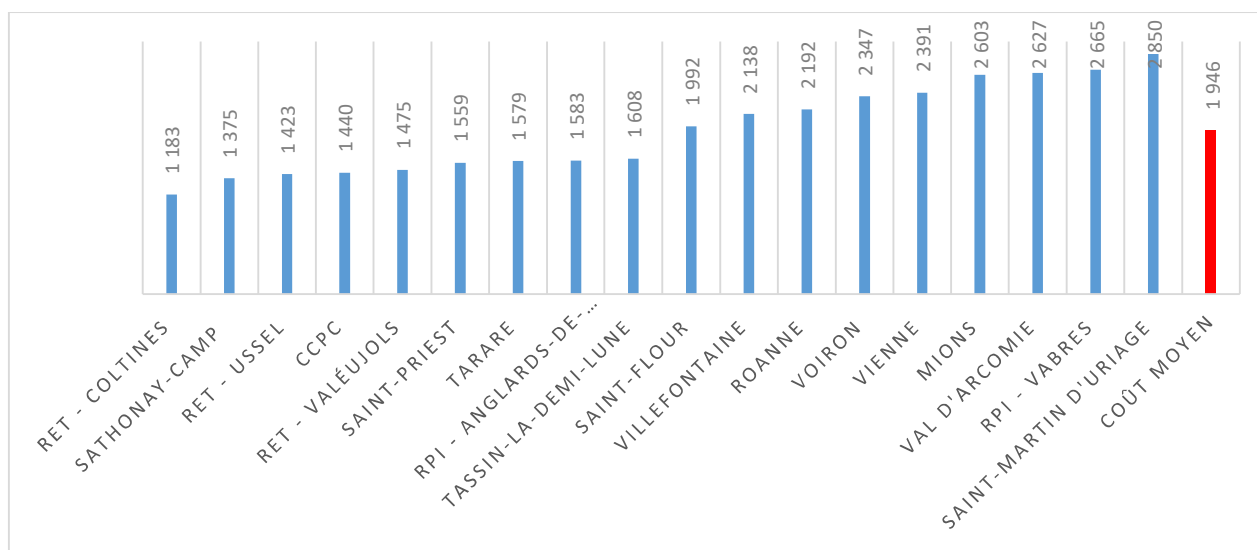
(15) La chambre a constaté, les difficultés récurrentes pour fiabiliser les données financières de nombreuses collectivités. C'est particulièrement le cas pour les plus petites communes, qui ne tiennent en général pas de comptabilité fonctionnelle. Mais l'analyse du coût de fonctionnement de la politique scolaire et périscolaire s'est également heurtée à la non permanence des méthodes et au manque de robustesse des données produites par certaines collectivités, disposant pourtant d'une comptabilité fonctionnelle. La chambre a toutefois procédé à une évaluation du coût global d'un élève de primaire, malgré ces réserves d'ordre méthodologique.

(16) La question du coût de la mise en œuvre de la compétence scolaire reste insuffisamment appréhendée par la plupart des collectivités, tant d'un point de vue général que dans ses différentes composantes. Une connaissance fine de ces coûts est pourtant indispensable, dans un double contexte de baisse démographique durable et de recherche d'une rationalisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales.

(17) D'une manière générale, la mise en œuvre de la compétence scolaire représente un effort financier important pour les communes, compris entre 12 % et 30 % de leurs budgets de fonctionnement, selon les calculs effectués par la chambre. Cette disparité est le reflet aussi bien d'une volonté politique plus ou moins volontariste des collectivités (en particulier sur le volet périscolaire), que de la structure des équipements scolaires, des effectifs ou de caractéristiques géographiques ou historiques propres à chaque territoire. Assez logiquement, les dépenses scolaires sont, pour une large part, constituées des charges de personnel qui en représentent plus de la moitié.

(18) Rapporté au nombre d'élèves scolarisés, le coût de la compétence scolaire se situe en moyenne sur la période 2021-2023 à un peu plus de 1 900 € par élève et par an. Ce coût net inclut les dépenses et recettes scolaires et périscolaires et connaît une progression importante d'un peu plus de 8 % par an sur la période, passant d'un peu moins de 1 800 € à un peu plus de 2 100 €. Les situations sont cependant très hétérogènes entre les collectivités. La principale constante qui semble ressortir de l'enquête est l'écart très important entre le coût d'un élève de maternelle et celui d'un élève d'élémentaire (hors périscolaire), principalement en raison de charges de personnel largement imputées sur les classes de maternelle et lié à la présence d'ATSEM, alors que le nombre d'enfants y est moins important qu'en élémentaire.

Graphique n° 2 : Coût net de la scolarité d'un élève en primaire – moyenne 2021-2023*



Sources : données financières des collectivités, retraitement chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes (dépenses de fonctionnement uniquement)

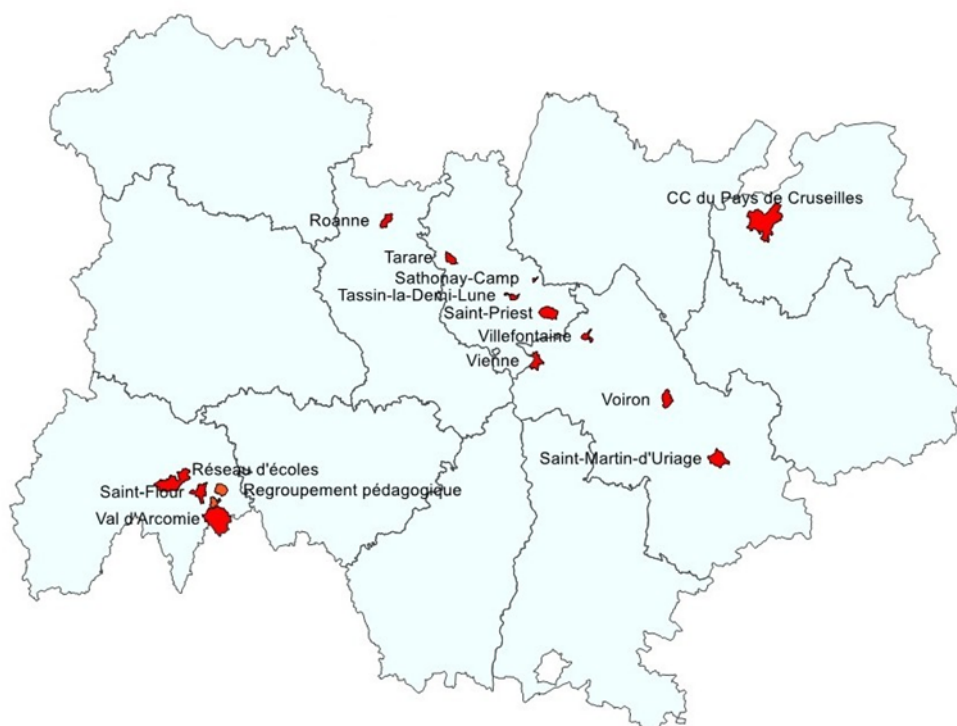
* Classement des collectivités par ordre croissant de montant de dépenses ;

CCPC : communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, Copponex et Vovray-en-Bornes

INTRODUCTION

(19) La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a réalisé une enquête sur l'accueil des élèves dans les écoles primaires publiques en Auvergne-Rhône-Alpes, pour la période 2019-2024. Elle a pour cela contrôlé un échantillon de vingt-et-une communes (dont plusieurs appartiennent à des regroupements pédagogiques intercommunaux) et un établissement public de coopération intercommunale³, dans le cadre d'une enquête régionale sur l'accueil des élèves dans les écoles primaires publiques. Cet échantillon est représentatif de la diversité des collectivités du territoire régional : il comprend des collectivités de tailles différentes (de moins de 500 à plus de 35 000 habitants), relevant de différents types de territoires (zones urbaines, péri-urbaines et rurales).

Carte n° 3 : Échantillon des collectivités territoriales et établissement public contrôlés au titre de l'enquête sur l'accueil des élèves des écoles primaires publiques



Source : chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

³ Les communes de Mions, de Roanne, de Sathonay-Camp, de Saint-Flour, de Saint-Martin-d'Uriage, de Saint-Priest, de Tarare, de Tassin-la-Demi-Lune, de Val d'Arcomie, de Vienne, de Villefontaine et de Voiron, ainsi que la communauté de communes du Pays de Cruseilles (conjointement avec les communes de Cruseilles, de Copponex et de Vovray-en-Bornes), le réseau d'écoles du territoire constitué entre les communes de Coltines, d'Ussel et de Valuèjols et le regroupement pédagogique intercommunal d'Anglards-de-Saint-Flour et Vabres. À titre complémentaire, le présent rapport s'appuie sur les observations formulées dans le cadre des contrôles des communes de Charvieu-Chavagneux (février 2023) et de Crémieu (mars 2025). Par souci de simplicité dans la rédaction, les termes de « collectivités territoriales » couvrent dans le présent rapport à la fois les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

(20) L'échantillon tient compte de particularismes locaux, comme la présence d'écoles relevant du réseau d'éducation prioritaire (REP ou REP+). Les écoles privées, dont les règles de fonctionnement sont spécifiques et, par certains aspects dérogatoires de l'enseignement public, ont été exclues du champ des travaux. Toutefois, les contrôles ont pu porter sur les montants et modalités de calcul du forfait d'externat, versé par les communes aux établissements d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État. La question de l'organisation des transports scolaires n'est pas non plus abordée par la présente synthèse, celle-ci ne relevant pas directement de la thématique retenue par la présente enquête⁴.

(21) Le présent rapport présente la synthèse des observations définitives émises par la chambre à l'occasion de ces contrôles. Il fait suite à la publication d'un rapport de la Cour des comptes consacré à l'enseignement primaire⁵.

(22) L'enseignement et l'éducation relèvent conjointement de l'État et des collectivités territoriales. Depuis les lois de décentralisation de 1982, une part importante de la compétence éducation a été transférée aux collectivités territoriales (au bloc communal pour le primaire, au département pour le collège et à la région pour le lycée).

(23) Pour l'enseignement du premier degré, le code de l'éducation prévoit que toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique⁶ et d'une école maternelle publique, qui peuvent être regroupées dans un même ensemble bâtiementaire⁷. L'établissement des écoles publiques est une dépense obligatoire⁸. L'accueil des élèves à l'école primaire (maternelle et élémentaire) constitue ainsi un enjeu majeur pour les communes : outre la propriété et l'entretien des écoles⁹, elles ont la charge de la sectorisation des écoles¹⁰, de la restauration scolaire lorsque ce service public facultatif est proposé¹¹, de la gestion du personnel non enseignant.

(24) L'État est principalement compétent pour la définition des programmes scolaires, la délivrance des diplômes nationaux et la gestion des personnels enseignants et administratifs. Les communes n'exercent aucune responsabilité quant à la définition des programmes, l'organisation des enseignements et la gestion des personnels enseignants, qui relèvent de compétences exercées par le ministère de l'Éducation nationale. Leur implication dans la

⁴ L'article L. 3111-7 du code des transports précise que « les transports scolaires sont des services réguliers publics » et que « la région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports », en qualité d'autorité organisatrice des transports (AOT). Le code précise d'une part qu'à l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1^{er} septembre 1984, cette compétence est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité et que, d'autre part, la région « peut confier par convention, (...) tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales ».

⁵ Cour des comptes, *L'enseignement primaire – Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève*, Rapp. public thématique, mai 2025.

⁶ Code de l'éducation, art. L. 212-2.

⁷ Code de l'éducation, art. L. 212-2-1.

⁸ Code de l'éducation, art. L. 212-5.

⁹ Code de l'éducation, art. L. 212-4.

¹⁰ Code de l'éducation, art. L. 212-7 : « dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal ».

¹¹ L'article L. 131-13 du code de l'éducation fait de la restauration scolaire un service public facultatif.

politique scolaire reste cependant fondamentale, en particulier s'agissant de l'accueil des élèves, notion qui recouvre un large périmètre¹² : les collectivités assument les coûts liés à la construction, à la rénovation, au fonctionnement et à l'entretien des bâtiments scolaires, mais également ceux liés à l'encadrement des élèves durant les temps scolaires¹³ et périscolaires¹⁴. La Cour des comptes relève d'ailleurs que l'effort financier global des collectivités territoriales est comparable à celui de l'État (hors retraites) : 19 Md€ en 2022 (principalement en dépenses de fonctionnement des écoles et d'investissement), contre 20,1 Md€ la même année pour l'État, principalement en dépenses de personnels (hors retraites)¹⁵.

(25) La compétence scolaire est le plus souvent directement mise en œuvre par la commune, qui peut être amenée à gérer une ou plusieurs écoles maternelles et élémentaires, éventuellement regroupées au sein de groupes scolaires¹⁶. Mais d'autres formes d'organisation existent, permettant une adaptation de l'école au contexte local : certaines compétences communales, en particulier en matière bâtementaire, peuvent ainsi être transférées au niveau intercommunal ; en zone rurale particulièrement, d'autres formes de coopération entre communes peuvent être mises en place, via des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI)¹⁷ notamment.

(26) L'enquête de la chambre avait pour objet de mieux évaluer l'implication des collectivités territoriales dans l'accueil des élèves dans les écoles primaires publiques de chaque collectivité contrôlée (avec quels moyens, pour quels résultats et à quels coûts). Au sein de l'école primaire, la maternelle revêt une importance particulière puisqu'elle constitue le premier contact avec l'école et les apprentissages. Cette importance a été accrue par la réforme sur la scolarisation obligatoire dès trois ans, entrée en vigueur à la rentrée 2019¹⁸. Le niveau élémentaire (du CP au CM2) présente d'autres enjeux, liés aux apprentissages fondamentaux pour le développement des élèves et leur accès à l'enseignement secondaire (collège et lycée)¹⁹.

¹² La présente enquête est centrée sur l'accueil des élèves de primaire durant les temps scolaires et périscolaires. De ce fait, l'accueil sur les temps extra-scolaires (en particulier les mercredis, samedis et durant les vacances scolaires) n'est pas abordé.

¹³ À titre principal le coût des personnels d'encadrement des élèves de maternelle, via le recrutement d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

¹⁴ À titre principal l'accueil du matin et du soir, avant et après les cours, mais également sur la période de la pause méridienne.

¹⁵ Cour des comptes, *L'enseignement primaire – Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève*, Rapp. public thématique, mai 2025, p. 29.

¹⁶ Un groupe scolaire correspond au rassemblement de deux écoles distinctes (une maternelle et l'autre élémentaire) sur un terrain commun. Le groupe peut parfois être placé sous une direction commune, sans que cela soit obligatoire (source : Éducation nationale).

¹⁷ Un regroupement pédagogique intercommunal permet à plusieurs communes de se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une ou plusieurs écoles (dans ce cas, elles peuvent se partager les niveaux d'enseignement). Les dépenses sont alors réparties entre les communes selon les termes de l'accord conclu, fixant notamment les conditions de répartition des charges des écoles regroupées.

¹⁸ L'article L. 131-1 du code de l'éducation, dans sa version issue de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, prévoit désormais que « l'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans ».

¹⁹ Cour des comptes, *L'enseignement primaire – Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève*, Rapp. public thématique, mai 2025.

(27) Dans son rapport de mai 2025, la Cour des comptes souligne la nécessité de repenser un système éducatif trop centralisé et qui n'intègre pas suffisamment tous les acteurs et, en particulier, les collectivités territoriales. Le modèle de l'école doit être repensé pour pouvoir intégrer trois défis majeurs (mettre le bien-être de l'enfant au centre des initiatives innovantes, tirer parti des opportunités du numérique au service de la pédagogie et adapter l'école au changement climatique), dans un contexte de baisse démographique marqué et qui a vocation à perdurer dans le temps.

(28) La Cour des comptes souligne également la difficile prise en compte de deux enjeux dont les impacts pour les communes ne sont pas encore totalement maîtrisés. D'une part, la baisse démographique, qui entraîne déjà des fermetures de classes et rend nécessaire une réflexion approfondie sur le devenir du bâti scolaire municipal. Cette évolution démographique constitue un enjeu majeur, tout aussi décisif que l'avait été le phénomène inverse au cours des précédentes décennies, au moment de la massification de l'enseignement à ses différents échelons de formation. D'autre part, la transition écologique, dont les effets peuvent être potentiellement très importants pour les écoles publiques. A cet égard, la Cour rappelle que le bâti scolaire représente la moitié du patrimoine immobilier des communes et que 52 % des écoles publiques sont déjà exposées à l'un au moins des risques climatiques²⁰. L'effort d'adaptation du bâti scolaire implique la réalisation d'investissements lourds par les collectivités²¹, dans un contexte financier de plus en plus contraint²². Ces deux enjeux sont encore trop souvent appréhendés de façon séparée par les communes, alors qu'ils ont nécessairement des répercussions l'un sur l'autre.

(29) L'enquête de la chambre fait écho à ces constats en analysant la façon dont les communes assurent la qualité de l'accueil des élèves de primaire. Celle-ci s'apprécie tant d'un point de vue bâtimentaire que par la fourniture des matériels nécessaires au bon déroulé des enseignements (mobilier, informatique, etc.) ou encore par l'encadrement des enfants, pour toutes les activités qui ne relèvent pas directement de l'enseignement (accueil, surveillance, animation des temps périscolaires, pause méridienne, etc.)²³.

(30) Il ressort de cette synthèse régionale que les collectivités territoriales et leurs groupements demeurent très impliqués dans la mise en œuvre de la compétence scolaire sur leurs territoires et portent une attention particulière à la qualité de l'accueil des élèves au sein des écoles primaires publiques (1). Toutefois, le contexte de la baisse démographique et du

²⁰ Les risques climatiques identifiés par la Cour sont les vagues de chaleur d'au moins 15 jours, les inondations, le retrait-gonflement des argiles, les risques industriels et les constructions sur des sites et sols pollués ou potentiellement pollués (Cour des comptes, *L'enseignement primaire – Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève*, Rapport public thématique, mai 2025, p. 89).

²¹ Au-delà des seules écoles, l'Inspection générale des finances estime à 21 Md€ / an l'investissement que devront consacrer les collectivités territoriales à aux enjeux de transition écologique entre 2024 et 2030 (IGF, *L'investissement des collectivités territoriales*, oct. 2023).

²² Dans son analyse annuelle des finances publiques locales pour 2024, la Cour des comptes souligne que « les collectivités territoriales et leurs groupements dégagent un besoin de financement depuis 2023 » et qu'en 2024, ce besoin de financement « a plus que doublé (par rapport à 2023) pour atteindre 11,4 Md€, soit 0,4 point de PIB ». Dans le même temps, la Cour relève une progression plus forte des charges que des produits de fonctionnement, réduisant en conséquence leur épargne disponible pour investir (- 1,8 Md€, soit - 4,5 % par rapport à 2023) : sur les deux années 2023 et 2024, elle a reculé de 5,3 Md€ (soit - 12,3 % par rapport à 2022) - Cour des comptes, *Finances publiques locales – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements en 2024*, Fascicule 1, juin 2025).

²³ Les personnels enseignants et de direction des écoles publiques relèvent du ministère de l'Éducation nationale.

changement climatique pose de sérieuses questions pour l'avenir de la mise en œuvre de cette compétence (2), car ces enjeux ne sont pas toujours suffisamment appréhendés par les pouvoirs publics, en particulier dans le domaine des investissements (3). Enfin, si les collectivités fournissent un effort financier important en matière scolaire, celui-ci demeure trop souvent mal connu (4).

1 UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE À LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL DES ÉLÈVES

1.1 Un pilotage effectif de la compétence scolaire, un lien avec les services du rectorat à approfondir

(31) Le bon fonctionnement des écoles dépend pour une large part de la qualité des relations entre les services municipaux et la communauté éducative, à la fois partenaire et utilisatrice des moyens consacrés par la commune à l'accueil du public scolaire. Au-delà de l'implication souvent forte des maires (notamment en cas de fermeture de classe ou d'école), cela passe par la nomination systématique d'un adjoint au sein de l'équipe municipale, chargé de la gestion des écoles, ainsi que, le cas échéant, par la création d'une commission vie scolaire au sein du conseil municipal. À ce titre, il est membre des conseils d'école et la chambre a pu constater la forte implication des élus en la matière.

(32) Plusieurs contrôles ont souligné la satisfaction des équipes de direction des écoles primaires quant aux modalités de traitement de leurs demandes par les collectivités²⁴. Au sein des écoles, l'implication des communes est généralement marquée par des temps d'échange et de concertation réguliers et pluriels, au sein de nombreuses instances, tant avec les directeurs d'école, les représentants de l'Éducation nationale que les parents²⁵.

(33) L'adoption d'un projet éducatif territorial (PEDT) n'est pas obligatoire. Il fournit un cadre qui permet à l'ensemble des acteurs éducatifs de coordonner leurs actions de manière à respecter au mieux les rythmes, les besoins et les aspirations de chaque enfant. Il ouvre droit à des financements de l'État et permet certains assouplissements réglementaires, en particulier quant au taux d'encadrement des enfants durant les accueils périscolaires des matins et des soirs. Si la plupart des communes ont adopté un PEDT, son contenu et l'implication des collectivités demeurent variables en fonction des territoires. La chambre a parfois relevé que certains PEDT avaient été signés mais jamais mis en œuvre, que d'autres demeuraient très incomplets ou qu'ils n'étaient pas réellement pilotés dans leur mise en œuvre. Au final, le PEDT apparaît davantage comme un document de programmation interne aux communes que comme un véritable projet éducatif à l'échelle d'un territoire.

²⁴ Les équipes de direction soulignent que les communes sont généralement réactives en cas de difficulté matérielle, quelle que soit les modalités d'organisation de la commune (parfois un agent dédié, parfois un guichet de services) et qu'elles sont à l'écoute des besoins des enseignants en termes d'achat, de réparation ou de remplacement des matériels et équipements, notamment informatique.

²⁵ Au sein de l'école de Sathonay-Camp, un suivi de la qualité des repas du restaurant scolaire est réalisé annuellement, par sondage auprès des enfants et des personnels encadrants et par l'invitation à déjeuner de la commission vie scolaire (en présence du maire) et de l'association des parents d'élèves.

(34) Enfin, la plupart des communes entretiennent des relations régulières avec les services académiques, par le biais des inspecteurs de l'Éducation nationale et leurs services. Cela permet d'anticiper les prises de décision du rectorat, notamment en cas de fermeture de classes. La Cour des comptes souligne à cet égard que « *la stabilité et la visibilité constituent des éléments clés pour permettre de mieux faire face aux enjeux de court et de long terme de l'école primaire que sont notamment l'évolution du bâti scolaire (sécurité, bien-être des élèves, transition écologique, adaptation thermique, etc.), la gestion des ressources humaines (recrutement d'accompagnants sur le temps périscolaire) et le suivi du budget (organisation de la restauration scolaire ou du transport scolaire par exemple)* »²⁶. La chambre a pu constater lors de nombreux contrôles qu'un tel dialogue devait être renforcé, notamment en matière de pilotage des évolutions démographiques, ainsi que les difficultés que peuvent avoir les communes à anticiper les ouvertures ou fermetures de classes au-delà d'une année scolaire.

1.2 Les enjeux de l'accueil des enfants à besoins particuliers

(35) La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a fait de la scolarisation des élèves en situation de handicap dans le milieu scolaire dit « *ordinaire* » (c'est-à-dire dans une école, un collège ou un lycée) un principe de droit. L'article L. 111-1 du code de l'éducation met en œuvre cet objectif et dispose que le service public de l'éducation « *contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative, qu'il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser* » et qu'il « *veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction* ». L'ensemble des collectivités contrôlées dans le cadre de l'enquête régionale a témoigné d'une attention particulière quant à la question de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap. Vingt ans après l'adoption de la loi sur l'égalité des chances, la chambre constate que de nombreuses insuffisances demeurent, notamment dans le repérage et la prise en charge du handicap par les services de l'État. En conséquence, les communes se trouvent souvent démunies face à la problématique de l'accueil des élèves en situation de handicap.

(36) Plusieurs enjeux se présentent aux collectivités. En premier lieu, elles ont l'obligation d'assurer l'accessibilité des écoles à tous les enfants, sans aucune distinction²⁷. La chambre a pu constater à la fois les efforts fournis par les collectivités en vue de la mise en accessibilité des écoles primaires²⁸, mais également le fait que, dans la majorité des communes,

²⁶ Cour des comptes, *L'enseignement primaire – Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève*, Rapport public thématique, mai 2025, p. 61.

²⁷ Code de l'éducation, article L. 111-1. Sur ce fondement, la loi handicap de 2005 avait initialement fixé au 1^{er} janvier 2015 l'échéance pour rendre accessibles l'ensemble des établissements scolaires aux personnes à mobilité réduite (PMR). Une ordonnance du 26 septembre 2014 a pris note du retard dans les travaux et a accordé un délai supplémentaire de trois ans, moyennant la mise en place de documents de programmation financière des travaux d'accessibilité (Ad'AP) qui constituent un « engagement à faire ».

²⁸ L'ensemble des écoles publiques de Tassin-la-Demi-Lune sont accessibles aux PMR, l'ensemble des travaux ayant été réalisé avant 2019. À Roanne, toutes les écoles sont accessibles aux personnes à mobilité réduite, sauf deux d'entre elles qui ne le sont que partiellement et deux qui ne le sont pas du tout (mais ces deux dernières doivent faire l'objet d'un regroupement prochain dans un bâtiment en cours de construction).

de nombreux bâtiments demeurent non équipés²⁹ et que ces travaux sont souvent réalisés lorsqu'un besoin est exprimé³⁰ ou à l'occasion d'opérations de rénovation de plus grande ampleur de l'école.

(37) En deuxième lieu, les collectivités peuvent être amenées à accueillir des élèves à besoins particuliers, quels qu'ils soient (élèves allophones³¹ ou porteurs de handicaps). Outre le matériel pédagogique fourni par l'Éducation nationale, les collectivités financent et installent, si besoin, du mobilier et du matériel spécifiques. S'agissant des élèves en situation de handicap, elles peuvent être amenées à aménager des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) ou des unités d'enseignement maternelle ou élémentaire autisme (UEEA et UEMA)³², qui proposent un enseignement adapté dans le cadre de regroupements avec aménagements, adaptations pédagogiques et mesures de compensation mis en œuvre par les équipes éducatives. Selon les préconisations de leur projet personnalisé de scolarisation, les élèves alternent temps de scolarisation dans une salle de classe qui leur est réservée et temps de regroupement dans la classe correspondant à leur âge.

(38) L'accueil et l'intégration de ces enfants peuvent également faire l'objet d'une action spécifique dans le projet éducatif territorial axée sur l'échange avec les familles, la formation des agents et l'accueil adapté et progressif de l'enfant³³.

(39) Certaines communes identifient une augmentation sensible du nombre d'enfants concernés par des besoins d'adaptation de l'environnement pédagogique, alors même que leur recensement précis demeure difficile, en raison d'un diagnostic et d'une reconnaissance du handicap par les services départementaux³⁴ parfois tardifs. La Cour des comptes souligne à cet égard que le parcours de reconnaissance d'une situation de handicap *« peut s'avérer complexe et nécessite, pour les familles et les élèves, une compréhension fine des attendus et des modes de fonctionnement de chacune des institutions »*. Elle relève que *« certains récits de familles relèvent du registre du "parcours du combattant" pointant les nombreuses difficultés rencontrées pour compléter correctement le dossier et les délais d'attente ressentis comme très longs pour lesquels il existe une forte disparité territoriale »*. En complément, les collectivités contrôlées par la chambre soulignent certaines limites du système de détection des handicaps : délais de prise en charge par les services de l'État très longs, absence de l'identification du handicap préalablement à la première scolarisation de l'enfant, refus des familles de faire procéder aux diagnostics (parfois pour des raisons financières de coût élevé de la détection) ou encore difficultés financières ou sociales engendrées par les problèmes de santé des enfants.

²⁹ À Charvieu-Chavagneux, seules les deux écoles de construction récente (2012 et 2015) disposent d'accès PMR, aucuns travaux n'ayant été engagés dans les autres groupes scolaires. À Saint-Priest, huit des seize groupes scolaires répondaient pleinement en 2023 aux exigences requises pour l'accès aux personnes à mobilité réduite (ascenseurs, rampes d'accès, signalétiques adaptées, sanitaires handicapés), même si des travaux étaient prévus dans deux groupes pour les années 2024 et 2025.

³⁰ C'est le cas par exemple au sein de la communauté de communes du Pays de Cruseilles, dans laquelle quatre des quatorze écoles ne sont pas accessibles aux personnes à mobilité réduite.

³¹ Un élève allophone est un enfant dont la langue de 1^{ère} scolarisation n'est pas le français et qui est scolarisé sur le territoire français depuis moins de 12 mois. L'accueil de ces enfants est réalisé dans le cadre d'unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A).

³² Dans ce cas, sont accompagnés par une équipe médico-sociale ainsi que par une équipe spécialisée. Des temps d'inclusion dans les classes de l'école sont en place en fonction des activités des enfants.

³³ Par exemple dans le cas de la communauté de communes du Pays de Cruseilles.

³⁴ Par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

(40) Les collectivités territoriales subissent directement les conséquences de cette organisation complexe, se trouvant en première ligne pour assumer l'accueil en milieu scolaire ordinaire d'enfants qui devraient pourtant bénéficier d'un accueil aménagé grâce à la reconnaissance d'une situation de handicap. Elles insistent sur les limites du système d'accompagnement des élèves en situation de handicap financé par l'État et, en particulier, la difficulté à pourvoir les quotités horaires d'accompagnement pourtant allouées³⁵. La commune de Villefontaine souligne que les solutions appliquées pour y remédier³⁶ ne sont satisfaisantes ni pour l'enfant ni pour la communauté éducative et ne permettent pas un accueil qualitatif. De nombreuses directions d'école déplorent les inégalités de traitement que cette situation entraîne, notamment lorsque l'absence de professionnel a pour conséquence de contraindre les agents communaux et les personnels enseignants et de direction à prendre en charge ces enfants. Enfin, certaines communes ne disposent pas de locaux suffisants pour accueillir ces enfants dans des conditions adaptées.

1.3 Des efforts notables en matière de personnels

(41) La politique scolaire (hors personnel enseignant, qui relève de la compétence exclusive du ministère de l'Éducation nationale) est mise en œuvre au quotidien par un nombre conséquent d'agents publics, représentant une part importante des effectifs communaux totaux. Ces emplois peuvent être occupés par des agents titulaires ou contractuels. Certaines collectivités ont mis en place une démarche d'amélioration des emplois en milieu scolaire, par la titularisation ou le recours au CDI et la limitation du nombre de contrats précaires et de faible durée horaire. L'objectif est d'assurer une plus grande continuité entre les équipes et une meilleure qualité de l'accueil des enfants. À Roanne par exemple, 23 agents ont été titularisés et 16 ont bénéficié d'un contrat de travail à durée indéterminée. Les plus anciens de ces agents étaient recrutés, depuis près de 10 ans, sur des contrats précaires. En parallèle, 35 agents, qui avaient des contrats de faible durée horaire, n'ont pas été reconduits à la rentrée 2022.

(42) Plusieurs cadres d'emploi de la fonction publique territoriale contribuent au service public d'enseignement : les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), les agents de surveillance des écoles³⁷, les assistants territoriaux d'enseignement artistique (ATEA), les éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS), ou encore les agents des services techniques chargés de l'entretien et de la maintenance des écoles. D'autres personnes sont également amenées à intervenir : les intervenants périscolaires, les agents de la police municipale pour la surveillance des abords des écoles, ainsi que les agents en charge de la gestion administrative des activités scolaires et périscolaires. Enfin, les activités périscolaires peuvent mobiliser des intervenants extérieurs, rémunérés par la commune.

(43) Au sein des ressources humaines, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles sont le principal poste de dépense des collectivités en matière scolaire. Ces agents assistent les enseignants durant le temps scolaire, pour des missions à visée éducative (aide à l'autonomie des enfants dans l'hygiène, préparation des activités pédagogiques). Ils assurent

³⁵ Ces missions sont assurées par des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). Ce ne sont pas les seules difficultés identifiées.

³⁶ Telles que l'accueil de l'enfant à temps partiel, l'accueil progressif ou le recours aux AESH à temps partagé.

³⁷ Qui peuvent également être affectés à l'entretien et / ou à la restauration scolaire.

par ailleurs des missions d'entretien de la classe et peuvent tenir un rôle d'animation et d'encadrement durant les temps périscolaires (le matin avant la classe, pendant la pause méridienne pour le temps de repas et de sieste, et après la classe, avant l'intervention des animateurs périscolaires). La chambre relève les efforts des collectivités pour assurer la présence d'un agent par classe de maternelle. La commune de Voiron a fait le choix de d'assurer la présence d'un temps complet d'ATSEM pour chaque classe de maternelle, y compris en classe groupée de grande section de maternelle et cours préparatoire. La commune de Tassin-la-Demi-Lune a fait le choix d'avoir au moins une ATSEM par classe de maternelle. En dépit de la baisse du nombre de classes en maternelle à la rentrée 2024 (19 au lieu de 20), elle a décidé de maintenir ses effectifs d'ATSEM (20 agents).

(44) Si toute classe de maternelle doit bénéficier des services d'un ATSEM³⁸, il n'est pas prévu de temps de présence obligatoire minimum auprès des enseignants. La chambre fait le constat d'une pratique consistant parfois à partager le temps de certains agents entre plusieurs classes³⁹, ce qui n'est pas gage d'un encadrement satisfaisant des élèves. Enfin, certaines collectivités ont recours à des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS) pour encadrer et animer les cours d'éducation physique et sportive des classes (généralement à compter du CE1)⁴⁰.

(45) L'organisation des activités périscolaires (pause méridienne et accueil des matin et soir) est très variable en fonction des collectivités. Certaines proposent des nombreuses activités aux enfants, nécessitant la présence de plusieurs animateurs ou d'intervenants extérieurs, mais la plupart des collectivités limitent leur offre à une simple surveillance. De fait, les besoins en agents ou intervenants varient très fortement, pour des temps de travail parfois assez limités.

Les spécificités des zones rurales : l'exemple des regroupements pédagogiques du Cantal

Les petites communes de zone rurale sont confrontées à des difficultés spécifiques, tenant tant à la faiblesse des effectifs scolaires (ce qui justifie souvent la création de regroupements pédagogiques) qu'aux limites des moyens financiers des communes et à la difficulté de recruter des agents publics et, en particulier, des ATSEM.

À Anglards-de-Saint-Flour (RPI avec la commune de Vabres), un seul agent, de grade d'adjoint technique territorial et employé à temps non complet, contribue au service municipal d'enseignement : il assure les missions de surveillance et d'animation sur les temps périscolaires, l'achat de denrées, la préparation, le service et la surveillance des repas, et procède enfin à l'entretien des locaux afférents à l'école. La chambre a noté la fragilité d'une telle organisation en termes de continuité du service, ce dont la commune est consciente.

Au sein du réseau d'écoles du territoire (RET) de Coltines, Ussel et Valuégols, plusieurs agents – souvent polyvalents – contribuent au service municipal d'éducation, assurant des missions de

³⁸ L'article R. 412-127 du code des communes indique que « toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines ».

³⁹ Dans la commune de Charvieu-Chavagneux, le taux de présence des ATSEM par classe était en 2021 de 0,7 (soit 14,5 ETP pour 20 classes).

⁴⁰ L'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS) dans le premier degré est assuré par les professeurs des écoles. Ces enseignants peuvent être assistés par des intervenants extérieurs, rémunérés ou bénévoles mais agréés par l'inspecteur d'académie.

surveillance et d'animation sur les temps périscolaires, de soutien auprès des enseignants de classes maternelles, de nettoyage et d'entretien des locaux, ou encore de préparation, de service et de surveillance des repas. Très peu d'entre eux sont titulaires et ils sont le plus souvent agents contractuels de droit public, voire employés dans le cadre d'un contrat aidé relevant d'un parcours d'insertion.

(46) La plupart des communes assurent connaître des difficultés de recrutement, en particulier des animateurs périscolaires, en raison notamment des contraintes horaires ou de la faible amplitude de travail, qu'ils tentent de compléter par d'autres activités extra-scolaires. Le taux d'encadrement durant les activités périscolaires demeure toutefois satisfaisant, respectant le plus souvent les dispositions légales⁴¹. Le recrutement des ATSEM présente moins de difficulté et la chambre a pu observer une quasi-absence de vacance de postes dans les collectivités contrôlées.

(47) Certaines collectivités observent toutefois que l'absentéisme pour raison de santé s'est considérablement alourdi depuis 2022 pour deux fonctions principales (restauration collective et ATSEM), qui serait à mettre en perspective sur une plus longue période et à rapprocher de la pyramide des âges.

(48) Pour assurer la continuité du service d'accueil des enfants en cas d'absence de personnel, certaines communes ont mis en place des équipes de remplaçants, qui peuvent inclure les ATSEM ou les personnels de restauration. La commune de Sathonay-Camp a mis en place un système de remplacement des ATSEM distinguant trois situations : pour une absence de moins de deux jours, il n'y a pas de remplacement ; pour une absence de moins deux semaines, il y a une réorganisation des plannings des ATSEM, par niveau, selon un protocole établi à l'avance ; dans le cas de plus de deux semaines d'absence, il y a une recherche d'un(e) remplaçant(e).

(49) En outre, les agents des services techniques polyvalents sont susceptibles de pallier les absences de leurs collègues agents techniques. La plupart des communes respectent également l'obligation de mise en place d'un service minimum d'accueil des enfants, conformément aux dispositions issues des articles L. 33-2 à L. 133-10 du code de l'éducation.

1.4 Une attention portée à l'existence et à la qualité de l'offre de restauration scolaire

(50) La plupart des collectivités attachent une attention particulière à l'existence d'une offre de restauration scolaire⁴², sans restriction d'accès et au plus près des élèves, le plus

⁴¹ Le taux d'encadrement est fixé par le décret du 23 juillet 2018 modifiant l'article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles : un animateur pour 10 enfants de maternelle et un animateur pour 14 enfants d'élémentaire. Dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT), un animateur peut encadrer jusqu'à 14 enfants de moins de six ans et 18 de six ans et plus. La commune de Voiron souligne qu'alors qu'elle pourrait recourir aux taux dérogatoires prévus par le PEDT, elle applique le taux d'encadrement de droit commun. Cela lui permet de redéployer si nécessaire un encadrement d'appoint entre écoles et de répondre aux besoins d'accompagnement particulier d'enfants, par exemple en situation de handicap.

⁴² Il s'agit d'un service public administratif facultatif.

souvent dans l'enceinte de l'école. La restauration scolaire est parfois considérée par les maires de communes rurales comme un service essentiel pour entretenir l'attractivité de l'école et, au-delà, du territoire. C'est le cas dans les communes d'Anglards-de-Saint-Flour et de Vabres, relevant d'un regroupement pédagogique intercommunal. L'accueil des enfants est assuré dans une salle réservée à cet effet au sein de chaque école, au sein de laquelle se trouvent également l'espace et le matériel consacrés à la confection des repas. Un agent communal assure l'approvisionnement et la préparation des repas, en privilégiant les circuits courts et en assurant un repas « bio » par semaine. L'approvisionnement est effectué auprès des commerces et artisans avoisinants ; la traçabilité des achats est assurée. Les repas sont intégralement préparés sur place ; leur élaboration et leur préparation prennent en compte les suggestions formulées par les parents. La surveillance des repas est assurée par l'agent de cantine, secondé à Vabres d'une aide maternelle.

(51) Les collectivités ont par ailleurs conscience de l'attente des familles à l'égard de la qualité des repas, et certaines ont mis en place des outils permettant de prendre en compte l'avis des enfants ainsi que des agents. La commune de Tarare a créé à cet effet un cahier d'appréciation et une commission des menus, regroupant le syndicat mixte, les encadrants et les personnels d'office. Au sein de l'école de Sathonay-Camp, un suivi de la qualité des repas est réalisé annuellement, par sondage auprès des enfants et des personnels encadrants et par l'invitation à déjeuner de la commission vie scolaire (en présence du maire) et de l'association des parents d'élèves.

(52) Au cours de ses contrôles, la chambre a relevé une grande variété des modes d'organisation de la restauration scolaire : régie directe avec livraison de repas produits par une cantine centrale ou contrat de fourniture et de prestation de service, avec (dans les deux cas) livraison des repas en liaison froide ou, plus rarement, chaude. Lorsque la collectivité a recours à un prestataire (pour tout ou partie de ses écoles), ce dernier peut être une entreprise spécialisée dans la restauration collective ou, plus rarement, une association. Dans ce dernier cas, la surveillance du temps de restauration demeure de la compétence de la commune et est réalisée sous la conduite d'agents publics⁴³. La chambre a par ailleurs formulé plusieurs recommandations à l'encontre de collectivités, enjoignant au respect des dispositions du code de la commande publique pour la passation des marchés publics de fourniture des repas.

(53) L'organisation de la pause méridienne est également très variable et dépend, notamment, de l'adéquation entre la taille du restaurant scolaire et les besoins des écoles. Aucune commune n'a mis en place de mesure restreignant l'accès à la cantine, mais un certain nombre d'entre elles estiment arriver à un niveau de quasi-saturation, malgré la baisse globale des effectifs.

(54) En fonction des niveaux, les collectivités proposent un service à table ou un système de self-service à destination des plus grands. La commune de Sathonay-Camp indique ne pas accepter d'enfants de moins de trois ans à la cantine, pour des raisons de fatigue de l'enfant et de difficulté de gestion du repas.

⁴³ L'avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986 rappelle que « les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et, notamment, de la surveillance des élèves ».

(55) L'ensemble des collectivités contrôlées estime respecter les obligations issues de la loi EGalim de 2018⁴⁴ qui exige, en matière de restauration collective, au moins 50 % de produits durables, dont 20 % issus de l'agriculture biologique (en valeur d'achat), à compter du 1^{er} janvier 2022. La chambre a pu constater les efforts fournis par la plupart des collectivités, notamment dans le domaine de la sensibilisation à la sobriété alimentaire, au tri des déchets ou au compostage. Celle-ci peut se faire, par exemple, via l'installation de composteurs dans les cours de récréation, comme dans les écoles de Sathonay-Camp, de Voiron ou de Villefontaine. Dans cette dernière commune, des formations pour leur bonne utilisation ont été dispensées auprès des équipes par un maître composteur missionné par l'établissement public de coopération intercommunale.

(56) Le coût d'un repas est très variable d'une commune à l'autre, sans que la chambre puisse corrélérer ce prix avec le choix d'un mode de gestion particulier, la taille ou la situation géographique de la commune. Elle note cependant que l'inflation des années 2022 et suivantes a entraîné une hausse des coûts de production, qui a généralement été répercutée sur le prix des repas.

(57) Au-delà, plusieurs observations peuvent être tirées des contrôles réalisés par la chambre. En premier lieu, la plupart des collectivités ont une difficulté à connaître le coût réel et complet d'un repas incluant, outre les matières premières et la fabrication, les coûts de personnel (fabrication, service, entretien et surveillance) inhérents au service de restauration. En deuxième lieu, la chambre constate un écart pouvant aller jusqu'à plus de un à trois entre le coût de fabrication d'un repas et le coût complet de celui-ci, incluant le transport, le service et la surveillance des élèves : en fonction des collectivités et du mode de gestion retenu, le coût net d'un repas s'échelonne d'un peu plus de 4,5 € à un peu plus de 15,5 €.

(58) En troisième lieu, l'ensemble des collectivités pratique une tarification des repas très inférieure au coût réel complet. Dans la plupart des communes, la tarification représente environ la moitié du coût complet du repas. Par ailleurs, presque toutes les collectivités appliquent une tarification sociale progressive fondée sur le quotient familial. Par exception, certaines communes appliquent un tarif unique, sans modulation sociale. C'est le cas, par exemple, des communes membres du regroupement pédagogique intercommunal d'Anglards-de-Saint-Flour et Vabres, qui proposent un repas au prix unique de 2,50 €.

(59) En dernier lieu, la chambre constate que, dans un certain nombre de communes, le choix de la gestion en régie de la restauration scolaire était également motivé par le souhait de rationaliser les coûts de production, en permettant à un même service de fonctionner toute l'année et d'approvisionner d'autres catégories d'utilisateurs (notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes).

(60) De nombreuses collectivités observent une augmentation continue de la fréquentation de la cantine, malgré parfois une baisse globale de la démographie scolaire, comme à Vienne par exemple. Cela peut les conduire à limiter leur offre de service, dans le souci de ne pas saturer les services. Ainsi, la commune de Sathonay-Camp a fait le choix de ne pas proposer de repas à 1 € (elle applique toutefois une tarification sociale), constatant le niveau de quasi-saturation de la cantine scolaire. Cette augmentation généralisée de la fréquentation

⁴⁴ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

des restaurants scolaires traduit toutefois le fait que le service proposé par les collectivités territoriales répond aux attentes des familles.

1.5 Un accueil sur des horaires très étendus, mais une offre périscolaire limitée dans son contenu

(61) La gestion des temps périscolaires fait également l'objet d'une attention particulière de la part des collectivités territoriales⁴⁵. Ces dernières privilégient pour la plupart l'existence d'un temps d'accueil prolongé les matins (parfois dès 7h) et soirs (parfois jusqu'à 19h), parfois pour un prix modique, voire gratuit. Dans le cadre du réseau d'écoles du territoire de Coltines, Ussel et Valuégols, l'accueil du matin et du soir est facturé 0,5 € de l'heure. Les communes soulignent qu'il s'agit d'un effort demandé aux familles des communes de Coltines et d'Ussel qui assuraient auparavant le service gratuitement ou à moindre coût, et au contraire un effort accru de la commune de Valuégols qui facturait précédemment le service aux familles selon un tarif plus élevé. La commune de Tassin-la-Demi-Lune pratique une tarification plus élevée de 2 € de l'heure, mais a mis en place une tarification sociale, permettant une réduction de 50 % pour les familles les plus modestes. À Roanne par exemple, l'accueil périscolaire s'étend de 7h15 jusqu'à 18h15, sans facturation.

(62) Plusieurs communes soulignent que la mise en place de tels horaires est un facteur d'attractivité ou de maintien des familles sur leurs territoires, en facilitant la prise en charge des enfants dont les parents ont une activité professionnelle, sur des sites parfois éloignés de leurs communes de résidence. Cette volonté de faciliter l'accueil des enfants sur des plages horaires étendues s'oppose parfois à la difficulté de trouver des locaux appropriés ou des animateurs en nombre suffisant.

(63) Le temps périscolaire est largement assimilé à un temps de garde surveillée des enfants. Peu de collectivités mettent en place des activités avec des intervenants extérieurs. Par exception, la commune de Val d'Arcomie organise des temps d'activités périscolaires le vendredi après-midi, sur un créneau d'une heure. Un programme est établi à cet effet au début de chaque année scolaire, sur cinq périodes, pour chaque école. Dans ce cadre, la commune a régulièrement recours à des intervenants de clubs sportifs, notamment de handball et de rugby, ainsi qu'à des agents de Saint-Flour communauté. À cet effet, elle conclut des conventions dans le courant de l'année scolaire. Elle peut avoir ponctuellement recours à d'autres intervenants (activité de couture par exemple ou de découverte de l'astronomie). Ces activités, faisant appel à des interventions extérieures, elles coûtent à la commune de 600 € à 1 000 € par an.

⁴⁵ À la date des contrôles, presque toutes les collectivités de l'échantillon avaient renoncé à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires issus du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. Ainsi, le RPI d'Anglards-de-Saint-Flour et Vabres, ainsi que la commune de Val d'Arcomie ont conservé un rythme de neuf demi-journées par semaine.

Les dispositifs de soutien scolaire : l'exemple de Voiron

La commune propose dans chaque école un accompagnement par des animateurs formés pour aider les enfants à faire leurs devoirs. Un atelier hebdomadaire vise à favoriser l'expression orale des enfants. En fonction du besoin individuel évalué, les enfants sont orientés par l'enseignant vers la solution présentant un intérêt pédagogique personnalisé.

L'offre de soutien scolaire financée par la commune mérite d'être soulignée. Elle provient de deux dispositifs associatifs : le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS) conclu avec la Maison des jeunes et de la culture (MJC) d'une part et, plus récemment, les clubs Coup de pouce proposés sur fonds privés, d'autre part. Ils permettent, aux dires du maire, de recourir à des réponses graduées en faveur d'une égalité des chances plus effective.

Les enfants de Voiron peuvent bénéficier d'autres initiatives de proximité facilitées par la commune ou l'Éducation nationale et que la chambre a pu retrouver dans d'autres collectivités : d'une part, le programme de réussite éducative confié aux centres sociaux par lequel des bénévoles accompagnent l'élève et sa famille de façon hebdomadaire dans des locaux scolaires le cas échéant, d'autre part, les activités pédagogiques complémentaires (APC) et le soutien scolaire mis en œuvre depuis septembre 2023 sur heures supplémentaires volontaires des enseignants (et financées par l'État).

1.6 Un soutien variable des activités culturelles, sportives et des sorties scolaires

(64) Dans le domaine culturel, le parcours d'éducation artistique et culturelle (PEAC) met en cohérence la formation des élèves du primaire au secondaire, et sur l'ensemble des temps éducatifs : scolaire, périscolaire et extra-scolaire. D'après le ministère de l'Éducation nationale, le PAEC doit permettre à chaque élève d'aborder, dans leur diversité, les grands domaines des arts et de la culture, et de valoriser les activités auxquelles il prend part, y compris en dehors de l'école. Il favorise également la cohésion au sein de l'école ou de l'établissement en mobilisant élèves, enseignants et parents autour de projets artistiques et culturels.

(65) Au niveau élémentaire, tous les élèves bénéficient dès le CP et jusqu'en CM2 de 2 heures d'enseignements artistiques consacrées à l'éducation musicale et aux arts plastiques. Certaines collectivités ont choisi d'accompagner le déploiement de cette politique publique, de différentes façons. La commune de Tassin-la-Demi-Lune propose depuis 2009 deux rendez-vous annuels avec les enseignants pour préparer les projets culturels et pédagogiques. Des artistes et écrivains peuvent être sollicités par la commune pour intervenir ponctuellement auprès des élèves. La commune finance également des sorties scolaires à visée culturelle (cinéma, espace culturel, etc.) et met la médiathèque à disposition des écoles. À Mions, l'enseignement musical est assuré dans le cadre d'une convention passée avec l'école de musique communale et le rectorat.

La mise en place d'un PEAC : l'exemple de la communauté de communes du Pays de Cruseilles

Le développement des interventions culturelles dans les écoles constitue l'un des axes phare du projet de territoire 2020 / 2030 de la communauté de communes du Pays de Cruseilles. Le parcours d'éducation artistique et culturelle (PEAC) pour les années 2022 à 2024 repose sur trois actions :

- des rencontres avec des artistes, des artisans des métiers d'art, des professionnels des arts et de la culture, des œuvres artistiques ou des objets patrimoniaux ainsi que la découverte de lieux d'enseignement, de création, de conservation, de diffusion, etc. ;
- des pratiques individuelles et collectives, dans des domaines artistiques diversifiés ;
- des connaissances et le développement d'un esprit critique : appropriation d'un lexique permettant d'exprimer ses émotions esthétiques, de porter un jugement construit et étayé en matière d'art et de contextualiser, décrire et analyser une œuvre.

Dès la maternelle et jusqu'à la fin de l'élémentaire, les élèves ont ainsi accès alternativement à des ateliers d'expression culturelle ; à des ateliers de réalisations d'affiches, de maquettes, de costumes, de cartes postales, etc. ; à la création d'un spectacle la première année, puis à des ateliers thématiques sur la place du spectateur et du comédien et un spectacle les années suivantes.

(66) Ensuite, les collectivités fournissent systématiquement un accès gratuit aux équipements publics sportifs communaux (gymnase, stade, piscine, etc.) ou prennent en charge l'entrée et le transport associés à l'utilisation d'équipements intercommunaux ou éloignés des écoles⁴⁶. Lorsque les communes disposent d'équipements spécifiques à proximité d'une école (tennis, piste d'athlétisme, etc.), elles peuvent aussi en encourager l'utilisation. Dans certaines collectivités, les classes d'élémentaire bénéficient de l'intervention d'un éducateur sportif municipal – ayant le statut d'éducateur territorial des activités physiques et sportives (ETAPS), pour plusieurs heures par semaine.

(67) Enfin, la plupart des collectivités participent au financement de sorties scolaires avec ou sans nuitée comme les classes découvertes. Dans certains cas, des projets pédagogiques spécifiques sont adossés à ces sorties, justifiant des financements plus importants.

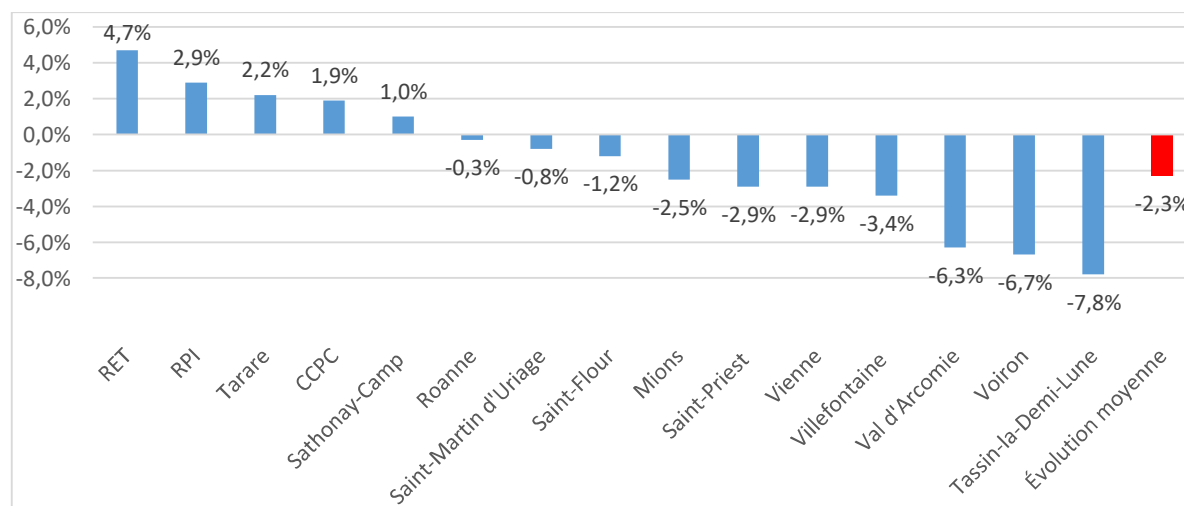
⁴⁶ C'est particulièrement le cas pour l'accès aux piscines, dont toutes les communes ne sont pas pourvues. Les élèves de la communauté de communes du Pays de Cruseilles ont également accès au domaine de ski nordique des Glières ou au centre internautique de Saint-Jorioz pour la voile.

2 UN CONTEXTE DE BAISSÉ DEMOGRAPHIQUE QUI POSE DE SÉRIEUSES QUESTIONS POUR L'AVENIR

2.1 Des effets contrastés déjà constatés de la baisse démographique

(68) Au niveau national, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) constate une baisse des effectifs du premier degré de l'ordre de 7,2 % entre les rentrées scolaires 2017 et 2024⁴⁷. La situation des collectivités territoriales de la région Auvergne-Rhône-Alpes ne se distingue pas de celle des autres collectivités, même si aucun des départements de la région ne figure parmi les dix départements connaissant la plus forte baisse au niveau national⁴⁸. À quelques exceptions près⁴⁹, toutes les collectivités contrôlées ont déjà constaté une baisse plus ou moins marquée du nombre des inscriptions en maternelle depuis la rentrée 2019. Ces diminutions sont très variables d'une commune à l'autre, y compris au sein d'un même secteur géographique⁵⁰.

Graphique n° 3 : Évolution du nombre d'élèves inscrits dans les écoles primaires publiques (entre les rentrées 2021 et 2023)*



Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC

* CCPC : communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, Copponex et Vovray-en-Bornes ; RET : réseau d'écoles du territoire entre les communes de Coltines, Ussel et Valuëjols ; RPI : regroupement pédagogique intercommunal entre les communes d'Anglards-de-Saint-Flour et Vabres.

⁴⁷ Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, cité par J. Groperrin, A. Billon et C. Brossel *Rapport d'information sur le maillage territorial des établissements scolaires*, Sénat, juin 2025, p. 10.

⁴⁸ V. J. Groperrin, A. Billon et C. Brossel *Rapport d'information sur le maillage territorial des établissements scolaires*, Sénat, juin 2025, p. 11.

⁴⁹ Les communes de Saint-Priest et de Sathonay-Camp ont connu des augmentations de leurs effectifs scolaires, liées à des projets d'aménagement urbains récents ou en cours. Dans le cas de Sathonay-Camp, la hausse des effectifs est liée à la reconversion d'une partie de l'ancien camp militaire en zone résidentielle.

⁵⁰ Le contrôle de la communauté de communes du Pays de Cruseilles a fait ressortir une situation très contrastée : la pression démographique sur ce territoire situé entre le pays genevois et Annecy est très forte et l'EPCI a connu une augmentation sensible du nombre des élèves sur la période de contrôle (de l'ordre de 6,7 % entre 2019 et 2023). Mais au sein de la communauté de communes, les communes connaissent des situations très contrastées, certaines affichant un solde d'élèves très positif (+ 32,7 % à Vovray-en-Bornes), tandis que d'autres sont en net replis (-19,5 %).

(69) Si la baisse démographique constatée est généralisée, elle semble sans corrélation directe avec la situation géographique (en zone urbaine ou rurale) ou la taille de la commune. Ainsi, Anglards-de-Saint-Flour et Vabres, petites communes rurales, ont un effectif scolaire stable sur l'ensemble de la période de contrôle. À l'inverse Vienne, commune urbaine de taille intermédiaire, constate une baisse de 31 % à l'entrée en maternelle sur la période 2014-2025, alors même que sa population continue de croître. Cette baisse démographique concerne principalement les classes de maternelle et a déjà entraîné la fermeture de classes par le rectorat dans la plupart des communes contrôlées. Elle va progressivement s'étendre au niveau élémentaire, entraînant de nouvelles fermetures de classes dans les prochaines années.

(70) La chambre a pu constater que lorsque des établissements d'enseignement privé sous contrat sont présents sur le territoire communal, il est fréquent que seules les écoles publiques supportent les conséquences de la déprise démographique. Ainsi, à Tassin-la-Demi-Lune, quatre classes ont été fermées dans des écoles maternelles publiques entre les rentrées scolaires 2021 et 2024 (sur un total de 44 classes à la rentrée 2021, soit près de 10 %), alors que le secteur privé a vu ses effectifs augmenter de près de 4 % sur la période 2019-2024⁵¹.

(71) La baisse des effectifs scolarisés peut être une opportunité pour les communes concernées comme pour l'Éducation nationale. En premier lieu, elle participe de l'amélioration de la qualité de l'accueil des élèves, en facilitant la diminution par le rectorat du nombre moyen d'élèves par classe. Dans la plupart des communes, ce ratio s'établit autour de 24 à 26 élèves en fonction des classes et a tendance à baisser dans les dernières années⁵².

(72) En second lieu, elle simplifie le dédoublement par les communes des classes dans les zones relevant du réseau d'éducation prioritaire (REP et REP+), ainsi que la scolarisation obligatoire dès l'âge de trois ans à compter de la rentrée 2019⁵³, même si de nombreuses écoles publiques satisfaisaient déjà tout ou partie des demandes de scolarisation d'enfants de moins de trois ans avant la réforme. C'est le cas dans les communes de Saint-Flour, de Saint-Priest ou de Roanne. *A contrario*, la commune de Sathonay-Camp ne permettait pas cet accueil en raison de la saturation de son groupe scolaire. Par ailleurs, la commune de Villefontaine souligne que pour la communauté éducative, la scolarisation des moins de trois ans occasionne des difficultés dans le fonctionnement des classes, car le manque d'autonomie des enfants et leurs déficiences de langage nécessitent une présence accrue du personnel enseignant et des ATSEM.

Les difficultés liées au dédoublement des classes dans les écoles relevant du réseau d'éducation prioritaire : les exemples de Roanne et de Saint-Priest

Le dédoublement de certaines classes au sein des écoles primaires publiques du réseau d'éducation prioritaire (REP et REP+) est un choix de politique publique porté par le ministère de l'Éducation nationale. Il a été mis en place progressivement entre 2017 et 2024 dans les classes de grande section de maternelle, de CP et de CE1. Suite au dédoublement, le nombre

⁵¹ Un constat similaire a été réalisé à Vienne : - 83 élèves dans le public (-3,7 %) et, dans le même temps, + 39 élèves dans le privé (+ 3,9 %).

⁵² Ce constat ne concerne pas les écoles en zones rurales, souvent concernées par des difficultés d'effectifs importants.

⁵³ Cette obligation est issue de l'article L. 131-1 du code de l'éducation et a été abaissée de l'âge de six ans à trois ans par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

des élèves d'une classe est ramené à 12 (au lieu de 24), avec l'objectif que l'intégralité des élèves maîtrisent les enseignements fondamentaux à la sortie de l'école primaire. Cette réforme implique la création ou le maintien d'un nombre important de postes par le rectorat, seul compétent en matière d'ouverture et de fermeture de classes.

Pour les communes, la mise en place de cette politique publique dépend largement de leur capacité à accueillir des classes dédoublées au sein des écoles. Certaines communes n'ont pas eu de difficulté à la mettre en œuvre, en raison notamment du contexte de baisse démographique (comme à Vienne) ou de sous-occupation de certains bâtiments (comme à Villefontaine).

Dans d'autres communes cependant, des difficultés ont été identifiées. À Roanne, le dédoublement n'a pas été systématiquement réalisé avec un enseignant supplémentaire, contraignant à des regroupements d'élèves d'autres niveaux pour permettre l'ajout d'un second enseignant pour la classe dédoublée. Le dédoublement des classes a entraîné un dépassement du quota maximum de vingt-quatre élèves par classe dans les niveaux de CM1 et CM2.

Dans certains groupes scolaires de Saint-Priest, le dédoublement des classes se heurte à des contraintes bâtimentaires, avec un nombre de salles de classe insuffisant en raison de la poursuite de la hausse des effectifs scolaires jusqu'en 2020. Un système de « co-éducation » a été retenu : deux enseignants ont chacun un groupe de douze élèves, mais ces deux classes cohabitent dans une même salle, ce qui ne permet pas de donner au dispositif de dédoublement toute sa portée. Pour les grandes sections de maternelle, lorsque le dédoublement se fait en « co-éducation », une seule ATSEM est affectée pour les deux classes (trois adultes dans la même salle).

Cette réforme a été soutenue par une politique volontariste de limitation du nombre des fermetures de classes par le rectorat et demeure largement tributaires d'une éventuelle évolution de cette politique publique dans les prochaines années.

(73) Dans les zones d'habitation peu dense, le transfert d'une partie des compétences des communes à une structure intercommunale, éventuellement accompagnée de la mise en place de regroupements pédagogiques intercommunaux, peut présenter des avantages, en termes de mutualisation des moyens et des personnels et de maintien des classes dans les territoires, au plus proches des habitants⁵⁴.

Les regroupements pédagogiques en zone rurale – l'exemple des regroupements d'écoles dans le Cantal

Dans les zones rurales, l'exercice de la compétence en matière scolaire s'inscrit souvent dans un contexte de déclin démographique ancien et plus marqué qu'à l'échelle nationale. Selon une note de l'INSEE de novembre 2023⁵⁵, l'évolution démographique du Cantal poursuit le mouvement de déclin entamé lors de l'exode rural.

⁵⁴ Par exemple dans les écoles gérées par la communauté de communes du Pays de Cruseilles.

⁵⁵ INSEE Analyses Auvergne-Rhône-Alpes, « Département du Cantal : des dynamiques récentes, malgré la faible densité et l'enclavement du territoire », novembre 2023, n° 171.

Les tendances sur les effectifs scolarisés dans le Cantal sont dans ce contexte clairement orientées à la baisse. Depuis 2010, le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré public a diminué de 1,5 % en moyenne par an. Entre 2019 et 2023, les établissements du premier degré ont compté 571 élèves en moins : 22 classes ont été supprimées et 5 établissements ont fermé, le nombre moyen d'élèves par classe se maintenant à 16,6 sur la période. Dans ce contexte, plusieurs communes ont fait le choix de regrouper la gestion de leurs écoles, soit par la création de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), soit par la mise en place de collaborations contractuelles, via des réseaux d'écoles du territoire (RET)⁵⁶.

Dans le cas des communes cantaliennes contrôlées par la chambre, les créations d'un RPI (communes d'Anglards-de-Saint-Flour et de Vabres) ou d'un RET (communes de Coltines, Ussel et Valuèjols) a favorisé le maintien de l'accueil des élèves dans les écoles communales préexistantes et la limitation du nombre de niveaux par classe. Ces créations ont été précédées d'échanges avec le rectorat, lequel prenait des engagements visant à préserver le nombre des postes d'enseignants de ces réseaux, même en cas de baisse des effectifs (dans la limite d'au moins 15 élèves par classe pour le RPI par exemple).

2.2 Des collectivités territoriales qui ne disposent pas de tous les moyens pour appréhender les évolutions démographiques

(74) L'un des enjeux principaux de la gouvernance des écoles est l'inscription, particulièrement au niveau maternel, qui constitue l'entrée de l'enfant dans le système éducatif. Même si la procédure n'est pas normalisée, les contrôles font ressortir un modèle d'inscription en deux temps : d'abord en mairie (partie administrative), puis auprès de l'équipe de direction de l'école, qui peut prévoir un temps de rencontre avec les familles, spécialement en cas de première inscription. Tout ou partie de ces démarches peuvent être réalisées par voie électronique, en fonction des collectivités. Dans un souci de simplification des démarches administratives, la ville de Mions a mis en place un guichet unique visant à répondre de manière souple et coordonnée aux besoins des usagers : gestion des inscriptions, dérogations à la carte scolaire, inscriptions et paiements pour la restauration scolaire et les activités périscolaires.

(75) La chambre a par ailleurs pu constater les difficultés de recensement auxquelles sont confrontées les communes. Si elles peuvent avoir accès aux registres des naissances tenus par

⁵⁶ Un RPI est une simple structure pédagogique, sans personnalité juridique propre, reposant sur un accord contractuel entre communes. Le maire de la ou des communes d'implantation d'une école du RPI conserve ses compétences en matière d'inscription des enfants, notamment en matière d'acceptation des demandes de dérogation. Le RPI est dit « concentré » lorsque l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans l'école de l'une des communes. Il est dit « dispersé » lorsque les élèves sont scolarisés dans des écoles situées dans des communes différentes. Le RET se distingue du RPI en ce qu'il n'a pas pour objectif de mutualiser les effectifs scolaires. Il s'agit ici d'un regroupement autour d'un projet pédagogique commun accompagné de mises en commun d'équipements, en sorte de favoriser la mobilisation des ressources d'un territoire au service des élèves. Ces réseaux n'ont pas vocation à modifier la structure pédagogique des écoles et des classes existantes ; il s'agit plutôt d'en favoriser le maintien, dans leur implantation d'origine.

les hôpitaux, ces données demeurent partielles : d'une part, leur accès n'est pas toujours aisé, notamment pour les communes rurales qui ne disposent pas d'une maternité de proximité, d'autre part, les familles peuvent avoir déménagé entre la date de la naissance de l'enfant et sa première inscription à l'école⁵⁷. Les communes ne disposent donc pas, sauf exceptions, de moyens fiables pour détecter les rares enfants de moins de trois ans non scolarisés. À défaut d'un instrument de pilotage performant croisant les données provenant de différentes administrations, la prospective démographique reste construite par les communes de manière empirique et parcellaire, à partir des effectifs des classes de niveau inférieur, des fichiers d'urbanisme et des demandes de logement social dont elles sont averties.

(76) Pour pallier ces difficultés, les communes communiquent sur les inscriptions le plus en amont possible de la rentrée suivante, par voie d'affichage public ou via les journaux, sites internet et réseaux sociaux communaux. Une telle pratique demeure toutefois insuffisante pour leur permettre de s'assurer de la correcte mise en œuvre de l'obligation de scolarisation dès trois ans. De ces constats ressort l'importance pour les collectivités d'avoir une connaissance fine de l'évolution de leur démographie. C'est particulièrement le cas lorsqu'une partie de la compétence scolaire a été transférée au niveau intercommunal et la chambre a ainsi invité la Communauté de communes du Pays de Cruseilles à procéder à une telle étude auprès de ses communes membres.

(77) Les collectivités peuvent aussi décider de réaliser ou de faire réaliser des études prospectives par des organismes agréés, tel que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). La chambre souligne également le fait que ces études doivent être régulièrement actualisées, pour tenir compte des évolutions récentes de la démographie. Ainsi, la commune de Tassin-la-Demi-Lune avait réalisé en 2014 une étude prospective de ses besoins, anticipant une augmentation des besoins en termes d'accueil à l'horizon 2024. Si le nombre d'élèves a en effet augmenté, il a atteint un plafond à la rentrée 2018 et décroît depuis. Alors que l'étude prospective de 2014 envisageait le développement de six groupes scolaires, la décision a été prise de fermer deux écoles et de transférer les élèves au sein du futur groupe scolaire unique.

(78) La chambre a également observé que plusieurs communes ont signé des conventions avec la Caisse d'allocations familiales (CAF), en vue de partager des données allocataires qui, par leur croisement celles de l'Éducation nationale, permettent de mieux recenser les familles avec enfants résident sur le territoire communal. Lors de ses contrôles, la chambre a pu observer la grande variabilité des situations, entre les communes ayant signé (ou étant en cours de signature) de telles conventions (par exemple Tassin-la-Demi-Lune et Saint-Priest), celles n'ayant pas entamé de démarche en ce sens et celles indiquant que la CAF n'avait pas fait suite à leur demande. La signature de telles conventions est une bonne pratique, car elle permet un meilleur suivi de la population en âge d'être scolarisé et devrait être généralisée à l'ensemble des collectivités.

⁵⁷ La difficulté se pose tant envers les familles qui déménagent de la commune que de celles qui y emménagent.

2.3 Une capacité d'accueil généralement excédentaire, son évolution à mieux anticiper

(79) La majorité des communes n'ont pas de difficulté pour accueillir l'ensemble des élèves scolarisés sur leur territoire et disposent d'un patrimoine souvent ancien et parfois sous-exploité⁵⁸. Quelques communes font face à des difficultés bâtementaires structurelles globales⁵⁹ ou sur certaines écoles⁶⁰. D'autres communes peuvent rencontrer des difficultés localisées sur une partie de leur territoire et liées à la sectorisation⁶¹, aux spécificités de l'urbanisme local⁶² ou à des évolutions dans la répartition de la population entre le centre-ville et la périphérie.

(80) La baisse démographique devrait renforcer le phénomène de sous-utilisation des locaux, que les collectivités doivent anticiper dans la gestion de leur patrimoine, en particulier lorsque des projets de construction ou de réaménagement d'écoles sont envisagés. La commune de Vienne a ainsi adopté dès 2016 un plan écoles, prévoyant la reconfiguration du parc scolaire notamment avec des regroupements d'écoles passant de 19 à 13 établissements pour mieux s'adapter à leur fréquentation. L'objectif est que chaque quartier soit pourvu d'un groupe scolaire proche (ou au moins d'une école élémentaire et d'une école maternelle) et qu'un restaurant scolaire existe à l'intérieur des locaux ou à proximité. De son côté, la commune de Sathonay-Camp envisage la construction d'un nouveau groupe scolaire pour désengorger son unique groupe scolaire, qui connaît une situation de très forte sous-capacité d'accueil. La chambre souligne toutefois qu'elle doit davantage intégrer à sa réflexion le contexte de la baisse démographique, déjà constatée en maternelle.

(81) Certaines communes ont déjà entamé des réflexions en vue d'ouvrir tout ou partie de certains espaces à d'autres usages publics (cour de récréation, gymnases, etc.), mais un enjeu patrimonial demeure quant à l'utilisation des espaces libérés par les fermetures de classes déjà intervenues ou à venir.

⁵⁸ À Saint-Flour par exemple, les bâtiments accueillant les trois groupes scolaires publics sont surcapacitaires, alors même que le nombre d'élèves par classe y est déjà inférieur à la moyenne nationale (environ 18 à la rentrée 2023, contre 24 au niveau national). La commune estime qu'ils pourraient accueillir de l'ordre d'une centaine d'élèves supplémentaires (soit environ deux classes par bâtiment), y compris en termes de restauration scolaire et d'encadrement des élèves.

⁵⁹ La commune de Sathonay-Camp ne dispose que d'un seul groupe scolaire, dont la capacité d'accueil a été progressivement accrue pour faire face à l'afflux de population liée au réaménagement de l'ancienne caserne militaire en zone résidentielle. En conséquence, le groupe est largement saturé, ce qui ne permet par exemple pas d'avoir de salle de réunion pour les enseignants ou de classe dédiée à l'éveil musical.

⁶⁰ À Roanne, certaines écoles ne disposent pas de salles « thématiques » (musique, informatique, bibliothèque). Cela est parfois dû à la nécessité d'ouvrir de nouvelles classes, dans des écoles anciennes qui n'étaient pas dimensionnées pour ce faire.

⁶¹ À Saint-Priest, certaines écoles affichent une forte pénurie de salles de classe, tandis que d'autres sont en forte surcapacité (jusqu'à huit classes dans les deux sens). La chambre relève dans son rapport que la commune a seulement procédé à des ajustements à la marge de sa sectorisation au cours des dernières années et que celle-ci apparaît comme un potentiel levier pour répondre à l'engorgement de certains groupes scolaires dans la mesure où plusieurs groupes scolaires ont encore en leur sein des possibilités d'accueil. Néanmoins, la concentration en centre-ville de plusieurs écoles très fréquentées limite la portée de ce levier, sauf à accepter la possibilité d'accroître la distance entre le domicile familial et l'école et/ou à prévoir des mesures d'accompagnement.

⁶² À Villefontaine, l'urbanisation dans les années 1970 a figé la carte scolaire, avec la création de quartiers autonomes distincts les uns des autres, disposant chacun d'une école primaire. La commune constate aujourd'hui de forts écarts dans les taux d'occupation des bâtiments, sans possibilité de rééquilibrage à court terme.

(82) Dans ce contexte, le levier de la sectorisation⁶³ reste insuffisamment mobilisé par les communes. Certaines collectivités ne mettent pas en œuvre de mesure de sectorisation : la commune de Saint-Flour n'a pas prévu de sectorisation sur son territoire, afin de laisser la plus grande souplesse aux familles qui choisissent librement le groupe scolaire dans lequel elles souhaitent inscrire leurs enfants, indépendamment de leur adresse de résidence. En cas de mutualisation d'une partie de la compétence scolaire entre plusieurs communes, la chambre a par exemple rappelé à la communauté de communes du Pays de Cruseilles l'obligation pour l'établissement public de coopération intercommunale d'adopter une délibération fixant le ressort territorial de chaque école, ainsi que les conditions de dérogation à la carte scolaire.

La sectorisation, un outil à davantage mobiliser pour le rééquilibrage des effectifs entre écoles : les exemples de Saint-Priest et de Voiron

La sectorisation constitue un outil fondamental pour rééquilibrer l'effectif entre les groupes scolaires en fonction du nombre d'enfants scolarisables et des demandes de dérogation. Si elle est nécessairement revue à l'occasion de la construction de nouvelles écoles, elle peut également être modifiée d'une année à l'autre, pour une variété de raisons (rééquilibrage des effectifs entre des écoles, prise en compte de l'évolution démographique d'un quartier, amélioration de la mixité sociale d'un établissement, etc.). Elle apparaît comme un outil particulièrement pertinent et efficace, permettant aux communes de rééquilibrer les effectifs scolaires entre plusieurs établissements.

Dans la commune de Saint-Priest, plusieurs établissements apparaissent comme saturés, tandis que d'autres, plus éloignés, sont en sous-capacité d'accueil. La chambre a constaté que la commune a seulement procédé à des ajustements à la marge de sa sectorisation au cours des dernières années. La concentration en centre-ville de plusieurs écoles très fréquentées limite la portée de ce levier, sauf à accepter la possibilité d'accroître la distance entre le domicile familial et l'école et/ou à prévoir des mesures d'accompagnement. Il existe toutefois des possibilités d'ajustements entre groupes scolaires géographiquement proches.

La commune de Voiron connaît un mouvement inverse de saturation de certaines écoles de périphérie et de sous-utilisation des écoles du centre-ville, lié à un attrait de plus en plus marqué de la population pour la périphérie pavillonnaire de la commune. Comparativement à l'évolution de l'effectif scolaire, la commune n'a procédé qu'à des modifications mineures de la sectorisation, au bénéfice global des familles, pour ne pas contraindre les familles à davantage de déplacements. La modification de la sectorisation au profit des écoles primaires du centre urbain permettrait pourtant de préserver leurs effectifs, en assumant un temps de trajet acceptable depuis ou vers le domicile des élèves.

⁶³ La sectorisation (ou carte scolaire) est définie par l'article L. 212-7 du code de l'éducation, qui prévoit que « dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal ».

3 DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS, A MENER DANS UN CONTEXTE CONTRAINT

3.1 Un patrimoine bâtiementaire ancien et souvent vieillissant

(83) Le patrimoine scolaire des collectivités territoriales est éclectique⁶⁴, souvent vieillissant et peu adapté aux contraintes liées au changement climatique. Lors de certains déplacements, la chambre a par ailleurs pu observer que certains bâtiments présentaient des défauts d'isolation phonique, voire des infiltrations d'eau.

L'héritage de la croissance démographique des années 1970-1980 : l'exemple de la commune de Villefontaine

La commune de Villefontaine est située au nord du département de l'Isère, à proximité de l'agglomération lyonnaise. Elle présentait les caractéristiques d'un village rural jusqu'au milieu des années 1970. 25 ans plus tard, la commune comptait une population proche de la situation actuelle atteignant un peu plus de 19 000 habitants (donnée 2021). Ce développement singulier s'est inscrit dans l'opération d'intérêt national de création d'une ville nouvelle à L'Isle-d'Abeau, dont l'objectif a consisté à orienter et à fixer le desserrement de la métropole lyonnaise. L'aménagement de la ville nouvelle depuis les années 1970 a été réalisé par quartiers autonomes pour les fonctions quotidiennes. Ainsi, le cœur de chacun d'entre eux compte une école primaire, souvent située à l'écart des axes de grande circulation.

Huit des dix écoles primaires communales ont été construites et mises en service entre 1974 et 1984, pour accompagner la croissance démographique de la ville nouvelle. La chambre a pu constater leur état de vétusté avancé, ainsi que, pour la plupart des bâtiments scolaires, une performance énergétique ne correspondant plus au niveau attendu aujourd'hui et générant des charges de fonctionnement élevées pour atteindre un confort thermique approprié.

(84) Dans la plupart des collectivités contrôlées, des efforts financiers et humains notables sont mis en œuvre par les collectivités pour l'entretien courant et les réparations du quotidien des écoles primaires publiques et dans la plupart des cas les bâtiments sont correctement entretenus et adaptés à leur destination, parfois malgré leur ancienneté. *A contrario*, la chambre a dressé certains constats de vétusté des écoles de Charvieu-Chavagneux.

⁶⁴ À Roanne par exemple, cinq des 14 écoles ont été construites avant 1940. À Voiron, les écoles occupent neuf sites, dont la construction s'est échelonnée entre la fin du 19^{ème} siècle, les années 1960, les années 1980 et l'année 2002.

(85) L'organisation de l'entretien varie fortement d'une collectivité à une autre⁶⁵, mais implique généralement les personnels communaux (notamment des ATSEM). Les demandes d'intervention pour des travaux de maintenance ou des petites interventions sont généralement traitées avec célérité par les collectivités et satisfont les enseignants et les équipes de direction des écoles⁶⁶. Certaines collectivités ont désigné à cet effet un agent comme interlocuteur unique des équipes de direction et / ou ont mis en place un canal informatique unique de communication, permettant un suivi en temps réel des demandes d'intervention.

(86) La plupart des collectivités ne disposent pas d'un état des lieux complet de leur situation bâtiminaire et, trop souvent, ne planifient pas les travaux au sein d'une programmation pluriannuelle, dès lors qu'ils ne s'insèrent pas dans un projet de rénovation globale d'un ou de plusieurs bâtiments. Ainsi, la commune de Vienne a-t-elle adopté un plan école, valant programmation pluriannuelle des investissements (PPI) spécifique au secteur scolaire. Les communes de Saint-Priest, Sathonay-Camp ou de Voiron n'établissent pas de PPI spécifiques, mais intègrent les projets relatifs à ces bâtiments dans une programmation globale.

(87) La chambre a recommandé à plusieurs communes d'établir un recensement exhaustif de leurs patrimoines et les invite à planifier davantage les travaux d'entretien et travaux courants dans les écoles. Même s'ils ne sont pas aussi importants que les gros travaux ou les rénovations, ils peuvent représenter des sommes élevées, spécialement dans les communes disposant de nombreux bâtiments scolaires.

3.2 Des investissements souvent importants, à davantage articuler avec les enjeux démographiques et climatiques

(88) Au niveau national, la Cour des comptes estime que « *pour 40 % des écoles, la conception est généralement très éloignée des standards actuels* », conduisant les collectivités territoriales à devoir porter de lourds investissements, alors même que ces écoles « *se situent dans les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants, communes dont les capacités d'ingénierie n'existent pas* »⁶⁷. A l'issue de ses contrôles, la chambre a constaté que les collectivités territoriales consacrent une part importante de leurs budgets d'investissement au patrimoine scolaire immobilier, pouvant aller jusqu'à 30 %, voire 50 % du total de leurs dépenses d'équipement. Le montant de ces investissements dépend pour une large part de la nature des travaux à réaliser (mise en accessibilité, rénovation énergétique, construction d'une nouvelle école, etc.), de l'état du patrimoine et des besoins de la collectivité.

⁶⁵ Il peut être réalisée en régie par des agents publics (même si certaines communes indiquent rencontrer des difficultés de recrutement, comme à Saint-Martin-d'Uriage), externalisé à une entreprise privée (Crémieu), voire recouper les deux modes d'organisation. À Sathonay-Camp, les bâtiments sont entretenus pas des agents communaux tandis que celui des sanitaires et des cours de récréation est réalisé par un prestataire. À l'occasion du contrôle, la commune a indiqué ne pas être satisfaite de ce mode d'organisation et envisager une reprise en régie de l'ensemble des prestations.

⁶⁶ Dans le cas de la commune de Saint-Priest, cette satisfaction a été constatée par des témoignages recueillis auprès de plusieurs enseignants.

⁶⁷ Cour des comptes, *L'enseignement primaire – Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève*, Rapp. public thématique, mai 2025, p. 88.

(89) Les besoins d'investissements sont très importants et dépassent souvent la capacité financière de la collectivité. Dès lors, le pilotage de la politique bâtiminaire et les décisions de réaliser des travaux de réhabilitation ou de rénovation énergétique sont très souvent liés à l'obtention de subventions, ce qui peut avoir des effets induits importants sur le choix des travaux à réaliser (rénovation ou construction nouvelle, rénovation énergétique extérieure avant la réhabilitation intérieure, etc.) ou leur priorisation. À défaut d'obtention de subventions, elles procèdent à des améliorations ponctuelles (changement de la chaudière, ajout de casquettes brise-soleil ou de volets extérieurs, etc.), dont l'efficacité est plus limitée qu'une rénovation globale du bâtiment. Dans certains cas, la chambre a pu recommander l'établissement d'un schéma directeur pour la rénovation des écoles, afin de mettre en place une stratégie claire et préalable aux travaux⁶⁸.

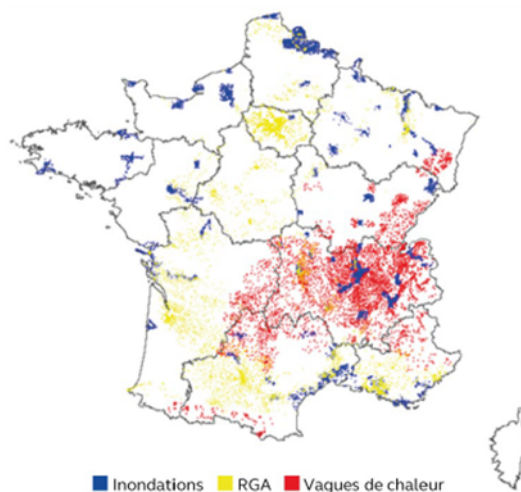
(90) La plupart des collectivités territoriales ont lancé ou réalisé des projets de réhabilitation et / ou de rénovation énergétique de tout ou partie des écoles. En la matière, le décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire (dit décret tertiaire) fixe en effet des objectifs ambitieux de sobriété énergétique⁶⁹. Applicable aux bâtiments d'une surface minimale de 1 000 m², il englobe le patrimoine scolaire dont une part au moins doit être rénovée. Mais au-delà des bâtiments entrant dans le champ du décret tertiaire, la problématique de la rénovation énergétique concerne la plupart des bâtiments scolaires (du moins ceux qui ne sont pas de construction récente), souvent anciens, énergivores et qui subissent les différents effets du changement climatique. Selon le rapport de mai 2025 de la Cour des comptes, une part très importante d'écoles primaires est exposée à des risques climatiques au niveau national : 16 % des écoles (accueillant 14 % des élèves) feront ainsi face à des vagues de forte chaleur pendant au moins 15 jours par an d'ici 2050 ; 20 % (24 % élèves) sont dans des zones à risque d'inondation ; 16 % (17 % des élèves) sont exposées au retrait-gonflement des argiles ; 0,2 % (0,4 % des élèves) sont construites sur des sites et sols pollués ou potentiellement pollués, et 16 % (20 % des élèves) sont dans des communes exposées à au moins un risque industriel. Au total, 24 145 écoles (52 %) sont exposées à au moins l'un de ces risques climatiques et environnementaux.

(91) La carte des risques reproduite par la Cour des comptes dans son rapport illustre le fait que les collectivités territoriales de la région Auvergne-Rhône-Alpes sont concernées par l'ensemble de ces phénomènes et, particulièrement, par les vagues de chaleur.

⁶⁸ La commune de Voiron n'a pas défini de stratégie relative à son patrimoine scolaire alors qu'il est soumis dans son intégralité au décret tertiaire. En la matière, la prise de décision ne peut pas dépendre seulement de l'obtention de subventions mais doit d'abord résulter d'une étude des besoins et de la définition d'un projet dans une programmation globale des investissements prioritaires.

⁶⁹ Le décret tertiaire offre une alternative : soit réduire la consommation d'énergie finale du bâtiment, suivant un calendrier en plusieurs temps (réduction de 40 % en 2030 par rapport à une année de référence (à partir de 2010), portée à 50 % en 2040 et enfin à 60 % en 2050), soit atteindre un niveau de consommation d'énergie finale (en valeur absolue) correspondant à une utilisation efficace et économe de l'énergie, équivalente à celle de bâtiments nouveaux de la même catégorie. Par ailleurs, le décret impose de déclarer annuellement les consommations énergétiques réelles sur une plateforme nationale en ligne.

Carte n° 4 : Écoles exposées à des vagues de chaleur supérieures à 15 jours par an, aux risques d'inondation et au retrait-gonflement des argiles*



Source : Cour des *comptes* d'après données DRIAS, DGPR et BRGM

* Les données des vagues de chaleur ne prennent pas en compte les mois de juillet et août.

(92) Au niveau local, les collectivités mettent très souvent en avant les gains financiers escomptés pour justifier leurs projets de rénovation. À Roanne, un groupe scolaire a fait l'objet d'une rénovation énergétique complète en 2022 et d'un remplacement de la toiture amiantée, pour 3,2 M€. L'école était considérée comme passoire thermique avec un faible confort et l'objectif était d'atteindre un gain énergétique global d'au moins 45 %. La première saison hivernale complète après travaux (2023-2024) a fait apparaître une moindre consommation de chauffage de l'ordre de 58 % comparativement aux consommations enregistrées depuis la rentrée 2015 (ces données sont à consolider avec le recul de plusieurs hiver).

(93) Les collectivités portent de plus en plus de projets de végétalisation des espaces extérieurs⁷⁰ ou de sécurisation des abords des écoles⁷¹. Sur ces points également, l'absence d'octroi de subvention peut être un frein à la réalisation des opérations⁷².

(94) Enfin, certaines collectivités portent des projets de construction d'écoles pour atténuer la densité d'occupation des bâtiments existants. La chambre relève à cet égard que certains projets, comme celui porté par la commune de Sathonay-Camp, doivent encore être interrogés à l'aune de projections démographiques affinées, permettant de définir avec précision les besoins publics en termes d'accueil dans un horizon de cinq à dix ans.

⁷⁰ Ces opérations (également appelées de désimperméabilisation ou de renaturation) visent à retirer tout ou partie des espaces goudronnés des cours de récréation (dans le respect des normes de sécurité et d'accessibilité pour les premiers secours), afin notamment d'atténuer l'exposition à la chaleur en période de fortes températures et de faciliter l'absorption au sol des eaux de ruissellement. Ces opérations peuvent être couplées à une végétalisation accrue et à un apport d'ombrage, à l'installation de potagers ou de zones de compostage, utilisés par les personnels enseignant à des fins pédagogiques.

⁷¹ Remodelage des rues, piétonnisation, équipement en vidéosurveillance, etc.

⁷² À Sathonay-Camp, la végétalisation des cours du groupe scolaire n'est envisagée que dans le cadre de la PPI métropolitaine modifiée.

L'impact de la démographie sur les travaux de rénovation : l'exemple de la Ville de Saint-Priest (Rhône)

Confrontée à un fort dynamisme démographique et à une dégradation des conditions d'accueil des élèves, la ville de Saint-Priest a lancé en 2016 un « plan Marshall des écoles ». Ainsi, 35,4 M€ ont été engagés depuis 2019 pour la rénovation de trois groupes scolaires. Le plan pluriannuel d'investissement prévoit encore 33,9 M€ jusqu'en 2029. Deux de ces travaux d'ampleur permettent d'illustrer concrètement les interactions entre problématiques démographiques et écologiques.

Le groupe Marius Berliet, construit en 1951, a fait l'objet de travaux de réhabilitation et d'extension pour un coût de 7,2 M€, ayant permis à la rentrée 2019 d'augmenter ses capacités d'accueil par six nouvelles classes. Cet investissement a été mené dans un souci de bien-être thermique des enfants et des personnels. Ainsi, les arbres ont été préservés des travaux et offrent des espaces ombragés dans la cour de récréation ; le groupe scolaire est équipé de volets brise-soleil et dispose d'un espace climatisé où les classes peuvent être accueillies par rotation. Ces aménagements semblent appréciés par les élèves et l'équipe du groupe scolaire. La chambre note toutefois que la baisse des effectifs depuis 2019 a conduit à la fermeture de deux classes, ce qui « *ne permet pas d'optimiser cet important investissement* ».

Inauguré en 2016, le groupe scolaire Joseph Brenier est labellisé « *passive house* » de par sa conception bioclimatique (ossature en bois béton, toitures terrasses, panneaux photovoltaïques, etc.). Néanmoins des problèmes techniques (sondes défaillantes), une conception initiale inadaptée et une mauvaise configuration du système d'aération des classes (par des ouvrants sur les fenêtres) induisent un inconfort thermique certain : en hiver, les classes affichent régulièrement une température de 11° à 14° C en début de journée.

En outre, l'augmentation des effectifs dans ce qui est le plus important groupe scolaire de Saint-Priest (582 élèves dans 32 classes) a conduit à une saturation des locaux. Classé en éducation prioritaire, le dédoublement n'a pas pu être réalisé intégralement, et neuf classes (sur douze éligibles) sont dans une situation de « coéducation » : deux enseignants ont chacun un groupe de douze élèves, mais ces deux classes cohabitent dans une même salle. Cette situation de saturation a aussi conduit à la disparition des toutes petites sections, accueillant les enfants de moins de trois ans.

(95) Certaines collectivités se sont engagées dans une ample démarche de rationalisation de leurs réseaux d'écoles. Ces réflexions doivent être menées en parallèle d'une remise à plat de la sectorisation, pour tenir compte de l'évolution de la répartition de la population et anticiper l'évolution de la démographie communale.

Des plans de réorganisation d'un réseau d'écoles publiques : l'exemple de Tassin-la-Demi-Lune

La commune de Tassin-la-Demi-Lune a engagé dans le courant des années 2010 un programme de déconcentration progressive des écoles publiques, historiquement situées en majorité dans l'est du territoire, pour renforcer leur accessibilité piétonne. Cela passe par la construction de deux groupes scolaires et l'aménagement d'un troisième. Lors du contrôle de la commune, la

chambre a toutefois souligné que certains projets d'extension méritaient d'être réinterrogés, en particulier au regard d'une baisse de la démographie depuis plusieurs années, contrairement à la situation prévalant lorsque le programme a été établi.

Par ailleurs, les constructions récentes ne garantissent pas pour autant un confort thermique optimal : les locaux d'une école pourtant construite en 2006 ne sont pas adaptés aux grandes chaleurs. Une autre école, ouverte en 2015, rencontre des difficultés que ce soit en termes de chauffage l'hiver ou de fraîcheur l'été.

3.3 Une attention générale portée aux matériels courants des écoles, mais une situation très hétérogène en matière informatique

(96) L'article L. 212-4 du code de l'éducation prévoit que « *la commune a la charge des écoles publiques* », dont elle est propriétaire et qu'à ce titre elle en assure « *l'équipement et le fonctionnement* ». Les collectivités ont la charge du fonctionnement matériel et pédagogique de leurs écoles. Il résulte de ces dispositions que les fournitures à usage collectif, nécessaires à l'enseignement et utilisées dans le cadre de la classe, relèvent du budget municipal, tandis que les fournitures scolaires qui revêtent un caractère individuel peuvent être laissées à la charge des familles⁷³. De fait, sans qu'aucune obligation légale ne pèse sur elles à cet égard, la plupart des communes assurent le prêt des manuels scolaires aux élèves et certaines fournissent tout ou partie du petit matériel d'écriture ou de papeterie aux élèves (via un budget dédié consacrant un montant de dépense par élève scolarisé). À Saint-Flour par exemple, la commune prend en charge les fournitures scolaires, sur la base d'une dotation de 53 € par écolier.

(97) La question de l'équipement informatique est au centre des préoccupations des collectivités et est traitée de façon très hétéroclite par ces dernières. Toutes les collectivités, à de rares exceptions près (par exemple à Charvieu-Chavagneux), ont équipé leurs écoles (au moins partiellement) en vidéoprojecteurs numériques interactifs (VPI), voire dans certains cas en tableaux numériques interactifs (TNI)⁷⁴. De nombreuses communes ont bénéficié de financements de l'État, dans le cadre du plan de relance, leur ayant permis de renouveler leurs parcs ou de l'étendre aux classes non encore équipées.

(98) La présence d'ordinateurs ou de tablettes numériques n'est pas obligatoire dans chaque classe de primaire. En revanche, les élèves doivent recevoir une sensibilisation à l'informatique au cours de leur scolarité, débouchant sur l'obtention d'une certification en fin

⁷³ Assemblée nationale, Rép. min. à question écrite n° 54376, 12 fév. 2001, JOAN, p. 973.

⁷⁴ Un tableau numérique interactif (TNI), également appelé tableau blanc interactif (TBI) est un ensemble comprenant un ordinateur, un vidéo projecteur et un tableau interactif qui capte la position d'un stylet. Un vidéoprojecteur interactif (VPI) est un vidéoprojecteur interactif qui ne nécessite pas l'interactivité du tableau. Il possède ses propres capteurs et l'usage en reste le même. Les TNI/TBI sont beaucoup plus coûteux à l'achat et à l'entretien que les VPI et nécessitent un effort de formation des enseignants beaucoup plus important. Dans leur immense majorité, les salles de classe sont équipées de VPI.

de CM2⁷⁵. Dès lors, les communes ont l'obligation de fournir aux écoles les moyens de réaliser cette sensibilisation, par la mise en place de matériels adaptés, entretenus et remplacés le cas échéant (ordinateurs en fond de classe, salles informatiques, classes mobiles numériques, tablettes numériques, etc.) et dans des conditions de sécurité à l'égard des enfants, notamment en matière de régulation des accès internet. Le coût d'achat et d'entretien de ces matériels peut constituer un frein pour certaines communes, comme pour la commune de Saint-Martin-d'Uriage par exemple⁷⁶.

(99) Le mode d'organisation peut varier d'une commune à l'autre et même, dans certains cas, d'une école à l'autre, en fonction de l'état du matériel existant, des besoins de renouvellement et des conditions bâtementaires (possibilité d'installer une salle informatique par exemple). Par ailleurs, l'achat de ces équipements suppose la mise en place de réseaux de stockage locaux et de protections pour l'accès à internet et d'une maintenance, parfois coûteuse et que les collectivités peuvent avoir des difficultés à assumer, même si elles fournissent des efforts substantiels en la matière. Dans la commune de Voiron, la maintenance de l'ensemble du parc informatique et téléphonique des écoles est effectuée en régie par un agent à temps plein. Celui-ci réalise à la fois une maintenance préventive et curative : il veille au renouvellement du parc au regard de l'obsolescence et de la fiabilité du matériel. Il vérifie également la compatibilité du choix des enseignants avec l'architecture informatique de la commune. De l'avis unanime des directions d'école, cette organisation procure un correct maintien du parc et une réactivité performante en cas de dysfonctionnement. Elle autorise ainsi un usage soutenu des matériels et outils informatiques ou numériques mis à disposition.

(100) Les communes ont régulièrement souligné le manque de mise en cohérence de la politique numérique éducative par le ministère de l'Éducation nationale et leur impression de devoir équiper les écoles sans avoir l'assurance que ces matériels informatiques seront véritablement utilisés⁷⁷ ou bénéfiques pour les élèves. La Cour des comptes partage ce constat et constate que « *de façon paradoxale, il n'existe que peu d'études permettant d'apprécier l'impact des outils numériques sur les apprentissages des élèves, ce constat valant notamment pour l'enseignement du premier degré* ».

⁷⁵ L'article L. 312-9 du code de l'éducation prévoit qu'une « *formation à l'utilisation responsable des outils et des ressources numériques est dispensée dans les écoles et les établissements d'enseignement* » et que « *à l'issue de l'école primaire et du collège, les élèves reçoivent une attestation certifiant qu'ils ont bénéficié d'une sensibilisation au bon usage des outils numériques et de l'intelligence artificielle, de tous types de contenus générés par ceux-ci et des réseaux sociaux ainsi qu'aux dérives et aux risques liés à ces outils et aux contenus générés par l'intelligence artificielle ainsi qu'à la lutte contre la désinformation* ».

⁷⁶ Dans les écoles de Saint-Martin-d'Uriage, chaque salle de classe est dotée d'un vidéoprojecteur et d'un ordinateur portable. En revanche, l'école n'est pas dotée de tableaux blancs interactifs. Les écoles ne disposent pas d'une salle informatique, mais chacune est dotée d'une « classe mobile » : il s'agit d'une armoire roulante pouvant être transportée de classe en classe, qui contient une quinzaine d'ordinateurs portables. Toutefois, ces ordinateurs portables sont inutilisables : ils sont anciens et leurs batteries ne tiennent plus la charge. Actuellement, les élèves de l'école élémentaire n'ont pas la possibilité d'utiliser l'outil informatique, ce qui est regrettable. La commune a candidaté suite à l'appel à manifestation d'intérêt du territoire numérique de l'Isère : si elle retenue, elle envisage de s'équiper de tablettes tactiles

⁷⁷ La commune de Sathonay-Camp a bénéficié d'un financement de l'éducation nationale pour l'achat de tablettes, mais qui n'ont jamais été utilisées. La directrice d'école et la mairie s'en renvoient la responsabilité. Pour les premières, la faute revient aux services municipaux qui ne les ont jamais mises en route ; pour la seconde, à l'éducation nationale qui n'a jamais fourni les logiciels adéquats. Ces tablettes sont finalement stockées dans une valise, dans le bureau de la directrice.

(101) Enfin, certaines écoles se sont équipées d'un espace numérique de travail (ENT) propre ou relevant d'une autre collectivité⁷⁸. Les équipes pédagogiques soulignent cependant les limites d'un tel outil au niveau primaire, tenant au manque d'acculturation à l'outil informatique de certains parents et continuent de communiquer également par voie d'affichage ou via des carnets de correspondance.

(102) Au-delà de la seule question informatique, la chambre a constaté l'attention portée par la plupart des communes au renouvellement des équipements usagers ou détériorés⁷⁹, que celui-ci soit organisé annuellement ou dans le cadre de demandes ponctuelles formulées par les écoles. La plupart des équipes d'enseignants rencontrés ont fait part de leur satisfaction en la matière, notamment quant aux efforts de concertation sur le choix des matériels et des équipements et aux efforts d'équipement informatique des classes. Même si la plupart des collectivités prévoient annuellement un budget spécifique pour ce poste, certaines d'entre elles n'ont pas mis en place d'outils de pilotage⁸⁰.

(103) La plupart des achats d'équipements doit être réalisé dans le cadre de contrats formalisés de la commande publique, ce qui n'est pas systématiquement le cas. La chambre a formulé des recommandations à l'encontre de plusieurs collectivités pour qu'elles mettent en place un cadre adapté à leurs achats.

4 UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT ET MAL CONNU POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE

Encadré méthodologique

La chambre a constaté, à l'occasion de plusieurs contrôles, les difficultés pour fiabiliser les données financières de certaines collectivités. C'est particulièrement le cas pour les plus petites communes, qui ne tiennent en général pas de comptabilité fonctionnelle⁸¹. Mais l'analyse du

⁷⁸ Les communes de la métropole de Lyon peuvent, par exemple, bénéficier de l'ENT mis en place par la métropole à destination de ses collègues. Les communes de Sathonay-Camp et de Tassin-la-Demi-Lune ont fait ce choix.

⁷⁹ *A contrario*, les visites de la chambre des écoles de Charvieu-Chavagneux ont fait ressortir que le mobilier (dans les salles de classe, de restauration, les coins « lecture » ou « temps calme ») est hétéroclite et vétuste, conduisant la chambre à rappeler que le matériel doit être adapté au moment de l'acquisition mais également être entretenu et remplacé pour ne pas exposer les élèves à des risques de blessure.

⁸⁰ Aucune des communes du réseau d'écoles du territoire entre Coltines, Ussel et Valuéjols n'a défini de politique en matière d'équipement de l'école. Elles interviennent selon les besoins exprimés par les directions des écoles, et selon leurs capacités budgétaires.

⁸¹ La nomenclature fonctionnelle a été conçue comme un instrument d'information destiné à faire apparaître, par activité, les dépenses et les recettes d'une commune. Elle s'impose aux seules communes de 3 500 habitants et plus. Les communes dont la population se situe entre 3 500 et 10 000 habitants doivent assortir leur budget voté par nature d'une présentation fonctionnelle, détaillée au niveau de la fonction. Les communes de 10 000 habitants et plus doivent assortir leur budget voté par nature d'une présentation fonctionnelle, détaillée au niveau le plus fin de la nomenclature fonctionnelle. Ces dernières peuvent également choisir de voter leur budget

coût de fonctionnement de la politique scolaire et périscolaire s'est également heurtée à la non permanence des méthodes et au manque de robustesse des données produites par certaines collectivités, disposant pourtant d'une comptabilité fonctionnelle. À défaut d'une information financière exploitable, les dépenses de fonctionnement consacrées à l'école primaire publique et à son prolongement périscolaire ont, lorsque cela était possible, été reconstituées par la commune ou par la chambre. Les mesures de l'effort financier mobilisé dans le cadre de cette synthèse s'efforcent, dans ce contexte, d'être les plus illustratives possibles des principales tendances constatées, à défaut de pouvoir prétendre à une complète exhaustivité.

(104) Au niveau national, la Cour des comptes souligne que l'effort financier des collectivités territoriales était de l'ordre de 19 Md€ en 2022 (principalement en dépenses de fonctionnement des écoles et d'investissement). Il était comparable à celui de l'État (hors retraites), qui s'élève à 20,1 Md€ en 2022 (principalement en dépenses de personnels (notamment pour les enseignants et les accompagnants d'élèves en situation de handicap)⁸².

(105) Au sein des collectivités territoriales, les communes et groupements de communes sont très largement majoritaires, puisqu'ils sont compétents pour la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires, ainsi que pour la rémunération de certains personnels non-enseignants (agents des écoles maternelles, personnels de cantine ou d'entretien, par exemple).

(106) La chambre dresse le constat que la question du coût de la mise en œuvre de la compétence scolaire reste insuffisamment appréhendée par la plupart des collectivités contrôlées, tant d'un point de vue général que dans ses différentes composantes⁸³. Une connaissance fine de ces coûts est pourtant indispensable, dans un double contexte de baisse démographique durable d'une part, et de recherche d'une rationalisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales, d'autre part. Au-delà de ces aspects liés à l'amélioration de la gestion publique, la connaissance du coût réel de tout ou partie du service public a des implications réglementaires, notamment pour la détermination du prix de certains services facultatifs, par exemple la restauration scolaire⁸⁴. La chambre a par ailleurs recommandé à plusieurs collectivités de fiabiliser les documents budgétaires et la comptabilité analytique liées à la fonction scolaire.

par fonction, à condition d'assortir leur budget d'une présentation par nature à deux chiffres (source : ministère de l'Intérieur, nomenclature comptable M14 et M57).

⁸² A ce montant doivent être ajoutés 8,9 Md€ dépensés au titre des pensions de retraites. Ces dernières sont comptées comme faisant partie de la dépense d'éducation, bien qu'elles n'y contribuent pas activement. Elles entretiennent cependant un lien mécanique avec la politique de recrutement.

⁸³ Outre le coût net d'un élève de primaire, la présente enquête s'est attachée à déterminer, autant que possible, les différences de coût entre l'enseignement maternel et élémentaire, ainsi que les coûts moyens de fonctionnement d'une école primaire pour les communes de l'échantillon. Les investissements ont été appréhendés de façon autonome et spécifique pour chaque collectivité, puisqu'ils dépendent en grande partie de l'état du patrimoine scolaire et de l'évolution de la démographie propre à chaque territoire.

⁸⁴ Pour rappel, les collectivités territoriales ont l'interdiction de facturer des prestations pour un montant supérieur au coût de revient des activités de service public.

4.1 Un effort financier important pour la mise en œuvre de la compétence scolaire

(107) D'une manière générale, la mise en œuvre de la compétence scolaire représente un effort financier important pour les communes, compris entre 12 % et 30 % de leurs budgets de fonctionnement sur la période. Sur l'ensemble des communes de l'échantillon, les dépenses liées à la mise en œuvre de la compétence scolaire représentaient en moyenne 18 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement totales en 2023. Cette disparité est le reflet de choix plus ou moins volontaristes des collectivités (en particulier sur le volet périscolaire), de l'ancienneté des équipements scolaires, des effectifs, du niveau d'intégration de l'intercommunalité à laquelle elle appartient ou des caractéristiques propres aux territoires⁸⁵.

(108) Les charges de gestion engagées par les collectivités au titre de la compétence scolaire sont pour une part importante destinées au financement des activités périscolaires. L'accueil périscolaire et le service de restauration mobilisent généralement près de la moitié du budget scolaire de la collectivité qui le finance. La communauté de communes du pays de Cruseilles ainsi que les communes de Cruseilles, Copponex et Vovray-en-Bornes qui exercent conjointement la compétence scolaire consacrent ainsi un peu moins de 50 % en moyenne de leurs budgets de fonctionnement scolaires aux activités périscolaires, essentiellement la restauration scolaire.

(109) Assez logiquement, les dépenses scolaires sont, pour une large part, constituées des charges de personnel qui en représentent plus de la moitié. Ces dépenses correspondent essentiellement à la rémunération des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) qui travaillent auprès des personnels enseignants de l'éducation nationale des classes maternelles qui pour leur part sont rémunérés par l'Etat. S'y ajoutent les charges de personnel du service de restauration scolaire et, dans une moindre mesure, de l'accueil périscolaire. À Tassin-la-Demi-Lune, le budget scolaire est constitué à 75 % de dépenses de personnel dont 43 % pour les écoles maternelles et 22 % pour les activités périscolaires.

(110) En investissement, le montant des dépenses d'équipement est étroitement lié à la réalisation d'opérations de construction, de restructuration ou de rénovation énergétique. La compétence scolaire étant l'une des dernières compétences propres des communes au sein du bloc communal, sa mise en œuvre nécessite des dépenses d'investissement parfois très importantes, comprises souvent entre 15 % et 30 % des dépenses d'investissement de la collectivité en moyenne⁸⁶.

⁸⁵ La commune de Saint-Priest en périphérie de la métropole lyonnaise consacre ainsi environ 26 % de son budget de fonctionnement à la mise en œuvre de la compétence scolaire en raison en particulier d'un soutien important aux activités périscolaires. Le dédoublement de classes des écoles situées en zone d'éducation prioritaire y participe également. La commune de Sathonay-Camp, également sur le territoire métropolitain, a fait le choix de maintenir l'accueil des élèves dans un groupe scolaire unique, malgré une augmentation de sa population très importante sur une période récente. Ce groupe scolaire est l'un des plus importants de son secteur académique. Cette organisation est une source d'économies d'échelle importantes pour la collectivité lui permettant notamment d'absorber sans difficulté une baisse des effectifs à venir, consécutive à une baisse de la natalité constatée au niveau national. La commune a toutefois entamé une réflexion pour parvenir à une décongestion de ses écoles, par la construction d'un nouveau groupe scolaire.

⁸⁶ Ainsi, plus de 40 % des dépenses d'équipement de la commune de Sathonay-Camp sur la période 2021-2023 ont été engagées au titre de la compétence scolaire, dont la rénovation énergétique d'une part importante des

4.2 Le coût d'un élève, une donnée souvent méconnue par les collectivités et des écarts significatifs d'une commune à l'autre

(111) Le plus souvent, le coût d'un élève est une donnée analytique mal appréhendée, aucune des collectivités contrôlées n'ayant été en mesure de fournir à la chambre un tableau de bord exhaustif. La plupart d'entre elles ne disposent pas d'un système d'information susceptible de fournir ce type de données. Le coût de la scolarité d'un élève en école primaire est donc issu des données financières des collectivités, retraitées par la chambre lorsque cela a été possible. Ce coût ne correspond qu'aux seules compétences communales de fonctionnement⁸⁷ et n'intègre pas la rémunération des personnels enseignants et de direction des écoles, à la charge de l'État, ni les dépenses d'investissement.

(112) Rapporté au nombre d'élèves scolarisés, le coût de la compétence scolaire (tel que calculé par la chambre à partir de l'échantillon contrôlé) se situe en moyenne sur la période 2021-2023 à un peu plus de 1 900 € par élève et par an. Ce coût net inclut les dépenses et recettes scolaires et périscolaires (y compris de restauration scolaire) et connaît une progression importante d'un peu plus de 8 % par an sur la période, passant d'un peu moins de 1 800 € à un peu plus de 2 100 €. L'organisation d'un service d'enseignement en zone rurale avec un nombre d'élèves réduit concourt également à renchérir le coût de la mise en œuvre de la compétence scolaire⁸⁸.

(113) Les situations sont cependant très hétérogènes entre les collectivités. Ainsi, le coût par élève pour la commune de Vabres (en 2023) se situe à plus de 3 600 €⁸⁹, alors qu'il est d'un peu plus de 1 400 € sur la commune de Sathonay-Camp⁹⁰. Ce coût ne semble dépendre ni de la taille de la commune, ni de sa situation géographique (en zone urbaine ou rurale). Ainsi, l'analyse fait ressortir de très forts écarts entre le coût d'un élève tant entre les communes d'une même aire géographique (urbaine ou rurale) qu'à l'intérieur de ces périmètres, entre les petites communes ou celles de taille plus importante⁹¹. La mise en place de regroupements pédagogiques en zone rurale semble permettre aux communes de limiter ce coût, malgré des effectifs parfois réduits⁹².

bâtiments. Les dépenses d'équipement scolaire de la commune de Tarare se situent quant à elles à seulement 2 % de ses dépenses d'équipement de la collectivité et se limite pour l'essentiel sur la période à l'acquisition d'équipements pédagogiques.

⁸⁷ De la même sorte, les dépenses liées au transport scolaire et au forfait d'externat versé au écoles privées sous contrat ont été exclues de ce calcul, ainsi que les activités périscolaires organisées sur les temps extra-scolaires (mercredi et vacances scolaires).

⁸⁸ Tel est le cas notamment de la commune de Val-d'Arcomie qui dans un contexte de déclin démographique particulièrement marqué dans le département du Cantal et d'une diminution des effectifs scolaires sur le territoire de la commune, a souhaité maintenir l'attractivité de son territoire par un effort financier soutenu tenant notamment au poids des dépenses de personnel du fait de l'accueil des élèves organisé sur deux sites.

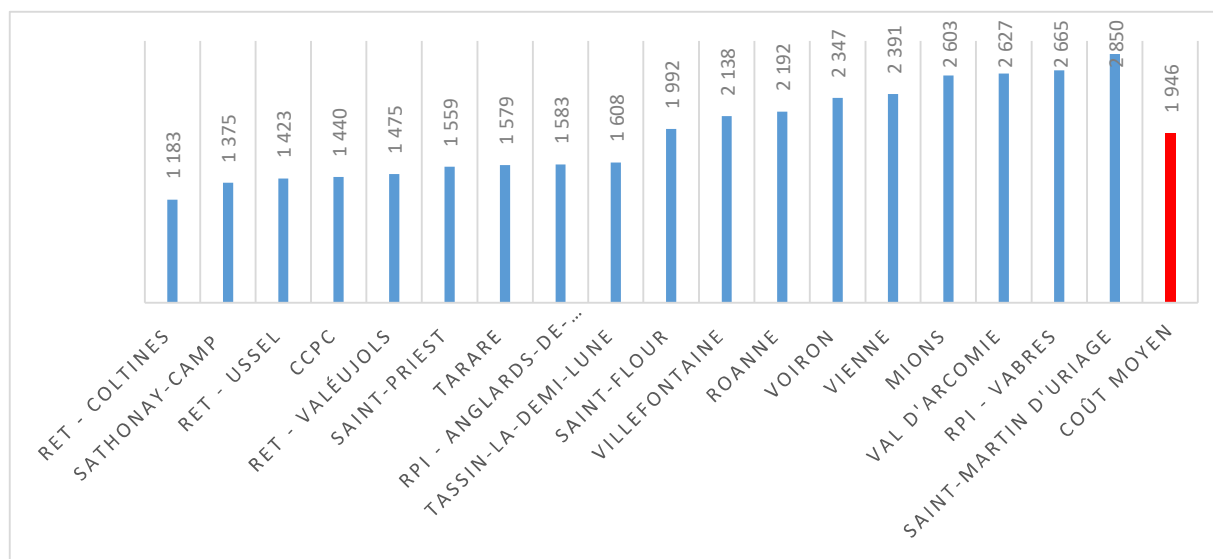
⁸⁹ Située dans le département du Cantal, la commune de Vabres relève d'un regroupement pédagogique intercommunal et n'accueille que des élèves de maternelle dont le coût est structurellement plus élevé en raison de la présence des ATSEM au sein des classes.

⁹⁰ La commune de Sathonay-Camp se caractérise notamment par une suroccupation de ses locaux scolaires, ce qui a mécaniquement pour effet de limiter certains coûts.

⁹¹ Le coût pour la commune de Vabres est proche de celui de Saint-Martin-d'Uriage ou de Vienne, alors même que le nombre d'élèves y est bien inférieur. Par ailleurs, ce coût est assez éloigné de celui d'Anglards-de-Saint-Flour avec lequel la commune forme pourtant un regroupement pédagogique intercommunal.

⁹² En incluant le périscolaire, Le coût moyen d'un élève du réseau d'écoles du territoire entre les communes de Coltines, d'Ussel et de Valuèjols se situe ainsi à 1 454 € en 2023.

Graphique n° 4 : Coût net annuel de la scolarité d'un élève en primaire – moyenne 2021-2023*



Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC – dépenses de fonctionnement uniquement
 * Classement des collectivités par ordre croissant de montant de dépenses ; CCPC : communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, Copponex et Vovray-en-Bornes

(114) Le principal élément permettant d'expliquer l'écart très important entre le coût d'un élève de maternelle et celui d'un élève d'élémentaire (hors périscolaire), tient aux charges de personnel largement imputées sur les classes de maternelle (présence d'ATSEM), alors que le nombre d'enfants y est moins important qu'en élémentaire. Les communes de Coltines et d'Ussel, fédérées en réseau d'écoles de territoire (RET) en sont une bonne illustration⁹³ : le montant des dépenses scolaires par élève sur la commune de Coltines qui ne compte que des classes en élémentaire est en moyenne sur la période de 319 € tandis qu'il se situe à 1 446 € sur la commune de Ussel qui ne scolarise que des élèves de maternelle et cours préparatoire. Les dépenses de personnel en représentent près de 90 %.

(115) D'autres éléments de contextualisation peuvent également éclairer ces écarts entre communes. En premier lieu, des raisons géographiques ou historiques : la commune de Vabres accueille moins de 18 élèves, mais sur deux sites différents, en raison de la topographie de la commune et de l'éloignement des deux écoles ; la commune de Sathonay-Camp ne dispose que d'un seul groupe scolaire – en situation de saturation chronique – accueillant plus de 600 élèves et lui permettant de réaliser d'importantes économies d'échelle ; à Villefontaine, l'essentiel des bâtiments date des années 1970 et ne correspondent plus aux standards de confort thermique et d'isolation, entraînant d'importants surcoûts de chauffage et d'entretien. En deuxième lieu, certaines communes font du service public des écoles une priorité politique plus forte et assument de proposer certains services ou de prendre en charge des coûts supplémentaires. A Voiron par exemple, la commune propose un service d'aide gratuit aux devoirs au bénéfice des

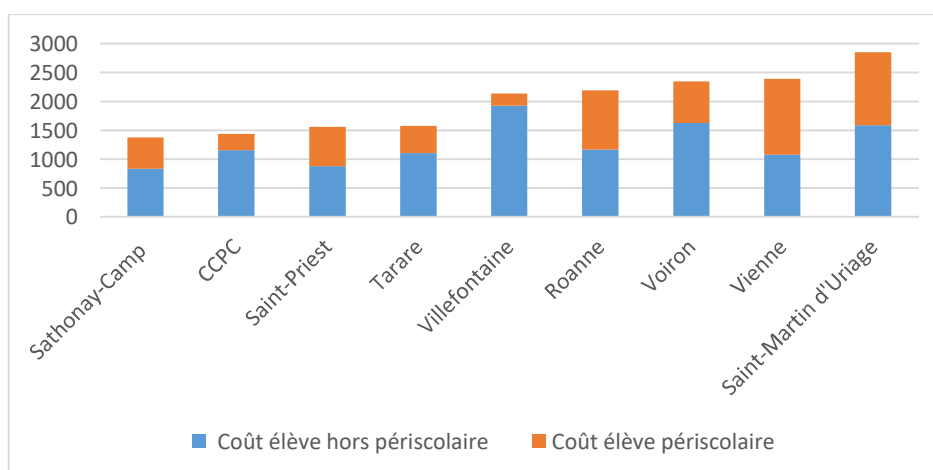
⁹³ Peu de communes ont été en mesure de fournir des données financières suffisamment détaillées pour permettre de déterminer avec précision les coûts des élèves de maternelle et de primaire (hors périscolaire). L'observation de la chambre a cependant pu être également vérifié dans les communes de Sathonay-Camp (coût d'un élève de maternelle de 1 402 €, contre 387 € en élémentaire) et Saint-Priest (2 780 € pour un élève de maternelle, contre 971 en élémentaire).

enfants volontaires. De leur côté, les communes membres du regroupement pédagogique intercommunal d'Anglards-de-Saint-Flour et de Vabres ont fait le choix d'une tarification unique des repas à 2,5 €, quel que soit le niveau de revenu des familles. En dernier lieu, certaines communes ont une très bonne maîtrise de leur masse salariale, leur permettant d'ajuster au plus près leurs besoins, comme à Tarare par exemple.

(116) Le financement des activités périscolaires constitue une part importante du coût par élève pour les collectivités. Lorsque cela a été possible, la chambre a retraité le coût du périscolaire du coût net des élèves, afin d'avoir une vision plus affinée de l'effort financier⁹⁴.

(117) La charge nette supportée par ces dernières au titre du périscolaire (incluant le service de restauration) se situe en moyenne à un peu plus de 700 € par élève de primaire, après déduction de la participation des familles. Là encore, des disparités très importantes existent entre les collectivités puisque le coût net du périscolaire par élève oscille entre un peu plus de 200 € pour la commune de Villefontaine à environ 1 300 € pour la commune de Vienne.

Graphique n° 5 : Coût annuel d'un élève de primaire (scolaire et périscolaire) – moyenne 2021-2023*



Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC – dépenses de fonctionnement uniquement
* Classement des collectivités par ordre croissant de montant de dépenses ; CCPC : communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, Copponex et Vovray-en-Bornes

⁹⁴ Pour cette présentation, sont exclues les communes membres du RPI d'Anglards-de-Saint-Flour et de Vabres, celles du RET entre Coltines, Ussel et Valuèjols, ainsi que les communes de Mions, de Saint-Flour, de Tassin-la-Demi-Lune et de Val d'Arcomie.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des abréviations	48
Annexe n° 2. Données statistiques et financières.....	49

Annexe n° 1. Liste des abréviations

AESH	Accompagnant d'élèves en situation de handicap
ATEA	Assistant territorial d'enseignement artistique
ATSEM	Agent territorial spécialisé dans les écoles maternelles
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (ministère de l'Education nationale)
ETAPS	Éducateur territorial des activités physiques et sportives
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
PEAC	Parcours d'éducation artistique et culturelle
PEDT	Projet éducatif territorial
PPI	Plan pluriannuel d'investissement / programmation pluriannuelle des investissements
RET	Réseau d'échange territorial
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
UEEA	Unité d'enseignement élémentaire autisme
UEMA	Unité d'enseignement maternelle autisme
ULIS	Unité localisée pour l'inclusion scolaire
UP2A	Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants

Annexe n° 2. Données statistiques et financières

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs scolarisés (rentrées scolaires 2021 à 2023)

Collectivité	2021	2022	2023	Variation (base 100)	Evolution
RET - Valuéjols	48	46	59	122,9	22,9%
RPI - Vabres	17	21	18	105,9	5,9%
Tarare	803	846	821	102,2	2,2%
CCPC ⁹⁵	1 857	1 891	1 892	101,9	1,9%
Sathonay-Camp	614	628	620	101,0	1,0%
RET - Ussel	30	23	30	100,0	0,0%
RPI - Anglards-de-Saint-Flour	18	16	18	100,0	0,0%
Roanne	2 275	2 320	2 269	99,7	-0,3%
Saint-Martin d'Uriage	525	546	521	99,2	-0,8%
Saint-Flour	420	431	415	98,8	-1,2%
Mions	1 574	1 578	1 535	97,5	-2,5%
Vienne	2 243	2 281	2 179	97,1	-2,9%
Saint-Priest	6 070	5 931	5 895	97,1	-2,9%
Villefontaine	2 424	2 375	2 342	96,6	-3,4%
Val d'Arcomie	64	59	60	93,8	-6,3%
Voiron	1 480	1 418	1 381	93,3	-6,7%
Tassin	1 230	1 198	1 134	92,2	-7,8%
RET - Coltines	29	27	23	79,3	-20,7%
Total général	21 721	21 635	21 212	97,7	-2,3%

Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC

Tableau n° 2 : Part des dépenses de fonctionnement de la compétence scolaire (en 2023)

	Montant (€)	Part des DRF ⁹⁶
CCPC (hors communes) ⁹⁷	3 217 000	24%
Mions	4 155 000	31%
RET - Coltines (élémentaire uniquement)	47 000	8%
RET - Ussel (maternelle uniquement)	68 000	23%
RET - Valuéjols	92 300	17%
Roanne	6 400 000	16%
RPI - Anglards-de-Saint-Flour	34 000	23%
RPI - Vabres	71 000	26%

⁹⁵ Communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, Copponex et Vovray-en-Bornes.

⁹⁶ Dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

⁹⁷ Communauté de communes du Pays de Cruseilles. Le financement des activités périscolaires et de la restauration collective demeure de la compétence des communes.

	Montant (€)	Part des DRF ⁹⁶
<i>Saint-Flour</i>	1 200 000	13%
<i>Saint-Martin-d'Uriage (hors périscolaire)</i>	938 000	11%
<i>Saint-Priest</i>	17 660 000	26%
<i>Sathonay-Camp</i>	1 295 000	23%
<i>Tarare</i>	1 759 000	15%
<i>Tassin-la-Demi-Lune</i>	2 510 000	13%
<i>Val d'Arcomie</i>	180 000	15%
<i>Vienne</i>	5 580 000	14%
<i>Villefontaine</i>	6 220 000	30%
<i>Voiron</i>	4 860 000	16%
Moyenne	3 311 000	19%

Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC

Tableau n° 3 : Coût net de la scolarité d'un élève en primaire – moyenne 2021-2023* -

(en €)	2021	2022	2023	Moyenne	Evolution
<i>CCPC⁹⁸</i>	1 399	1 437	1 485	1 440	3,0%
<i>RET - Coltines</i>	1 108	1 036	1 406	1 183	12,6%
<i>RET - Ussel</i>	1 386	1 370	1 514	1 423	4,5%
<i>RET - Valuéjols</i>	1 366	1 618	1 442	1 475	2,7%
<i>Roanne</i>	2 064	2 190	2 322	2 192	6,1%
<i>RPI – Anglards-de-Saint-Flour</i>	1 454	1 751	1 545	1 583	3,1%
<i>RPI - Vabres</i>	2 478	1 889	3 628	2 665	21,0%
<i>Saint-Flour</i>	1 916	1 874	2 185	1 992	6,8%
<i>Saint-Martin d'Uriage</i>	2 792	2 902	2 858	2 850	1,2%
<i>Saint-Priest</i>	1 438	1 608	1 631	1 559	6,5%
<i>Sathonay-Camp</i>	1 390	1 294	1 441	1 375	1,8%
<i>Tarare</i>	1 557	1 514	1 666	1 579	3,4%
<i>Tassin</i>	1 432	1 602	1 790	1 608	11,8%
<i>Val d'Arcomie</i>	2 188	2 745	2 947	2 627	16,1%
<i>Vienne</i>	/	2 212	2 570	2 391	/
<i>Mions</i>	2 436	2 667	2 706	2 603	5,4%
<i>Villefontaine</i>	2 058	2 162	2 195	2 138	3,3%
<i>Voiron</i>	2 047	2 373	2 621	2 347	13,2%
Moyenne	1 795	1 902	2 108	1 946	8,4%

Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC – dépenses de fonctionnement uniquement

* Classement des collectivités par ordre alphabétique

⁹⁸ Communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, de Copponex et de Vovray-en-Bornes.

Tableau n° 4 : Coût annuel de l'accueil d'un élève de primaire (scolaire et périscolaire) – moyenne 2021-2023*

<i>(en €)</i>	<i>Coût élève hors périscolaire</i>	<i>Coût élève périscolaire</i>	<i>Coût net moyen</i>
<i>CCPC⁹⁹</i>	1154	286	<i>1 440</i>
<i>Roanne</i>	1167	1 025	<i>2 192</i>
<i>Saint-Martin d'Uriage</i>	1589	1 261	<i>2 850</i>
<i>Saint-Priest</i>	877	682	<i>1 559</i>
<i>Sathonay-Camp</i>	835	540	<i>1 375</i>
<i>Tarare</i>	1104	475	<i>1 579</i>
<i>Vienne</i>	1078	1 313	<i>2 391</i>
<i>Villefontaine</i>	1927	211	<i>2 138</i>
<i>Voiron</i>	1626	721	<i>2 347</i>

Sources : données financières des collectivités – retraitement CRC – dépenses de fonctionnement uniquement

** Classement des collectivités par ordre alphabétique*

⁹⁹ Communauté de communes du Pays de Cruseilles et communes de Cruseilles, de Copponex et de Vovray-en-Bornes.



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>