

LA COMMUNALE

La Lettre d'Information de l'Association Nationale des Directeurs et des Responsables des services de l'Education des grandes Villes de France

N° 14

Octobre 1997

EDITORIAL

Après l'interruption des vacances d'été, l'organisation de la rentrée scolaire et la préparation du colloque de CERGY ont mobilisé nos énergies.

Dans le même temps, l'actualité «braque» ses feux sur le monde de l'Education : l'ANDEV a été sollicitée à plusieurs reprises pour analyser, commenter à chaud les évolutions qui se dessinent dans l'enseignement du 1er degré.

On finirait par y perdre la boussole, entre déclarations d'intentions, circulaires publiées puis modifiées ou rapportées, application anticipée de la loi...

Dans ce contexte, difficile de prendre le recul nécessaire pour apporter une contribution objective au débat. C'est pourtant ce que nous essayons de faire dans ce numéro 14 de la Communale.

Plus encore, le **colloque de CERGY les 19, 20 et 21 novembre**, nous fournira un cadre de réflexion sur le contexte et les orientations de notre action, à l'intérieur des services municipaux de l'Éducation, de l'Enseignement ou des Affaires Scolaires. J'ai pour ma part, deux inquiétudes :

Premièrement, en observant l'action des plus grandes villes dans le domaine éducatif, ne peut-on discerner un réel «essoufflement», tant au plan de l'impulsion politique que des moyens organisationnels et financiers, qui se répercute d'ailleurs sur les capacités d'innovation et de réflexion des directeurs de l'Éducation croulant sous le poids de leurs missions de gestion et de médiation.

Deuxièmement, n'assiste-t-on pas derrière une nouvelle offensive «centralisatrice» de l'État (au relan quelquefois revanchard) à un tir de barrage contre les métiers locaux de l'Éducation et de l'Animation ?

L'avenir de l'ANDEV qui, à travers une régionalisation de ses structures, s'ouvre aux petites et moyennes communes, est étroitement liée à la réponse à ces deux questions.

Francis OUDOT.

SOMMAIRE

- ⇒ Emplois jeunes : le poids de l'Éducation Nationale pages 2-3
- ⇒ Contrôle de l'obligation scolaire et contrôle de l'instruction dans la famille pages 3-4
- ⇒ Surveillance des élèves, Sorties scolaires, Intervenants extérieurs, Circulaires - Circulaires ! pages 4-7
- ⇒ Personnel enseignant : avantages en nature à déclarer page 8

L'entretien et les réparations des écoles communales :

Une compétence qui est, en fait, une obligation séculaire. Pourtant, l'organisation des services municipaux qui y concourent, la répartition de leurs compétences et de leurs moyens, leurs modes de communication sont en pleine évolution ... Pages 9 à 14.

COMITE DE REDACTION

Ont participé à ce numéro :

Jean-Michel GRENIER (Dijon)

Marie-Christine BOSCH (Perpignan)

Composition : Marie-Line LUIT (Reims)

Marie-Christine PORTET-SALOMON (Perpignan)

Francis OUDOT (Reims)

Tirage : Atelier de Reprographie - Ville de Reims - 300 exemplaires

EMPLOIS JEUNES : LE POIDS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Objets de nombreux débats, les emplois jeunes sont le sujet d'une double préoccupation pour les directeurs et responsables des services éducatifs municipaux : Nous ne pouvons rester étrangers au dispositif mis en place par le ministère de l'Éducation Nationale, tout en réfléchissant aux missions qui pourraient être proposées à ces jeunes au sein de leurs services.

Au terme d'un rapide tour d'horizon avec une dizaine de nos collègues, il apparaît prématuré de dégager des enseignements significatifs sur les projets d'emplois jeunes au sein de nos services. En effet, la plupart d'entre nous en est encore au stade des réflexions. Par contre, cette réflexion est souvent perturbée par les inquiétudes liées au dispositif emplois jeunes interne à l'Éducation Nationale.

Le Ministère de l'Éducation Nationale a tracé un champ très large des missions susceptibles d'être confiées à ces jeunes, quitte à méconnaître en cela les compétences dévolues aux communes. Il en va ainsi, au regard des missions générales des aides éducateurs, de chevauchements possibles avec les fonctions d'ATSEM, ou avec les personnels territoriaux intervenant dans les garderies périscolaires et les services de restauration scolaire. Il en va également ainsi, au regard des missions spécialisées des aides éducateurs, de doublons éventuels avec des éducateurs sportifs territoriaux, animateurs territoriaux, professeurs de musique municipaux ou des intervenants extérieurs rémunérés par la commune.

Il est vrai que les services déconcentrés de l'Éducation Nationale se heurtent à plusieurs difficultés. Trois d'entre elles s'avèrent particulièrement prégnantes : Le recrutement à très brève échéance des aides éducateurs d'abord, dans des conditions qui seront affinées ultérieurement et notamment après promulgation d'un texte législatif définitif ensuite, et sur un temps de travail de 39 heures hebdomadaires sur 47 semaines par an, qui excède donc largement le temps scolaire, enfin.

Sans doute les villes sont-elles censées n'avoir aucun commentaire à apporter sur les fonctions confiées aux aides éducateurs durant le temps scolaire. Sans doute peut-on reconnaître à l'État la légitimité de sa volonté de retrouver une maîtrise du temps scolaire qu'il avait pu perdre au gré de projets éducatifs municipaux volontaristes qui passaient par le recrutement d'intervenants extérieurs. Pourtant, il eût été loisible d'imaginer qu'à l'heure où il est proposé de réduire les excès lipidiques ou adipeux d'un animal gigantesque, le partenariat entre les villes et l'Éducation Nationale évoluât vers un renforcement, ce dernier fût-il assorti d'une clarification de la notion même de complémentarité.

Pour le moins, une concertation avec les villes aurait été appréciée, oh certes, pas à l'initiative de l'État qui dispose de prérogatives régaliennes, mais à l'initiative des autorités académiques locales. Plusieurs de nos collègues ont été saisis par les inspecteurs d'académie, soit à titre de pure information, soit dans le dessein d'un «partenariat», mais d'autres n'ont été ni informés ni consultés.

Or, ce rapprochement paraît d'autant plus souhaitable que les empiétements sur des compétences municipales sont loin d'être à exclure, principalement en dehors du temps scolaire. Serait-il donc légitime que le ministère s'accommodât de faire subir à autrui ce qu'il ne souffrirait plus qu'on lui fit ?

Au delà d'un respect plus ou moins scrupuleux des principes posés par le projet de loi relatif aux contrats emploi jeunes, des propositions mal encadrées de la part d'écoles désireuses de se voir affecter un aide éducateur pourraient fort bien conduire à des superpositions inextricables de responsabilités, ou à des ruptures de l'égalité des usagers face au service public. En effet, les tentations pourraient être fortes de créer des associations au sein des écoles pour utiliser hors temps scolaire les aides éducateurs dans des missions de garderie. Or, celles-ci sont susceptibles de concurrencer des services existants, en n'observant pas les mêmes règles de création et de fonctionnement.

Il semblerait cependant que des instructions verbales, qui devront être confirmées par écrit, aient été données par les services centraux du M.E.N. pour éviter toute convention avec des collectivités territoriales ou des associations.

C'est pourquoi, il serait sans doute opportun que l'Etat gère seul ces aides éducateurs, y compris hors temps scolaire, ne serait-ce qu'en usant de l'extensivité de la notion de «besoins de la formation initiale et continue» qui permet d'exclure la compétence confiée au maire par l'article 25 de la loi du 22 juillet 1983 en matière d'utilisation des locaux scolaires. On pourra utilement se porter à cet égard à la circulaire n° 93-294 du 15 octobre 1993 (BOEN n° 36-28 octobre 1993). L'intérêt d'une telle approche réside dans l'absence de chevauchement de compétences et de responsabilités.

Ses inconvénients pourraient être d'une part, la réticence des directeurs d'écoles à assumer hors temps scolaire la charge de ces aides éducateurs comme la responsabilité de l'utilisation des locaux scolaires à ces moments-là, ainsi que, d'autre part, une incohérence avec d'éventuels dispositifs d'aménagement du temps scolaire.

En conséquence, et comme l'ont fait certains de nos collègues concernés, une certaine contractualisation paraît difficilement évitable lorsque les aides éducateurs se trouvent impliqués dans un aménagement du temps scolaire. Mais on ne saurait trop en ce cas inciter nos collègues à définir sans ambiguïté et par écrit les missions et les responsabilités des uns et des autres.

Dossier à suivre...

J.M.G.

CONTROLE DE L'OBLIGATION SCOLAIRE ET CONTROLE DE L'INSTRUCTION DANS LA FAMILLE

L'actualité a mis récemment en valeur la situation d'enfants vivant et recevant une instruction à l'intérieur de sectes. La liberté de l'enseignement, c'est-à-dire la liberté pour la famille de choisir les modalités selon lesquels l'instruction obligatoire sera dispensée à ses enfants (l'école privée, l'école publique, ou famille elle-même) est souvent présentée comme une faille du système éducatif dont les sectes profitent pour capter et retenir les enfants en leur sein, tout en les coupant du reste du monde.

Les obligations du maire en matière de contrôle de l'obligation scolaire sont-elles assorties des moyens d'action nécessaires pour détecter et signaler les enfants dans de telles situations ?

L'Éducation Nationale a-t-elle la responsabilité, et avec quels moyens, du contrôle de l'instruction «dans la famille» c'est-à-dire en dehors des établissements scolaires publics et privés ?

Tel est le sens de la question posée le 26 juin 1997 par le Sénateur ABOUT au Ministère de l'Éducation Nationale dont nous publions intégralement la réponse.

M. Nicolas ABOUT souhaite attirer l'attention de **M. le Ministre de l'Éducation Nationale**, de la recherche et de la technologie sur la situation inquiétante des enfants instruits au sein des sectes.

D'une part, il lui demande de bien vouloir lui fournir le chiffre exact d'enfants soumis à l'obligation scolaire mais qui ne sont pas scolarisés dans un établissement d'enseignement et qui reçoivent une instruction dans leur famille. En cas de simples approximations, il lui demande quel dispositif il compte mettre en place pour mieux cerner l'ampleur de ce phénomène. Beaucoup d'enfants vivant actuellement dans des sectes, totalement coupés du monde, échappent au contrôle des services sociaux et des inspections académiques, faute de figurer au sein des statistiques de l'Éducation Nationale.

D'autre part, à la lumière de l'affaire de la secte «Tabitha's place» où seuls vingt-deux enfants en âge d'être scolarisés avaient été recensés par le maire sur les soixante-dix-neuf qui furent en réalité découverts, il dénonce la faiblesse des moyens mis à la disposition des maires. La loi du 13 août 1936 impose aux parents de déclarer leurs enfants non scolarisés en mairie. Pourtant, les décrets d'application de cette loi, qui prévoyaient des sanctions au cas où des parents omettraient délibérément de déclarer leur enfant, n'ont jamais été publiés. Les sectes profitent de ce vide juridique pour échapper à tout contrôle de l'Etat de santé de leurs enfants, ce qui a conduit, rappelons-le, au décès d'un bébé de dix-neuf mois.

Privés de moyens de recensement, les maires peuvent difficilement diligenter des enquêteurs sociaux auprès d'enfants dont ils ignorent l'existence. Il lui demande, par conséquent, dans quels délais elle envisage de faire publier les décrets d'application de la loi de 1936 qui prévoyait des sanctions en cas de non-déclaration d'enfants en âge de scolarisation.

Réponse : L'école primaire française est fondée sur le respect de principes qui n'ont jamais été remis en cause, malgré l'évolution rapide de l'institution scolaire depuis une trentaine d'années. Ces principes, fermement établis par les lois Jules Ferry, ont été confirmés successivement par la Constitution et par la loi : il s'agit de l'obligation scolaire, de la gratuité et de la laïcité. **L'obligation scolaire**, dont le principe est posé par la loi du 28 mars 1882 et par l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959, **a pour corollaire la liberté de l'enseignement**. Ainsi, **il appartient aux personnes responsables de l'enfant soumis à l'obligation scolaire de six à seize ans révolus de choisir si l'instruction sera donnée dans un établissement public, dans un établissement privé ou dans la famille elle-même.**

En effet, instruction obligatoire ne signifie pas obligation de fréquenter l'école de la République. Dans le respect de la liberté de l'enseignement, **l'instruction peut être donnée**, au choix des responsables légaux de l'enfant, dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou encore **dans la famille, par les parents eux-mêmes ou par la personne de leur choix, après déclaration auprès du maire et de l'inspecteur d'académie.**

Le contrôle du respect de l'obligation scolaire appartient légalement au maire, dans le cadre des fonctions qu'il exerce au nom de l'État. C'est également **le maire qui est chargé d'établir à chaque rentrée scolaire la liste des enfants résidents dans la commune soumis à l'obligation scolaire** et de délivrer les certificats d'inscription aux élèves qui seront accueillis dans les écoles publiques de la commune. Les enfants âgés de moins de six ans, non soumis à l'obligation d'instruction, se trouvent hors du champ de ce contrôle.

L'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation Nationale, ne dispose pour sa part d'aucun moyen de connaître les enfants qui manqueraient à l'obligation scolaire ou pour lesquels aucune déclaration d'instruction dans la famille n'aurait été faite, s'ils ne lui sont pas signalés par l'autorité compétente, conformément aux dispositions du décret n° 66-104 du 18 février 1966. **Les sanctions que ce texte prévoit pour punir les manquements à l'obligation scolaire ou le défaut d'inscription, à savoir suspension du versement des prestations familiales et sanctions pénales pouvant aller jusqu'à un emprisonnement de huit jours**, ne peuvent être appliquées qu'au terme d'une procédure débutant par le signalement des infractions aux autorités locales de l'Éducation Nationale (*par le maire.... Ndlr*).

Les modalités spécifiques de contrôle de l'instruction dans la famille sont fixées par l'article 16 de la loi du 28 mars 1886 modifiée. De nouvelles modalités de contrôle sont actuellement étudiées, portant tant sur sa périodicité que sur son objet, la portée de l'évaluation et le niveau de connaissances exigé devant être déterminés avec précision. Par ailleurs, dans le cadre de cette étude, un recensement exhaustif **des déclarations d'instruction dans la famille** faites auprès des inspecteurs d'académie sera prochainement effectué. On estime qu'environ **20 000 enfants et adolescents** sont concernés.

JO Sénat du 2 octobre 1997 p. 2630

SURVEILLANCE DES ELEVES - SORTIES SCOLAIRES INTERVENANTS EXTERIEURS - CIRCULAIRES - CIRCULAIRES !

L'ANDEV a été sollicitée par l'Association des Maires de France (A.M.F.) pour une «lecture critique» des projets, puis des textes définitifs, des circulaires (n° 97-176, 177 et 178 en date du 18 septembre 1997) du Ministère de l'Éducation Nationale.

Dans une hâte qu'on peut difficilement attribuer au seul jugement dit du Drac le Ministère de l'Éducation Nationale, par la voix de son indéfectible direction des écoles, aborde la question de la responsabilité du maître et du directeur d'école, à travers différents thèmes qui n'ont pas manqué de soulever inquiétudes et mécontentements...

Le Ministère devrait, en la matière, ne pas confondre vitesse et précipitation, faute de «tourner en rond», (ce qui est un comble s'agissant de circulaires!) et de devoir revoir ses copies...

1 - Circulaire n° 97-177 du 18 septembre 1997 relative à l'agrément des intervenants extérieurs aux actions d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires publiques (rapportée par note de Mme le Ministre délégué à l'enseignement scolaire faxée aux recteurs le 15 octobre 1997)

Points positifs :

Reconnaît la pratique généralisée dans les écoles du recours à des intervenants extérieurs en particulier dans les domaines culturels, artistiques et sportifs.

Précise les différentes modalités selon lesquelles un intervenant extérieur peut encadrer un groupe d'enfants (seul ou en présence du maître).

Interrogations :

Sous un titre «trompeur», cette circulaire tend, à travers la procédure d'agrément, à «imposer» un niveau de qualification, un partage des rôles et des responsabilités, entre enseignants et intervenants.

Les «aides-éducateur», relevant des emplois-jeunes de l'Éducation Nationale (susceptibles de remplir les mêmes fonctions que les intervenants extérieurs) ne sont pas visés. C'est le motif «officiel» du retrait de cette circulaire...

Problèmes posés :

Chacun a encore en mémoire les propos du directeur des écoles du M.E.N., lors du congrès de l'ANDEV à Orléans, sur la nécessité de «bouter les intervenants extérieurs hors de l'école», et sur la polyvalence des maîtres...

Faute de pouvoir le faire, n'assistons-nous pas à une tentative visant à en remplacer certains par des intervenants Éducation Nationales et à encadrer très fortement les autres ?

La frontière entre «enseignants» et «non enseignants» dans l'enseignement du premier degré va se trouver bouleversée par l'arrivée des aides-éducateur, personnels de l'Éducation Nationale si proches des intervenants extérieurs rémunérés jusqu'alors par les communes.

Comment vont-ils se situer par rapport aux personnels municipaux des filières sportives, culturelles, de l'animation, qualifiés pour intervenir auprès des enfants et des élèves, mais dont l'intervention dans l'école est suspendue à une «habilitation» quasi discrétionnaire ?

**2 - Circulaire n° 97-178 du 18 septembre 1997
relative à la surveillance et à la sécurité dans les écoles publiques**

Points positifs :

Refonte et adaptation des textes aux enseignements de la jurisprudence.

Unification de dispositions issues de plusieurs circulaires précédentes.

Précision des régimes de responsabilités entre enseignants et intervenants extérieurs au regard de l'obligation de sécurité.

Interrogations :

Signification du terme «**institution scolaire**» : quelle entité est-ce là ? Sans doute l'État, au travers d'un néologisme d'école (laquelle ne possède pas la personnalité juridique).

Les annexes au projet de circulaire, explicitant les régimes des responsabilités civile et pénale, paraissaient fort pertinents. Pourquoi n'accompagnent-ils pas le texte définitif ?

Problèmes posés :

Le texte étant essentiellement interne à l'Éducation Nationale n'a qu'une portée indirecte et limitée sur les communes.

Pourtant, deux difficultés apparaissent au niveau des surveillances des gardes, cantines, études surveillées et ramassages scolaires organisés par les communes :

Alors que la circulaire n° 79-187 du 13 juin 1979, abrogée par la présente circulaire, précisait que la responsabilité de l'État serait engagée en vertu de la loi du 5 avril 1937 en cas de faute de surveillance du maître, dès lors que l'autorité académique aurait autorisé ledit maître à exercer cette activité accessoire pour le compte de la commune, le nouveau texte ne fait plus référence à l'autorités académiques et, se fondant sur la jurisprudence «Descout», énonce simplement que les directeurs et enseignants n'ont de responsabilité à assumer en la matière que s'ils ont accepté cette mission que la commune leur aura proposée.

Quel est le fondement jurisprudentiel de l'abandon apparent du principe de substitution de la responsabilité de l'État à celle de l'enseignant pour les actions en réparation, posé par la loi du 5 avril 1937 ?

Sur quelles bases la responsabilité de la commune serait-elle alors engagée ?

L'engagement de cette responsabilité communale serait-elle probable aussi bien lorsque la commune rémunère l'enseignant (elle serait alors l'employeur) que lorsqu'elle ne le rémunère pas ?

Que devient la notion d'autorisation académiques délivrée par les autorités académiques ? Elle semble pourtant pertinente à deux égards : d'une part, au titre des accidents de travail des enseignants (décret n° 50-1080 du 17 août 1950 modifié), et d'autre part, au titre du cumul de rémunération publique (décret de 1936);

Les éventuelles actions en réparation imputables à un aide-éducateur (emploi-jeune Éducation Nationale) engageront-elles la responsabilité de l'État ou de la commune lorsque les titulaires de ces emplois interviendront en dehors du temps scolaire, fût-ce dans des activités périscolaires relevant de la compétence de la commune ?

Le terme de «transports scolaires» est ambigu : il désigne en principe les déplacements des classes, par opposition au «ramassage scolaire» qui, visé ici, constitue le fait d'emmener les élèves de leur domicile et de les y ramener. Peut-être serait-il opportun de préciser la notion, ne serait-ce que pour la distinguer de celle de «transport» utilisée dans la circulaire n° 97-176 du 18 septembre 1997 relative aux sorties scolaires.

3 - Circulaire n° 97-176 du 18 septembre 1997 relative à l'organisation des sorties scolaires dans les écoles publiques

Points positifs :

Unification et simplification de l'ensemble des textes antérieurs en un document synoptique et aisément abordable.

L'ATSEM est confirmée dans son appartenance à l'équipe d'encadrement.

La commune qui prend en charge la gestion du projet de sortie y est associée dès son élaboration.

Interrogations :

Les taux d'encadrement fixés en école maternelle ne risquent-ils pas, par défaut de volontariat chez les parents d'élèves, d'accroître le besoin en nombre d'ATSEM, donc de grever le budget de la commune ? (plusieurs villes ont déjà reçu de telles sollicitations).

De la même façon, les écoles ne sont-elles pas susceptibles de solliciter la commune pour fournir des personnels d'encadrement (animateurs titulaires ou non du BAFA, surveillants disposant ou non de certaines qualifications, ect...) rémunérés par la commune ? (plusieurs villes ont déjà été saisies de telles demandes).

L'invitation à la recherche de financements auprès des collectivités territoriales ne conduira-t-elle pas la commune à faire face à un accroissement des sollicitations qu'elle ne pourra pas agréer en totalité au regard de ses contraintes budgétaires, et à se trouver en situation de responsable de l'échec d'un projet le cas échéant ?

Des inégalités entre écoles de communes différentes ne sont-elles pas à prévoir en fonction des efforts que voudront, ou pourront, consentir certaines communes plutôt que d'autres ?

Problèmes posés :

La commune apparaît susceptible d'être impliquée en de nombreuses circonstances, mais ne participe cependant pas au processus d'autorisation si elle ne prend pas en charge le projet de sortie, notamment lorsque l'un de ses agents est concerné (en particulier un ATSEM).

Qu'il s'agisse de sorties avec ou sans nuitée, la participation des ATSEM à l'équipe d'encadrement suppose une modification des horaires de travail de ces personnels. Or, si ces agents sont placés sous l'autorité du directeur d'école pendant leur service dans les locaux scolaires (article R 412-127 du Code des Communes), en revanche, la fixation de leurs horaires et du nombre de leurs postes budgétaires appartient à la commune employeur.

Il serait donc opportun que le maire soit invité à se prononcer au préalable sur la participation de l'ATSEM, en appréciant les différentes implications de cette autorisation (remplacement éventuel, gestion des récupérations, responsabilité, couverture des accidents de travail, etc...).

De plus, en raison même du partage législatif et réglementaire de compétences entre le directeur d'école, la commune et le maire à l'égard des ATSEM, une circulaire ministérielle ne semble pas pouvoir imposer la participation des agents concernés aux sorties scolaires, mais seulement en prévoir la possibilité, sous réserve de l'accord de la commune employeur.

Pour autant, la responsabilité de la commune employeur ne se trouverait pas, de facto, transférée à celle de l'État : seuls les jugements des tribunaux pourraient apporter une réponse à cette incertitude.

En matière de sécurité dans les transports, les déplacements par un réseau urbain ou interurbain de transports publics justifient peu les précautions imposées dans la mesure où ceux-ci sont réalisés pour le compte et sous le contrôle des communes, ou de leurs groupements, et des départements.

Ces précautions peuvent, de surcroît, soulever des difficultés pratiques pour le transporteur et pour les autres usagers du service public de transports. L'envoi des justifications requises à l'inspection académique serait sans doute suffisant pour les sociétés de transports chargées de ces services, comme pour les sociétés ayant conclu un marché avec une commune pour des déplacements spécifiques, tels que les transports vers les piscines par exemple. En ce dernier cas, une clause du marché pourrait exiger la présentation des justifications exigées.

J.M.G. & F.O.

N.B. : La circulaire 57-176 pourrait être modifiée au moment de la réception de ce n° 14.

PERSONNEL ENSEIGNANT : AVANTAGES EN NATURE A DECLARER

Sur le plan fiscal, la situation des instituteurs doit être réglée de la manière suivante. Les indemnités représentatives de logement constituent un avantage en argent passible de l'impôt sur le revenu. A ce titre, elles doivent faire l'objet d'une déclaration par la partie versante.

L'attribution gratuite d'un logement constitue un avantage en nature également passible de l'impôt sur le revenu. Toutefois, deux situations sont à considérer :

- la rémunération de l'instituteur dépasse le salaire plafond de la sécurité sociale soit 161 220 Francs à valeur actuelle, l'avantage est retenu pour la valeur réelle, constitué par la valeur locative brute,

- la rémunération de l'instituteur est inférieure au salaire plafond de la sécurité sociale, l'avantage est retenu pour une valeur forfaitaire égale à 20 fois le minimum garantie soit à valeur actuelle 18.09 X 20 = 361.20 F/mois.

Salaire plafond et montant des avantages forfaitaires sont déterminés par décret et publiés au Journal Officiel à chaque modification. Afin de prévenir toute difficulté, il est conseillé d'établir des déclarations indiquant tout à la fois la valeur locative du logement et le montant forfaitaire annuel à retenir en précisant les conditions d'application de l'un ou l'autre régime.

Cela permet à chaque bénéficiaire de déclarer le montant de l'avantage en nature, en fonction de sa situation et sous sa responsabilité.

Par ailleurs, le problème est de déterminer la base d'imposition et l'assiette de calcul de la CRDS et de la CSG au titre des avantages en nature, logement du personnel enseignant logé par la Ville.

Est-ce la rémunération totale que perçoit l'enseignant ou uniquement celle attribuée par la Ville pour les surveillances que les enseignants effectuent pour son compte ?

Vu les textes :

- Code général des impôts : impôt sur le revenu article 83, détermination du revenu imposable.

- Le lamy social n°3414 b section III avantages en nature. Logement à titre gratuit.

Il apparaît que l'on puisse appliquer l'évaluation forfaitaire du fait que, dans le cadre où nous nous trouvons, à savoir «employeurs multiples», le salaire à considérer pour déterminer la base des avantages en nature est uniquement celui payé par la Ville aux enseignants, pour les missions de surveillance qu'ils exercent pour le compte de la Ville.

M.C. B. & M.C. P.S.

BULLETIN D'ABONNEMENT

Au titre individuel (100 F) ☐

Au titre de la Collectivité (250 F) ☐

Nom :

Collectivité :

Prénom :

Fonction :

Service :

Adresse :

Bulletin d'abonnement à retourner à Francis OUDOT, Président de l'ANDEV

Tél. : 03.26.77.76.25

Direction de l'Éducation et de la Jeunesse - Hôtel de Ville - 51096 REIMS CEDEX

Fax : 03.26.77.74.24

L'ENTRETIEN ET LES REPARATIONS DES ECOLES COMMUNALES

1. LE CADRE JURIDIQUE

1.1. Une mission communale

Née du grand débat d'idées issu de la révolution française sur l'instruction publique, la loi du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) dite loi Daunou confie à la commune le soin de créer et d'organiser des écoles primaires sans en préciser le nombre, et autorise la création d'écoles privées. Jusqu'au milieu du 19ème siècle, l'État se désintéressera de l'école primaire qui sera essentiellement de type ecclésiastique et paroissiale au Nord de la France, et communale et laïque au Sud de la France.

La construction des écoles tout comme la nomination du maître d'école relèvent de l'initiative locale sous l'autorité du Maire et /ou du Curé.

C'est la loi Guizot du 28 juin 1833 qui établira, dans son article 9 que «**toute commune est tenue... d'entretenir au moins une école primaire élémentaire**» et que chaque école communale sera dotée d'au moins un instituteur communal à qui un traitement fixe est assuré (par la commune).

En 1850, la loi Falloux étendra cette obligation en imposant aux communes de plus de 800 habitants d'entretenir une école de filles.

Jules Ferry instaurera en 1831 la gratuité et en 1832 l'obligation d'instruction et la laïcité de l'enseignement primaire public.

L'obligation d'entretien par les communes des écoles publiques de filles et de garçons comportera jusqu'en 1889 à la fois la construction et l'entretien des bâtiments, la charge des matériels d'enseignement et la rémunération des instituteurs : ce n'est qu'à compter de 1889 que le personnel laïque d'enseignement relèvera de l'Etat.

1.2. Une charge obligatoire

Les lois dites de décentralisation, en particulier la loi du 22 juillet 1983 **n'ont fait que rappeler, non pas les «compétences»** des communes en matière d'enseignement primaire public, **mais les «charges obligatoires»** que constituent l'entretien et le fonctionnement matériel des écoles.

On y trouve néanmoins la distinction entre les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement, obligatoires pour les communes. Notons que cette distinction est particulièrement importante en tant qu'elle constitue la base du principe de financement par les communes de l'enseignement primaire privé.

- Les dépenses d'équipement

En application de l'article 14 de la loi du 22 juin 1983 (cf. Supra), **les communes ont à leur charge** des dépenses d'investissement des écoles primaires et, en particulier, elles assurent «**la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement des écoles primaires**». Le caractère obligatoire des dépenses de réparations et de gros entretiens des bâtiments scolaires, entraîne l'obligation pour la commune de **voter les crédits nécessaires** dans son budget, faute de quoi le préfet peut saisir la Chambre Régionale des Comptes pour obtenir l'inscription d'office de ces crédits dans le budget de la commune. Elle doit également **mettre en place l'organisation, les moyens et les services nécessaires** pour que ces obligations soient remplies.

Enfin, l'État, sous la conduite du Préfet, en cas de refus d'une commune de construire une école publique nécessaire à l'accueil des enfants scolarisables, peut se substituer à elle pour construire cette école, dont la propriété et les charges de fonctionnement reviendront obligatoirement à la commune (loi du 10 juin 1985).

- Les dépenses de fonctionnement

La loi du 22 juillet 1983 précise que **l'entretien et le fonctionnement matériel des écoles est à la charge des communes**. Cette obligation de dépense s'applique aux écoles primaires (en vertu de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1986) et aux écoles maternelles dès lors que le Conseil Municipal en a décidé l'ouverture (CE 6 décembre 1993).

Il faut se reporter aux lois du 30 octobre 1886 (Art. 14) et du 18 juillet 1889 (Art. 4) pour trouver une définition de la nature des dépenses de fonctionnement et d'entretien, à savoir les petites réparations, le nettoyage, l'éclairage et le chauffage.

L'inscription d'office de ces dépenses de fonctionnement au budget de la commune s'opère selon les mêmes modalités que pour l'investissement.

Par ailleurs, il faut noter qu'habituees à la tutelle pesante de l'État et aux pressions tant des enseignants que des parents, les communes en général, connaissent mal les limites qui séparent leurs obligations, même en matière d'entretien, de leur engagement facultatif.

Enfin, le durcissement des normes et de la responsabilité en matière de sécurité des bâtiments et installations, repousse cette limite bien au delà des possibilités budgétaires de ces communes.

2. L'ORGANISATION DES SERVICES

L'ANDEV a réalisé une enquête «ouverte» auprès de 40 grandes villes de plus de 50 000 habitants.

Cette enquête visait à identifier les choix organisationnels des communes en matière de «réparations» dans les écoles et l'articulation avec les choix effectués en matière de gros travaux (restructuration, maintenance) d'une part, et d'interventions urgentes d'autre part.

De ce fait, l'enquête a abordé directement deux questions sensibles en matière d'organisation des services municipaux, à savoir les missions, moyens et prérogatives des services techniques chargés des bâtiments communaux d'une part, la répartition des pouvoirs, responsabilités et les modes de communication de ces services avec l'ensemble des autres services municipaux (en premier lieu le service scolaire) et avec les «utilisateurs» des bâtiments (directeurs d'écoles, parents d'élèves...) d'autre part.

2.1. Une identification du patrimoine scolaire insuffisante ?

Un des premiers constats que l'on peut faire est que, majoritairement, le patrimoine municipal en général (et le patrimoine scolaire, en particulier) est encore mal identifié : constituant couramment plus de 50 % du patrimoine, les bâtiments scolaires datant quelquefois de plus d'un siècle, ne font encore que trop rarement l'objet d'un recensement exhaustif (la M14 incitant à ce recensement), comportant une désignation, une affectation, un diagnostic d'entretien général, précis (et mis à jour).

La mise en place d'un progiciel de gestion du patrimoine est souvent perçue comme un moyen de palier à ce problème et nombre de villes se sont lancées dans cette aventure (Marseille, Brest, Reims, Mulhouse...).

Dans l'hypothèse où ce support informatique existe, encore faut-il recenser les données constitutrices du diagnostic, les intégrer dans le logiciel et, au risque de faire un travail inutile, les mettre régulièrement et systématiquement à jour ! Certaines villes ont déjà élaboré ce diagnostic des bâtiments scolaires.

Enfin il semble que la démarche d'informatisation du patrimoine et de son entretien ne soit que trop rarement intégrée à une réflexion globale sur les missions et la structuration des services «d'appui» et le mode de communication qu'ils entretiennent avec les services «opérationnels».

2.2. Des fonctions et des frontières mal définies

L'organisation mise en place dans les services municipaux pour l'entretien du patrimoine scolaire, repose sur une définition et un partage des missions, des moyens et des responsabilités en matière de construction et d'entretien du patrimoine communal propre à chaque commune : dans la majorité des cas, cette organisation repose sur un découpage des missions alliant différenciation par nature et différenciation par fonction :

- par nature :

. entre interventions relevant du bâti (l'école, le gymnase, la loge du concierge...) et les interventions relevant du non bâti (cours, espaces végétaux, aires de jeux, terrains de sport...),
. entre interventions relevant de l'immobilier (murs, toitures, réseaux, sols...) et interventions relevant du mobilier (jeux, structures de motricité, lits, équipements informatiques, étagères, mobiliers scolaires,...).

- par fonction

. **Entre les gros travaux** (construction, réhabilitation, extension, grosses réparations) et les travaux de maintenance (programmes d'entretien préventif, de renouvellement des matériaux ou des équipements, mises aux normes, travaux de sécurité...)

. **entre les travaux de petit entretien** et de réparations courantes (pose, dépose d'éléments mobiliers, petites réparations des réseaux, ajustement d'éléments immobiliers, porte, sanitaire, remplacement d'éléments composant un revêtement de sol, de plafond, de mur...) et les dépannages ou réparations urgents (fuites d'eau, carreaux cassés, serrure hors service, prise électrique défectueuse, éclairage défectueux...)

. **entre les missions de surveillance** (gardiennage, détection des anomalies, alerte) **et les missions d'exécution** (demande de travaux, suivi de réalisation, valorisation des travaux, information de l'usager...).

. **entre les missions de mise en état de propreté des locaux**, matériels et mobiliers scolaires et le **nettoyage** des espaces extérieurs (gymnases, cours, espaces verts, terrains de sport intégrés à l'école).

Ainsi, (cela est d'autant plus courant que la ville est importante), plus le nombre de services municipaux intervenant dans les écoles est grand, plus **les opérations d'entretien, de réparations et de nettoyage sont «segmentées»** : L'affichage de la répartition des tâches et des compétences est souvent insuffisant, la délimitation de la nature et des capacités d'intervention imprécise, les processus de décision longs et complexes, les modalités de traitement des demandes mal définies...

Cela n'est, bien entendu, pas sans générer, de façon plus ou moins habituelle et/ou structurelle, **des problèmes de coordination des interventions, de communication** entre services et utilisateurs, et même, quelquefois, de **cohérence** entre les choix techniques et opérationnels.

3. REPARTITION DES COMPETENCES ET DES MOYENS.

La distinction la plus fréquente, au plan des services techniques chargés des bâtiments, réside dans la séparation entre travaux de construction, restructuration et gros entretien (faisant appel à des entreprises par le biais de marchés conclus aux vus de projets architecturaux) et entretien courant, maintenance et réparations (reposant davantage sur des compétences et des moyens municipaux).

3.1. Répartition des compétences et des responsabilités.

La séparation traditionnelle entre services administratifs et services techniques reste encore très largement majoritaire. Si les Directions Générales des Services Techniques (DGST) ont tendance à disparaître dans les grandes villes au profit de plusieurs Directions techniques, la DGST reste encore dans les petites et moyennes villes hiérarchiquement et fonctionnellement responsable de l'ensemble des interventions et travaux de la commune.

En tout état de cause, **la direction technique chargée des bâtiments** (direction ou division des bâtiments, du patrimoine, de l'architecture...) **reste** dans la plupart des cas **détentrices des compétences et des responsabilités en matière d'entretien, de maintenance et de réparation du patrimoine** immobilier, selon trois schémas de fonctionnement principaux :

- **Une direction des bâtiments centralisée** (comportant éventuellement une subdivision spécifique pour les bâtiments scolaires) **qui recense les besoins et les urgences techniques, établit une programmation** pluriannuelle, des prévisions annuelles (dans le cadre budgétaire) et **ordonne les travaux** soit à l'entreprise, soit (et c'est encore le plus courant) à un service municipal chargé de l'exécution, (qui lui est, ou pas rattaché hiérarchiquement) :

Centre technique municipal (C.T.M.), ateliers municipaux, Régie bâtiment, service industriel (selon l'appellation adoptée par la commune), **ce service, chargé de l'exécution des travaux d'entretien et de réparation** dans les écoles, est structuré par grands corps de métier (plomberie, électricité, serrurerie, peinture, maçonnerie...) et **intervient selon un planning** fixé à l'avance, sur la **base des «ordres de services» ou de «bons de travaux»** établis par la direction des bâtiments.

Le planning des travaux est établi selon un ordre chronologique, plus ou moins bouleversé par des priorités techniques (urgence et phasage des interventions), budgétaires (fournitures et personnels disponibles) et politiques (priorités d'intervention...).

Cette structuration peut donner lieu à **une déclinaison «déconcentrée»** dans les plus grandes villes : Ainsi la ville est-elle découpée en secteurs (arrondissements, quartiers, ou ensembles de quartiers), dont chacun est doté de moyens techniques, et budgétaires pour l'entretien et la maintenance des bâtiments, gérés au plan de la mairie ou du conseil de quartier (ou d'arrondissement) de façon «autonome» (comme par exemple à Lille ou Marseille, Dunkerque...).

- **Des services techniques totalement intégrés dans les directions opérationnelles.**

Dans ce cas de figure, la **Direction de l'Éducation**, des affaires scolaires ou de l'enseignement **est le «service pilote»** pour tous les travaux dans les bâtiments scolaires (qui représentent il est vrai plus de 50% du patrimoine et des interventions).

Une «**unité**» ou une «**cellule technique**» (placée sous l'autorité d'un ingénieur) **est intégrée au service scolaire** qui se trouve, de ce fait, responsable de la prévision, de la programmation, de l'exécution et du contrôle des travaux. La direction de l'Éducation ou de l'enseignement est, par ce fait, doté d'un budget, de personnels (cadres et équipes d'intervention) de locaux, de véhicules de matériels, de fournitures...

Les villes de Montpellier et Metz ont ainsi mis en place ce type d'organisation qui intègre le recensement des besoins, la programmation, l'exécution, la valorisation des travaux à l'ensemble des missions de gestion de l'école confiées aux directions de l'Enseignement et des Affaires Scolaires.

- **Une organisation en «pôles de responsabilité»** permet d'allier une organisation traditionnelle des services techniques avec le pilotage et le suivi des interventions par le service Education, service opérationnel chargé des relations avec l'école et de la gestion des moyens. Les méthodes utilisées pour transférer la responsabilité vers le secteur scolaire sont très variées :

Le plus couramment, **le service Education centralise et regroupe les demandes** (visite pluriannuelles dans les écoles, compte-rendus des Conseils d'écoles, demandes des chefs d'établissement, des élus, des D.D.E.N., ...).

Il peut établir directement les bons de travaux vers les ateliers et régies municipales et les ordres de services vers les entreprises (ils doivent pour cela être dotés de cadres et personnels techniques). Il peut, de plus, **gérer directement un crédit de fournitures et matériaux** (à Poitiers, Orléans, Vannes), et même, par un système de valorisation des interventions un «**crédit d'heures**» du personnel des services en régie qui effectuent les travaux dans les écoles (à Vénisseux).

De plus en plus souvent les services scolaires sont dotés d'une ou de plusieurs équipes d'intervention polyvalentes avec matériel et véhicule permettant de répondre rapidement et efficacement aux demandes de petites interventions émanant des directeurs, des Conseils d'écoles et bien sûr des élus. L'organisation du travail de cette ou de ces équipes est placée sous l'autorité d'un cadre technique qui établit le lien et coordonne l'action de ces équipes avec l'entretien et les réparations effectués par les services techniques.

On trouve ainsi des équipes (ou des ouvriers seuls selon la commune) polyvalentes d'intervention dans les écoles, rattachées directement au service scolaire à Orléans, Dijon, Hyères, Reuil, Sarcelles, Aubervilliers...

- Les interventions urgentes :

Quelle que soit la Commune, **l'intervention «d'urgence»** est organisée de façon spécifique le plus souvent à travers un numéro d'appel fonctionnant 24 h/24, directement rattaché aux ateliers et centres techniques municipaux pour l'ensemble des interventions nécessaires dans le patrimoine municipal.

3.2. La gestion des moyens.

S'il est difficile de séparer la gestion des moyens de celle des compétences et des responsabilités, les choix d'organisation précédemment évoqués sont accompagnés ou pas de **délégation de gestion directe de moyens**, en particulier

Au plan budgétaire :

Les crédits d'investissement peuvent être gérés ou pas directement par le service scolaire qui possède, à cet effet, **des lignes budgétaires** lui permettant de faire procéder aux travaux par une entreprise, d'acquérir les matériaux et fournitures nécessaires pour réalisation des dits travaux par le personnel municipal (cf supra).

Bien entendu, dans cette hypothèse la répartition entre gros travaux (relevant du budget des services techniques) et travaux d'entretien courant (relevant du budget Education) renvoie à des arbitrages technico-financiers quelquefois délicats.

Au plan du personnel :

Outre **les équipes d'intervention polyvalentes** rattachées aux services techniques ou aux services scolaires, **les gardiens, concierges et hommes d'entretien** sont de plus en plus couramment des missions de petit entretien (préventif et curatif).

Ils sont pour cela **dotés de petit matériel, fournitures courantes et peuvent être formés spécifiquement à cette responsabilité**. Ils sont en outre chargés d'une mission d'alerte du service scolaire et/ou des services techniques et peuvent même être chargés du suivi des interventions et des liaisons avec le directeur de l'école. Ils remplissent quelquefois même des tâches «administratives» liées à la commande ou à l'exécution de travaux. On trouve ainsi des concierges ou hommes d'entretien investis dans le petit entretien à Metz, Cergy, Vitry/Seine, Brest, Poitiers..., **la plupart du temps rattachés à la Direction-Éducation**.

Notons enfin que souvent des techniciens et **des agents de maîtrise sont chargés du suivi technique d'un ensemble de bâtiments** des différents groupes scolaires d'un secteur géographique : Cet agent doit, la plupart du temps, à suivre entre 10 et 20 écoles, et **n'est que très rarement investi d'une mission globale de suivi de l'état d'entretien général de l'établissement scolaire** (bâti, non bâti, intérieur, extérieur, travaux réparations, nettoyage).

4. LA GESTION DE COMMUNICATION

Les directeurs de l'Éducation savent qu'en matière scolaire, peut être plus qu'ailleurs, la communication ne suffit pas à elle seule à résoudre les problèmes, mais son déficit aboutit souvent à dresser les membres de la communauté éducative contre la collectivité responsable des moyens concernant l'entretien des bâtiments :

4.1. La communication inter-services.

Tarte à la crème de la «transversalité» si chère aux directeurs généraux des services, la communication inter-services n'est pas chose facile, s'agissant d'interventions multiples émanant de divers services, sur des dizaines voire des centaines de sites scolaires géographiquement éclatés sur le territoire communal. Cette communication inter-services peut s'opérer :

A l'occasion de l'établissement **des programmations pluriannuelles et des programmes annuels** dans le cadre de la préparation budgétaire ou lors de réunions «pluriannuelles» et entre les services.

Par une récapitulation périodique régulière des demandes émanant de l'école et **le bilan des interventions** réalisées (nature, délais, coût des travaux) et restant à réaliser (chiffrage, planning, ...).

Grâce à **l'élaboration** et au suivi **des fiches «diagnostic du patrimoine»**, pour chaque établissement scolaire, par les différents services qui interviennent dans l'école (Perpignan, Belfort, Créteil, La Rochelle, St Paul de la Réunion, Metz, Montpellier...).

Le mouvement de la concentration des compétences et des moyens dans la direction de l'Éducation, participe sûrement à un développement de la communication entre les secteurs de l'organisation municipale intervenant dans le patrimoine scolaire.

Toutefois, cette démarche ne doit pas pour autant s'apparenter à un «centralisme» dont on connaît, pour y être confronté notamment dans l'Éducation Nationale, les effets pervers.

4.2. La communication élus-services-usagers.

Peu habitués à **gérer l'irrationnel de la communication entre les membres de la communauté éducative** et fort préoccupés par le caractère normatif et impératif des contraintes techniques et de sécurité, les services des bâtiments (du patrimoine, de l'architecture, ...) ont souvent du mal à **gérer l'écoute, les négociations et explications que chaque intervention municipale dans une école nécessite**.

Cette communication prend des formes multiples à travers les Conseils d'école, à travers des questions-réponses entre les écoles-les élus-les services, lors des visites du Maire ou des Adjointes dans les écoles, des réunions de quartier... Elle passe à un moment ou à un autre par le service scolaire.

De façon plus technique, se développent **des réunions de travail périodiques** (bi-mensuelles ou mensuelles) entre les services techniques et le service Education (en présence ou pas de l' élu) qui permettent d'établir bilan et suivi des demandes et travaux, communiqués aux représentants du Maire dans les Conseils d'écoles, aux directeurs d'école.

Cette réunion est également l'occasion de constituer **une cellule de coordination** des services municipaux intervenant dans les établissements scolaires (La Rochelle, Montreuil, Dijon, Nantes...).

Souvent un «**cahier de liaison**» ou «carnet de maintenance» est établi **dans l'école** comportant les demandes du directeur et la trace des interventions ou des réponses effectuées par les services ou les agents techniques en charge de cette école (Caen, Poitiers, Aubervilliers, Colombes, Cergy...).

La ville de Mulhouse a même constitué une commission permanente de concertation (ville, IEN, enseignants, parents) pour les choix concernant la répartition de l'enveloppe budgétaire consacrée aux travaux.

En conclusion, il se dessine aujourd'hui deux enjeux principaux concernant les modalités d'organisation de l'entretien du patrimoine scolaire :

Réussir à intégrer dans notre fonctionnement que les écoles d'une ville ne peuvent plus être «traitées» (même au plan technique)comme un ensemble homogène mais que **chaque établissement a ses propres besoins et caractéristiques**, y compris au plan du bâtiment.

Que la structuration, la coordination et l'optimisation de notre action passe par une **gestion d'un système complexe d'information et de communication** entre la Commune (élus, services) et les écoles (directeurs, enseignants, parents).

L'informatisation de la gestion du patrimoine est sans doute un élément déterminant dans l'évolution de notre organisation mais **cette informatisation doit prendre en compte** d'une part, **les évolutions nécessaires de l'organisation municipale** au regard des responsabilités, des compétences et des moyens des services et, d'autre part, **la structuration d'un réseau de communication** des données et des informations avec les écoles.

F.O.