



INSTITUTIONS
& POUVOIRS LOCAUX

Les enjeux de l'intercommunalité scolaire

Note réalisée par Damien CHRISTIANY



TERRITOIRES CONSEILS



Table des matières

INTRODUCTION.....	4
PARTIE I. Les fondements historiques de l'intercommunalité scolaire et la répartition des compétences entre l'Etat et les différents échelons territoriaux.....	8
Les lois Guizot et Goblet et les textes ultérieurs : la commune comme socle intangible de l'organisation scolaire.....	8
L'apport de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 en matière scolaire.....	9
L'apport de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 en matière d'intercommunalité scolaire.	9
PARTIE II. Les différentes formes d'intercommunalité en matière scolaire.....	10
Le périmètre d'intervention de l'intercommunalité : la question scolaire au sein de l'intercommunalité éducative.....	10
• Le « scolaire » : quatre compétences sécables	10
• Le contenu de la compétence en matière de fonctionnement des écoles	14
1. Les principes généraux	14
2. Les autres conséquences de l'exercice de la compétence en matière scolaire	14
Les modes d'organisation en matière d'intercommunalité scolaire	17
• Le regroupement pédagogique intercommunal.....	17
1. Définition du regroupement pédagogique intercommunal	17
2. Le RPI « dispersé » et le RPI « concentré »	17
3. Le mode de financement du RPI constitué sous forme conventionnelle	17
• Le syndicat scolaire.....	18
1. Rappel des principes juridiques qui encadrent le syndicat scolaire	18
2. Le syndicat à la carte en matière scolaire.....	19
3. Le mode de financement du syndicat scolaire	19
4. Un syndicat scolaire d'investissement ou de fonctionnement ?	20
• La gestion compétence scolaire par une communauté ou une métropole de droit commun	21
1. La gestion patrimoniale des équipements scolaires transférés à l'intercommunalité.....	21
2. Les conséquences en matière de ressources humaines.....	23
3. Les conséquences financières du transfert de compétence : les enjeux du transfert de charges et les effets induits sur l'attribution de compensation	24
4. Les conséquences du transfert de compétence à l'égard des syndicats scolaires	29

PARTIE III. Les enjeux de la compétence scolaire dans le cadre de la recomposition des périmètres d'intercommunalité au 1 ^{er} janvier 2017	31
Les délais d'harmonisation fixés par la loi « NOTRe » du 7 août 2015 sur le devenir des compétences communautaires et les conséquences à l'égard de la compétence scolaire	31
• Rappel des principes	31
• Les conséquences du délai d'harmonisation à l'égard de la compétence scolaire	31
• La question de la « territorialisation » de la compétence scolaire	32
L'éventuelle rétrocession de la compétence scolaire aux communes membres	33
• Le cadre juridique de la rétrocession de compétence	33
1. La procédure de rétrocession de compétence	33
2. Le « portage » de la compétence scolaire rétrocédée aux communes membres	33
• Les conséquences de la rétrocession de la compétence scolaire aux communes membres	34
III. Eléments à caractère méthodologique relatifs au processus de transfert / d'harmonisation de la compétence scolaire à l'échelle communautaire	34
ANNEXES	37

GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES

AdCF : Assemblée des Communautés de France
ALSH : Accueil de loisirs sans hébergement
ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BANATIC : Base nationale sur l'intercommunalité (DGCL)
CAA : Cour administrative d'appel
CAF : Caisse d'allocations familiales
CAP : Commission administrative paritaire
CDCI : Commission départementale de coopération intercommunale
CE : Conseil d'Etat
CGCT : Code général des collectivités territoriales
CGI : Code général des impôts
CG3P : Code général de la propriété des personnes publiques
CLETC : Commission locale d'évaluation des transferts de charges
CLIC : Centre local d'information et de coordination
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale
CIF : Coefficient d'intégration fiscale
CTP : Comité technique paritaire
DA-SEN : Directeur académique des services de l'éducation nationale
DDEN : Direction départementale de l'Education nationale
DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL : Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur
DGF : Dotation globale de fonctionnement
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
FPU : Fiscalité professionnelle unique
RPI : Regroupement pédagogique intercommunal
SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale
SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVOS : Syndicat intercommunal à vocation scolaire
SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique
TAP : Temps d'activité périscolaire
TA : Tribunal administratif

INTRODUCTION

« Toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique. Toutefois, le conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines, pour l'établissement et l'entretien d'une école »¹.

À P.

Le bouillonnement tumultueux d'une cour d'école ombragée par la présence de vieux marronniers, source privilégiée des premiers émois et souvenirs d'enfance... Le brouhaha récurrent des sorties de classes et l'impatience de parents soucieux de retrouver leur progéniture... Des enseignants dévoués à la construction intellectuelle de leurs élèves, par l'apprentissage et la découverte des savoirs fondamentaux... Des élus locaux et des personnels territoriaux scrupuleux et soucieux de l'accueil des enfants dans des équipements scolaires de qualité, au sein d'un environnement pédagogique et périscolaire adapté aux moyens engagés...

Ces instants quotidiens sont d'une richesse insoupçonnée. Ils jalonnent la vie sociale de nos villes et quartiers, de nos villages et de nos territoires. Ils nourrissent l'échange collectif et constituent le terreau incomparable de la vie et de l'animation communale.

Dans l'inconscient collectif, aux sources du pacte républicain issu des grandes lois scolaires qui ont maillé la fin du 19^{ème} siècle, l'école nourrit avec la commune une relation intime et subjective dont la marque indélébile se traduit dans la primauté accordée à la question scolaire au sein du débat municipal.

Qui n'a jamais été le témoin de discussions enflammées autour de l'adage « *L'école, c'est la commune ; la commune, c'est notre école* », de palabres animés sur la relation aux enseignants, aux parents d'élèves, au directeur académique des services de l'éducation nationale (DA-SEN) et plus généralement aux services de l'Etat, d'inquiétudes soulevées par l'évolution des effectifs, qui conditionne le maintien d'une classe à la prochaine rentrée scolaire ou, en cas contraire, qui impose la projection de nouveaux investissements, risquant de grever le budget communal pour plusieurs années.

Toutefois, face à ce lien étroit unissant la commune à son école, les acteurs locaux prennent en compte le rôle toujours plus croissant du fait intercommunal en matière de création et de développement des services à la population, notamment à travers le champ éducatif. La montée en puissance des communautés dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de territoire pose indéniablement la question du bien fondé, de l'intérêt et de l'opportunité de développer la compétence scolaire à l'échelle intercommunale.

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a opéré, à compter du 1^{er} janvier 2017, une profonde réforme des périmètres et des compétences des structures intercommunales. A cet égard, il s'agit, sans conteste, du texte institutionnel le plus important en matière d'intercommunalité depuis la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, plus connue sous l'appellation « Loi Chevènement ».

Les chiffres parlent d'eux mêmes. Pas moins de 493 processus de fusion (source : DGCL, 2016) ont vu, au 1^{er} janvier 2017, le rapprochement de près de 40% du tissu intercommunal. Ce sont désormais 1 266 communautés et métropoles² qui maillent le territoire national, contre 2 062 en 2016.

Par ailleurs, le renforcement massif du nombre de compétences obligatoires entre 2017 et 2020 doit se conjuguer avec les effets attendus des mécaniques de fusions de communautés : gestion des enjeux relatifs à l'harmonisation des compétences communautaires, hypothèses éventuelles de rétrocession de compétences aux communes membres, gestion des

¹ Art. 11 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire.

² 16 métropoles, 14 communautés urbaines, 217 communautés d'agglomération et 1019 communautés de communes

conséquences financières et fiscales par le prisme des attributions de compensation, organisation RH interne bouleversée, induisant également des conséquences significatives à l'égard des communes membres, notamment en matière d'éventuel transfert de personnels et/ou de démarches de mutualisation dans l'exercice des nouvelles compétences...

La détermination des compétences communautaires issues des communautés fusionnées, conjuguées aux nouvelles compétences obligatoires, constitue le creuset du projet politique du nouveau territoire. Les processus de fusion ont ainsi vu logiquement le rapprochement de communautés souvent hétérogènes, en termes géographiques et démographiques, politiques, organisationnels et, surtout, en matière de culture intercommunale. La confrontation des compétences communautaires est un enjeu lourd de cette seconde moitié de mandat.

Au sein du panel déjà large de compétences exercées par les communautés, force est de constater que la question scolaire occupe véritablement une place à part. Souvent appréhendée de manière passionnée, elle rejaillit régulièrement au cœur du débat communautaire autant avec inquiétude qu'avec intérêt parce qu'elle représente, pour nombre d'élus, le stade quasi ultime du sentiment d'intégration communautaire.

Dans les faits, cette compétence est parfois, à juste titre d'ailleurs, qualifiée de « tentaculaire » en raison des nombreuses conséquences induites par sa mise en œuvre. Régulièrement, le débat se focalise autour de son périmètre d'action : exercer la compétence scolaire inclut-elle par exemple d'étendre l'intervention de l'intercommunalité aux actions en matière périscolaire, intégrant les temps d'activités périscolaires, et/ou les activités à caractère extrascolaire ? L'approche doit souvent même être appréhendée en sens inverse. Lorsqu'une structure intercommunale et ses communes membres s'interrogent sur le bien-fondé d'un transfert de compétence en matière extrascolaire, l'enchevêtrement des actions et des organisations communales (personnels mutualisés, bâtiments communaux partiellement affectés) impose de mesurer l'opportunité d'étendre la réflexion aux missions périscolaires et scolaires.

Par ailleurs, la question de l'intercommunalité scolaire ne se résume pas au seul binôme constitué entre les communes d'un côté et l'échelon communautaire de l'autre. Le rôle de l'Etat demeure éminemment central et ses prérogatives, dûment précisées par le code de l'éducation, lui confèrent, comme le soulignent certains auteurs et le constatent de nombreux élus locaux, une sorte de « droit de vie et de mort » sur l'organisation territoriale du service public de l'enseignement du premier degré³. C'est ainsi que la décision d'implantation d'une école ou celle de la création d'une nouvelle classe est, en pratique, subordonnée à la volonté de la Direction départementale de l'Education nationale (DDEN) d'ouvrir budgétairement les postes dédiés à l'extension du service public local. Il s'agit d'un véritable jeu d'acteurs où les intérêts de chaque interlocuteur peuvent apparaître divergents, voire contradictoires.

Au final, quand bien même le socle juridique historique de l'institution scolaire de premier degré repose sur la commune depuis plus d'un siècle et demi, la relation passionnelle qui unit la commune à son école se trouve, de nos jours, largement tiraillée face à des intérêts lourds dont la clé d'entrée est avant tout financière et budgétaire. Les dépenses à caractère scolaire et périscolaire représentent, pour nombre de communes, le premier poste de dépenses de fonctionnement. Les communes doivent également gérer « l'effet ciseau » induit par la diminution drastique des dotations d'Etat depuis 2014 et l'obligation de gérer de nouveaux services publics à caractère éducatif, tels que la mise en œuvre des nouveaux temps d'activité périscolaire sur une semaine de 5 jours d'écoles. L'instauration des temps d'activité périscolaire (TAP), dès 2013, a été l'occasion de conforter le rôle de l'intercommunalité dans le développement de nouveaux services auprès des familles et de lui conférer un statut de partenaire privilégié des communes membres dans la mise en œuvre de ces nouvelles actions imposées par le législateur.

La question scolaire est un enjeu d'aménagement des territoires. Comme l'ensemble des services à la population, notamment en matière de petite enfance ou de politique enfance – jeunesse, l'école est un facteur d'attractivité territoriale qui peut, paradoxalement, être une source d'intérêts contradictoires et pour lesquels l'intercommunalité peut constituer une réponse à la hauteur des problématiques rencontrées.

Ainsi, par exemple, alors que les décisions de fermeture de classes sont toujours considérées par les parents d'élèves, leurs représentants associatifs et les élus locaux comme une injustice territoriale, voire sociale, d'autres territoires, se

³ V. notamment les analyses de J.L. GOUSSEAU in « Les collectivités territoriales et l'éducation », Editions du Moniteur, 2006.

caractérisant par une attractivité et une pression foncière galopante, ont l'obligation d'obéir à des enjeux d'investissement croissants pour répondre aux besoins constatés. Dans ces deux hypothèses, l'intercommunalité peut apporter une réponse rationnelle à la gestion de problématiques divergentes, qui singularisent aussi l'extrême hétérogénéité des communes qui composent un territoire. Plus les périmètres d'intercommunalité sont étendus, plus ce principe d'hétérogénéité est prégnant.

Au delà des enjeux juridiques, financiers et organisationnels induits par le processus formel de transfert de la compétence scolaire à l'échelle communautaire, la décision volontaire de s'engager dans un tel chantier obéit à des motivations également hétérogènes, qui ont trait au contexte politique du territoire, à sa spécificité géographique, à la volonté d'accroître l'intégration communautaire par une logique d'optimisation financière, à la nécessité d'approfondir des démarches de mutualisation de services entre communes et communauté ou encore à la volonté de « tirer » le service public en homogénéisant l'accompagnement pédagogique des élèves et de renforcer la qualité d'accueil de ces derniers au sein d'équipements de qualité.

Aussi, force est de constater que les raisons qui guident au choix de transférer la compétence peuvent apparaître très éparses. Très souvent, c'est une conjugaison de ces différentes motivations qui emporte la décision de s'engager dans le processus de transfert de compétence. Néanmoins, au final, le dénominateur commun, intangible, à l'ensemble de ces arguments demeure avant tout l'intérêt de l'élève et la qualité de l'enseignement qui lui est prodigué.

La décision politique de s'engager dans le processus de transfert de compétence nourrit légitimement un réel sentiment d'appréhension des élus, parents d'élèves et enseignants quant aux conséquences d'un tel choix. Plus que toute autre compétence, la question scolaire gérée à l'échelle communautaire véhicule nombre d'interrogations et d'inquiétudes qui imposent d'être débattues dans le cadre de la définition du projet politique. Ces interrogations sont légions et reflètent le caractère souvent passionné, voire passionnel, que peuvent nourrir les communes à l'égard de leur école. Il convient donc de ne pas sous-estimer et de ne pas marginaliser l'importance du projet politique qui préside au transfert de compétence.

Par ailleurs, s'il est une compétence pour laquelle l'application rigoureuse du principe d'exclusivité à l'égard des communes membres doit être mis en œuvre avec parcimonie, le scolaire y prend une place centrale. En effet, le transfert de compétence sous-tend, concrètement, le transfert de la maîtrise d'ouvrage et de la responsabilité juridique et financière de gestion. La substitution de gestion, en matière scolaire, voit l'application des dispositions de l'article L.212-7 du code de l'éducation qui dispose que « dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune des écoles est déterminé par délibération du conseil municipal. Lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI sur le territoire duquel il existe plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération de l'organe délibérant ». Ce dispositif est au cœur de la relation politique entre les communes et l'intercommunalité puisqu'il reconnaît explicitement au conseil communautaire la prérogative de fixer la spatialisation des équipements scolaires sur son territoire.

Cette note technique, rédigée en partenariat avec le Cabinet Damien CHRISTIANY, a pour objectif de préciser les enjeux juridiques, financiers, organisationnels, méthodologiques, mais également politiques, qui président à l'exercice de la compétence en matière scolaire, qu'il s'agisse d'une décision volontaire de transfert ou d'un enjeu d'harmonisation, voire de restitution, de la compétence dans le cadre des processus de fusion exécutoires depuis le 1^{er} janvier 2017.

Ce document se décompose en trois parties :

- La première partie a vocation à rappeler les bases historiques et administratives de l'intercommunalité scolaire, constitutive des premières formes de collaboration souvent informelles à l'égard des communes qui ne pouvaient obéir aux prescriptions formulées par le législateur de la III^{ème} République. Si les textes de 1982 et 1983, relatifs aux transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ont rappelé le rôle central conféré aux communes dans la mission de gestion et d'organisation des écoles, il faudra attendre 2004 pour définir un nouveau socle d'intervention des intercommunalités en matière scolaire.
- La deuxième partie du document met en lumière les différentes facettes de l'intercommunalité en matière scolaire, son rôle au sein des politiques éducatives initiées à l'échelle des territoires et de la relation juridique, financière et organisationnelle nourrie avec les communes membres dans le cadre de sa mise en œuvre.
- Enfin, la troisième partie du document pose un regard plus spécifique sur les enjeux de la compétence à l'aune des mouvements de recomposition territoriale depuis le 1^{er} janvier 2017. Les délais fixés par la loi du 7 août 2015 relatifs

au devenir des compétences optionnelles et facultatives des communautés historiques imposent aux nouveaux territoires de déterminer la nature des compétences qu'ils sont progressivement appelés à exercer.

PARTIE I. Les fondements historiques de l'intercommunalité scolaire et la répartition des compétences entre l'Etat et les différents échelons territoriaux

Si l'intercommunalité scolaire s'est révélée être une question à l'intérêt croissant au cours de ces dernières années et constitue désormais un véritable enjeu de transfert de compétence, elle n'en demeure pas moins historiquement associée à l'organisation juridico-administrative des communes depuis la fin du 19^{ème} siècle et à l'essor des lois fondatrices de l'« école républicaine ».

Les lois Guizot et Goblet et les textes ultérieurs : la commune comme socle intangible de l'organisation scolaire

De manière analogue aux grandes lois Ferry de 1881 et 1882, la loi portée par René Goblet, du 30 octobre 1886, du nom du ministre de « l'instruction publique, des beaux-arts et des cultes », demeure, encore de nos jours, l'un des textes fondateurs de l'organisation contemporaine du système scolaire, en partie codifiée dans le code de l'éducation⁴. En fixant les bases de l'organisation de l'enseignement primaire à l'échelle communale, la loi du 30 octobre 1886 a ainsi posé les premiers jalons de l'intercommunalité scolaire.

En effet, si l'article 14 de la loi de 1886 précise que « l'établissement des écoles primaires élémentaires publiques est une dépense obligatoire pour les communes (...) », l'article 11 formulait que « Toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique. Toutefois, le conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines, pour l'établissement et l'entretien d'une école ».

La reconnaissance légale de la notion de regroupement de communes dans l'exercice de prérogatives conférées aux communes, bien avant la création des premiers syndicats de communes en 1890, se situe dans la droite ligne de la loi Guizot du 28 juin 1833 sur l'enseignement primaire, qui avait déjà posé, à l'époque, le principe de l'entretien d'une « école primaire élémentaire » par toute commune, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines.

La portée historique de ces textes reflète encore aujourd'hui une situation étonnamment prégnante, si l'on en juge les enjeux de maillage territorial constatés à l'échelle des communes.

	France Métropolitaine (2015)	Métropole + DOM (2015)
Nombre total de communes	36 574	36 680
Communes sans écoles publiques	13 956 (38 %)	13 957 (38 %)
Communes sans école privée	32 905 (90 %)	32 976 (90 %)
Communes sans aucune école	13 470 (37 %)	13 471 (37 %)
Communes sans école publique avec école privée	486 (1 %)	486 (1 %)

Source : Ministère de l'éducation nationale, *Repères pour l'analyse de gestion, Direction générale de l'Enseignement scolaire, Indicateurs de suivi de gestion pour le premier degré public, 2015*

Le taux de communes sans école publique s'établissait, pour 2015, à 38,05 %. Plus d'une commune sur trois ne gère ainsi aucun établissement scolaire de premier degré, contre 36,30 % en 2011. Ce constat appelle plusieurs éléments de commentaire :

- il démontre la nécessité quasi impérieuse de maintenir une gestion souple et pragmatique des modes de collaboration entre communes en matière d'organisation scolaire ;
- le principe d'une gestion de la compétence par « logique de réseau » semble fondamental dans la définition de la sectorisation des classes et met surtout en lumière le caractère quasi intrinsèque du fait intercommunal, informel ou non, dans l'exercice de la compétence et des missions dévolues à cet égard.

⁴ En réalité, si la philosophie demeure, la loi du 30 octobre 1886, amendée par près d'une dizaine de textes au cours du 20^{ème} siècle, a été abrogée par l'ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 en insérant dans le code de l'éducation les dispositions qui demeuraient encore applicables.

L'apport de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 en matière scolaire

Le socle d'intervention des communes dans la gestion et le fonctionnement de l'enseignement du premier degré s'est structuré dans un cadre juridique qui a définitivement vu sa consécration par les politiques de décentralisation de 1982 et 1983, confirmant des textes à haute valeur symbolique, ainsi que par le code de l'éducation, entré en vigueur dès sa publication le 22 juin 2000⁵.

La loi du 22 juillet 1983 constitue un texte important, à plus d'un titre, puisqu'elle fait suite à la grande loi de décentralisation du 2 mars 1982 et complète la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 en fixant la répartition des compétences entre les communes, départements et régions.

L'article 13-I de la loi du 22 juillet 1983 (codifié à l'article L. 212-1 du code de l'éducation), précise que « *Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et des classes élémentaires et maternelles après avis du représentant de l'Etat* » et est complété par un article 14 qui dispose, quant à lui, que « *la commune a la charge des écoles. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement* » (art. L. 212-4 du code de l'éducation).

La loi de 1983 fait ainsi de la commune l'échelon de droit commun territorialement compétent pour la gestion et la responsabilité de ses choix et politiques d'investissement en matière de patrimoine communal et lui impose d'en assurer le fonctionnement tout en veillant à rappeler la stricte ligne de répartition des compétences en matière scolaire avec l'Etat. En effet, en matière d'éducation, le rôle de l'Etat est précisé par l'article L. 211-1 du code de l'éducation, issu de l'article 75 de la loi n°2004-810 du 13 août 2004, qui reconnaît l'association des collectivités territoriales au développement du service public de l'éducation :

L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.

L'Etat assume, dans le cadre de ses compétences, des missions qui comprennent :

- 1° La définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ;*
- 2° La définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ;*
- 3° Le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ;*
- 4° La répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;*
- 5° Le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif.*

Par ailleurs, au titre de l'article L. 211-8 du code de l'éducation, l'Etat a la charge de la rémunération du personnel enseignant des écoles élémentaires et des écoles maternelles.

Néanmoins, force est de constater que ces différents textes, compte tenu de leur date de publication, n'avaient pas encore appréhendé le rôle croissant à venir de l'intercommunalité dans la gestion, le développement et la mise en œuvre des politiques éducatives au sein des territoires. Le développement quantitatif de l'intercommunalité, à compter de la mise en œuvre des lois de 1992 et 1999⁶, a finalement « forcé le destin » et a conduit le législateur à reconnaître aux communautés la faculté d'exercer une compétence facultative en matière de « fonctionnement des écoles ».

L'apport de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 en matière d'intercommunalité scolaire.

Comme l'indique Jean-Louis Gousseau dans un ouvrage remarqué relatif aux collectivités territoriales et l'éducation⁷, avant la loi du 13 août 2004, la référence aux EPCI n'était présente que dans moins de dix articles du code de l'éducation, dont un seul traitait, au sein de l'enseignement du premier degré, de la présence, au conseil d'école, d'un représentant de la commune ou de l'EPCI intéressé.

⁵ Ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation.

⁶ Il s'agit de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « loi ATR » et la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 citée précédemment.

⁷ J.L. GOUSSEAU in « Les collectivités territoriales et l'éducation », Editions du Moniteur, 2006.

La loi n°2004-589 du 13 août 2004 est un texte important en matière d'intercommunalité scolaire. Souvent présenté comme « l'acte II de la décentralisation », il s'agit du premier texte qui reconnaît expressément les conséquences d'un transfert de compétence en matière scolaire au profit de l'intercommunalité et la substitution de l'échelon communautaire en lieu et place des communes membres dans la gestion et le fonctionnement des écoles ainsi que dans les relations avec les établissements privés sous contrat d'association.

L'article 87 de la loi du 13 août 2004, codifié à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, précise que « *lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

Ce texte est complété par un alinéa relatif aux relations de l'EPCI compétent avec les établissements privés sous contrat qui indique que « *Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12* » (art. L. 442-13-1 du code de l'éducation).

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 a introduit le principe de la carte scolaire intercommunale. L'article L.212-7 du code de l'éducation dispose que « *dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune des écoles est déterminé par délibération du conseil municipal. Lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI sur le territoire duquel il existe plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération de l'organe délibérant* ».

PARTIE II. Les différentes formes d'intercommunalité en matière scolaire

La mise en œuvre des actions et missions qui relèvent de l'intercommunalité scolaire voit la cohabitation d'ensembles juridiques souvent hétérogènes qui démontrent sans conteste la souplesse d'organisation conférée aux territoires pour s'organiser librement au regard des impératifs de fixation de la carte scolaire.

Le périmètre d'intervention de l'intercommunalité : la question scolaire au sein de « l'intercommunalité éducative »

- Le « scolaire » : quatre compétences sécables

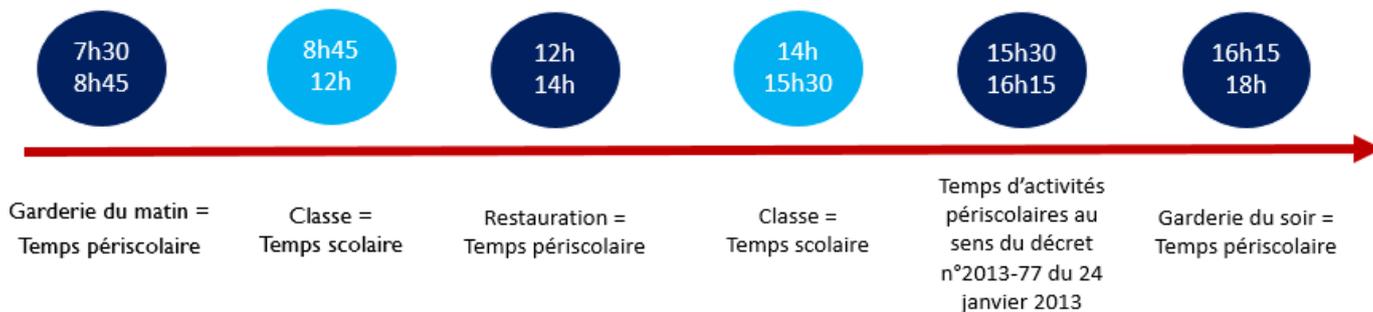
D'entrée, il convient de préciser que la notion d' « *intercommunalité éducative* » ne relève d'aucune qualification juridique. Elle n'est pas reconnue par les textes, encore moins par les dispositions du CGCT qui encadrent la nature juridique des compétences exercées par les structures intercommunales. Néanmoins, quand bien même l'intercommunalité éducative revêt une acception générique, elle impose d'être encadrée et précisée tant les compétences communautaires peuvent s'imbriquer les unes dans les autres.

Aussi, à la lumière de l'expérience constatée dans les territoires, confortée par le silence des textes, nous pouvons considérer que l'intercommunalité éducative se décline sous quatre compétences autonomes les unes par rapport aux autres :

- la création, l'aménagement et la gestion des équipements préélémentaires, élémentaires d'intérêt communautaire, au sens de l'article L. 5214-16 du CGCT, pour les seules communautés de communes. L'action figure au sein du même bloc de compétence que la « construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » ;
- le fonctionnement des écoles, au sens de l'article 212-8 du code de l'éducation ;
- les activités périscolaires, incluant les temps d'activités périscolaires issus de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. Au titre des autres activités périscolaires, sont inclus :
 - le temps du transport scolaire ;
 - la période d'accueil avant la classe ;
 - le temps de la restauration à l'école ;

- après la classe, les études surveillées, l'accompagnement scolaire, les activités culturelles ou sportives ;

Les différents temps éducatifs d'une journée – exemple type



- les activités extrascolaires⁸ : le temps de l'enfant en dehors de l'école, durant les petites et grandes vacances. Depuis le décret n° 2014-1320 du 3 novembre 2014, l'accueil de loisirs du mercredi après-midi relève d'une compétence périscolaire. Le passage du mercredi après-midi en temps périscolaire permet aux collectivités concernées d'appliquer des taux d'encadrement moins exigeants : un animateur pour 10 enfants âgés de moins de 6 ans au lieu d'un animateur pour 8 enfants et un animateur pour 14 enfants âgés d'au moins six ans au lieu d'un animateur pour douze enfants.

Cette déclinaison fonctionnelle est confirmée par l'analyse formulée par Claude Durand-Prinborgne qui souligne que « *l'expression de système éducatif indique une dimension plurielle de l'organisation de l'enseignement ; c'est à la fois l'ensemble des institutions qui participent à la fonction éducative et l'organisation d'ensemble de l'architecture scolaire, c'est-à-dire le déroulement des études* »⁹. De par cette approche, la compétence scolaire représente donc une part intrinsèque de l'organisation du système éducatif.

A la lumière des développements qui précèdent, nous pouvons logiquement considérer que les compétences en matière de création, d'aménagement et de gestion des équipements préélémentaires, élémentaires d'intérêt communautaire, d'une part, et de fonctionnement des écoles, d'autre part, relèvent de l'intercommunalité scolaire.

Les activités périscolaires et extrascolaires relèvent, quant à elles, d'initiatives communales ou communautaires dont le fondement semble s'inscrire dans l'article L. 216-1 du code de l'éducation qui précise que « *Les communes, départements ou régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires* ». Naturellement, l'article L. 216-1 du code de l'éducation doit s'apprécier à la lumière des prescriptions de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

Une réponse ministérielle en date du 22 janvier 2008 (question n° 7870, JOAN du 22/01/2008) a validé le principe de la distinction possible entre l'exercice de la compétence sur les seuls équipements scolaires et l'exercice de la compétence en matière de fonctionnement des écoles :

« (...) *La lecture combinée des dispositions du CGCT et du code de l'éducation permet donc de distinguer plusieurs compétences en matière scolaire qui peuvent être exercées par une commune ou par un EPCI. Ainsi, il est possible de définir une compétence relative aux bâtiments scolaires (charges immobilières telles que construction, réparations, entretien, chauffage, éclairage) et une autre compétence relative au service des écoles (acquisition du mobilier et des fournitures, recrutement et gestion des personnels de service et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) (...)* »

⁸ La distinction entre les actions relevant du périscolaire et celles touchant à l'extrascolaire relève d'une interprétation ministérielle précisée par la circulaire du 9 juillet 1998 relative à l'aménagement des temps et des activités de l'enfant, réitérée par la circulaire n°2013-036 du 20 mars 2013, dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires à compter de la rentrée scolaire 2013

⁹ Article « Système éducatif » dans le Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation, Nathan Université, 2^{ème} éd., 1998, cité in JL GOUSSEAU, « Les collectivités territoriales et l'éducation ».

Zoom : la compétence scolaire vue par la Cour des Comptes

Dans un rapport publié en juin 2016, intitulé « La carte des syndicats intercommunaux », la Cour des Comptes définissait le secteur scolaire de la manière suivante : « L'appellation scolaire recouvre diverses compétences, qui concernent les établissements scolaires du premier degré (construction et fonctionnement), les activités périscolaires et le transport scolaire (...). La compétence scolaire se caractérise par sa sécabilité. En effet, telle qu'elle est définie par le code de l'éducation, elle comprend en ce qui concerne les établissements scolaires : la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements pour l'enseignement préélémentaire et élémentaire, mais également le service des écoles, soit l'acquisition du mobilier et des fournitures ainsi que le recrutement et la gestion des personnels de service. Une structure intercommunale peut exercer soit l'une, soit l'autre de ces compétences, soit les deux ».

Le champ du scolaire, et plus généralement celui de la « chaîne éducative », constitue donc une compétence qui demeure quasi exclusivement facultative pour l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre, à l'exception de la gestion des équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire qui est rattachée, pour les communautés de communes, à leurs compétences optionnelles.

Synthèse de la qualification juridique des compétences relevant de l'intercommunalité éducative

Compétences relevant du champ de l'intercommunalité éducative	Communauté de communes Art. L. 5214-16 du CGCT	Communauté d'agglomération Art. L. 5216-5 du CGCT	Communauté urbaine Art. L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du CGCT	Métropole Art. L. 5217-2 du CGCT
Equipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire	Compétence optionnelle	Compétence facultative	Compétence facultative	Compétence facultative
Fonctionnement des écoles	Compétence facultative	Compétence facultative	Compétence facultative	Compétence facultative
Actions périscolaires	Compétence facultative	Compétence facultative	Compétence facultative	Compétence facultative
Actions extrascolaires	Compétence facultative ou optionnelle si rattachement à l'action sociale d'intérêt communautaire	Compétence facultative ou optionnelle si rattachement à l'action sociale d'intérêt communautaire	Compétence facultative	Compétence facultative

Néanmoins, cette compétence ne relève pas des actions éligibles au bénéfice de la dotation d'intercommunalité bonifiée, au titre de l'article L.5214-23-1 du CGCT. Eu égard l'importance du volume de charges d'investissement et de fonctionnement nécessaires à la gestion et à l'entretien de bâtiments communaux, souvent amortis depuis plusieurs dizaines d'années, il aurait été justifié de l'intégrer dans le dispositif relatif à l'octroi de la bonification d'intercommunalité.

Exemples de définition de l'intérêt communautaire en matière d'équipements scolaires pour une communauté de communes (sous réserve de l'avis préalable des services de l'Etat) :

Compétence optionnelle (art. L. 5214-16 du CGCT)

« Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire »

Exemple 1 : « Relève de l'intérêt communautaire la construction, l'entretien et le fonctionnement de l'ensemble des équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire implantés sur le territoire de la communauté de communes... »

Exemple 2 : « Relève de l'intérêt communautaire la construction, l'entretien et le fonctionnement des futurs équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire à compter du transfert de la compétence à la communauté de commune »

Exemple 3 : « Relève de l'intérêt communautaire la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaires implantés sur les communes de ...

NB : Dans les exemples 2 et 3, la définition de l'intérêt communautaire sous-tend respectivement que les équipements scolaires existants à la date du transfert de compétence restent de gestion communale ainsi que ceux non listés. Il s'agit de la formalisation de la notion de « compétence partagée » entre les communes et l'intercommunalité. Son contenu demeure naturellement évolutif. L'intérêt communautaire peut être amendé par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des membres (art. L.5214-16 IV du CGCT)

L'analyse des quatre niveaux possibles d'intervention des structures intercommunales doit nous permettre d'accentuer et d'approfondir la réflexion à l'égard de la compétence en matière de fonctionnement des écoles, d'en préciser le contenu et la portée.

- Le contenu de la compétence en matière de fonctionnement des écoles

1. Les principes généraux

Si l'exercice de la seule compétence en matière de gestion des équipements scolaires se traduit par la prise en charge des dépenses d'investissement et d'entretien des bâtiments reconnus d'intérêt communautaire, la gestion de la compétence « fonctionnement des écoles » nécessite de prendre en compte des charges et des actions plus variées qui démontrent le caractère très global de cette compétence.

Sont ainsi, et notamment, pris en compte :

- l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement (classe, aires de récréation...);
- l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux (fluides, nettoyage....);
- l'entretien et le remplacement du mobilier scolaire ;
- la gestion de la maintenance des matériels informatiques, frais de connexion... ;
- l'acquisition des fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques... ;
- la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune (ATSEM...);
- les frais de transports pour emmener les élèves aux différents sites pour les activités scolaires...

2. Les autres conséquences de l'exercice de la compétence en matière scolaire

Le fonctionnement des écoles emporte d'autres conséquences que celles relatives à la gestion administrative et financière des missions énumérées ci-dessus.

a. L'intercommunalité, territoire d'accueil et de résidence des élèves

Il s'agit de l'une des conséquences les plus directes du transfert de la compétence au profit de l'intercommunalité.

En effet, aux termes de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles ont été transférées, la communauté est assimilée au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence. Dès lors, l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement des écoles publiques extérieures au périmètre communautaire recevant des élèves des communes membres relève de l'échelon communautaire. Il en est de même pour la fixation des dépenses de fonctionnement des communes extérieures de résidence d'élèves scolarisés sur le territoire communautaire.

L'article L. 212-8 du code de l'éducation fixe une série de critères pour déterminer le calcul de la contribution de l'intercommunalité de résidence. Au final, en cas de désaccord avec la commune d'accueil des élèves provenant du territoire communautaire, la contribution est fixée par le préfet, après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale. Afin de justifier la scolarisation extérieure d'un élève dont la résidence est située dans l'une des communes membres de la communauté, le texte prévoit trois motifs :

- les obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ;
- la scolarisation d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;
- une raison médicale.

Enfin, la portée du principe d'exclusivité a été rappelée par le juge à l'occasion de l'exercice de la compétence en matière de fonctionnement des écoles. Un maire, dont la commune avait transféré la compétence à une structure intercommunale ne peut refuser à des parents l'octroi d'une dérogation afin de scolariser leur enfant dans une école située à l'extérieur du périmètre intercommunal, dès lors que l'intercommunalité a prévu cette dérogation¹⁰.

Inscriptions, dérogations, admissions : qui est compétent pour quoi ?

En matière d'intercommunalité scolaire, l'imbrication des prérogatives entre les différents échelons territoriaux doit également prendre en compte les responsabilités de l'Etat en la matière.

Le directeur d'école : il procède à l'admission des élèves, sur production du certificat d'inscription délivré par le maire de la commune d'implantation de l'école ;

Le président de la structure intercommunale : il procède à l'octroi des éventuelles dérogations à la carte scolaire à l'égard des familles qui peuvent justifier de l'un des trois motifs mentionnés à l'article L.212-8 du code de l'éducation ;

Le maire de la commune d'implantation de l'école : malgré le transfert de compétence, le code de l'éducation précise que la compétence de dresser la liste de tous les enfants résidant dans la commune, lorsqu'ils sont soumis à l'obligation scolaire, relève du maire (art. R.131-3 du code de l'éducation)

b. L'instauration du service minimum d'accueil par l'intercommunalité et les conditions de sa mise en œuvre

Faisant suite à moult tergiversations entre l'Etat et les collectivités territoriales, la question de l'institution généralisée d'un droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire pour cause d'absence imprévisible des enseignants ou pour fait de grève a trouvé une réponse législative par la loi n° 2008-790 du 20 août 2008. Ce dispositif, généralisé à l'ensemble des communes, est entré en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2008.

En vertu de l'article L. 133-4 du code de l'éducation, les communes doivent mettre en place sur leur territoire le service d'accueil à destination des élèves lorsque le nombre des personnes ayant déclaré leur intention de participer à la grève est égal ou supérieur à 25 % du nombre de personnes qui exercent des fonctions d'enseignement dans l'école. Lorsque le nombre de personnes concernées est inférieur à 25 %, le service d'accueil des enfants est organisé par l'Etat. La commune ne constitue pas le seul échelon territorial sollicité. En vertu du nouvel article L. 133-10 du code de l'éducation, l'échelon intercommunal a vocation à se substituer aux communes, sous certaines conditions, pour assurer le service d'accueil des élèves.

Tout d'abord, la commune peut confier, par convention, à une structure intercommunale l'organisation, pour son compte, du service d'accueil. Il ressort des débats parlementaires que cette hypothèse doit permettre aux regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) de prendre en charge l'accueil des élèves. Cependant, aucune disposition n'interdit aux communes de conventionner individuellement avec une structure intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres. Par ailleurs, il est aisé de voir les limites matérielles d'un tel montage. En l'absence de compétence en matière d'accueil périscolaire ou en matière de fonctionnement des écoles publiques, l'échelon intercommunal ne dispose pas des moyens humains pour accueillir les élèves concernés.

La deuxième hypothèse, codifiée au deuxième alinéa de l'article L. 133-10 du code de l'éducation, apparaît plus structurée juridiquement. **En effet, lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles ainsi qu'à l'accueil des enfants en dehors du temps scolaire ont été toutes les deux transférées à une communauté, celle-ci exerce de plein droit la compétence d'organisation du service d'accueil des élèves.** Aux termes de cette disposition, il est donc nécessaire que les statuts de la structure intercommunale mentionnent l'exercice de deux compétences distinctes, à savoir le fonctionnement

¹⁰ Par exemple : TA Amiens 20 novembre 2007, *Communauté de communes du Plateau Picard*, n° 0300621 ; TA Amiens 18 mars 2008, *M. ou Mme Quertelet*, n° 0701918.

des écoles et l'accueil périscolaire. Ces deux compétences doivent être exercées de manière cumulative. Les textes ne prévoient néanmoins pas l'hypothèse où l'intercommunalité ne gère qu'une des deux compétences.

c. Les relations de l'intercommunalité avec les établissements privés sous contrat

Le transfert de la compétence en matière de fonctionnement des écoles se répercute dans les relations des communes aux éventuels établissements privés sous contrat d'association. Si le principe de parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé est rappelé par le code de l'éducation, les communautés concernées doivent prendre en compte la situation des établissements privés implantés sur leur territoire et ceux situés en dehors pour lesquels ces établissements scolarisent des élèves résidant au sein de l'intercommunalité.

La situation des établissements privés au sein du périmètre intercommunal

Un principe clair rejaillit des textes dans les relations entre communautés et établissements privés sous contrat : celui de la substitution intégrale aux communes initialement compétentes. Ce principe a été fixé par l'article 87 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 et codifié à l'article L. 442-13-1 du code de l'éducation qui précise :

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privé ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12 ».

La substitution de l'intercommunalité dans les relations conventionnelles avec l'établissement privé relève des conséquences classiques d'un transfert de compétence. En effet, l'article L. 5211-17 du CGCT, relatif à la procédure de transfert de compétences supplémentaires à l'intercommunalité, précise que « les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties ». En application de cette même disposition, les communes qui transfèrent la compétence doivent en informer les cocontractants.

La situation des établissements privés à l'extérieur du périmètre intercommunal

La gestion des relations avec les établissements privés sous contrat à l'extérieur du périmètre intercommunal doit être appréciée au regard de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence et de son décret d'application n° 2010-1348 du 9 novembre 2010¹¹.

En matière de prise en charge des élèves scolarisés hors de leurs communes de résidence, le principe retenu est celui qui s'applique en matière de scolarisation dans l'enseignement public, à savoir la participation obligatoire lorsque l'EPCI ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation au sein des établissements publics de son territoire.

Toutefois, la notion de capacité d'accueil doit s'apprécier au regard de la nature juridique de l'outil intercommunal compétent en matière scolaire. En vertu de la loi du 28 octobre 2009, lorsque la commune de résidence appartient à un RPI rattaché à un EPCI à fiscalité propre ou non, la capacité d'accueil dans les établissements publics doit s'apprécier par rapport au territoire de l'EPCI et non par rapport à la commune de résidence. *A contrario*, lorsque le RPI n'est pas structuré sous la forme d'un EPCI, relevant donc d'une simple convention, la capacité d'accueil est appréciée par rapport aux seuls établissements implantés sur la commune de résidence.

d. Le conseil d'école

Le rôle et le fonctionnement du conseil d'école sont encadrés par les articles D. 411-1 et suivants du code de l'éducation. Il est composé du directeur de l'école, président de droit, le maire ou son représentant, un conseiller municipal désigné par le conseil municipal, les enseignants de l'école, les représentants des parents d'élèves en nombre égal à celui du nombre de classes ainsi que le délégué départemental de l'éducation nationale chargé de visiter l'école. Enfin, l'inspecteur de l'éducation

¹¹ Le cadre légal et réglementaire a été commenté par la circulaire n° 2012-025 du 15 février 2012, venant abroger et remplacer la circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007.

nationale de la circonscription assiste de droit aux réunions du conseil d'école. D'autres personnels peuvent assister à ses réunions avec voix consultative (professions médicales et para-médicales, intervenants sociaux, personnels du réseau d'aides spécialisées...). Le conseil d'école se réunit au moins une fois par trimestre.

Sur proposition du directeur, président de droit, le conseil d'école statue et se prononce sur différentes prérogatives dûment listées à l'article D. 411-2. C'est ainsi qu'il vote le règlement intérieur de l'école, établit le projet d'organisation pédagogique de la semaine scolaire, est associé à l'ensemble des questions qui touchent à l'organisation générale et le fonctionnement de l'école et adopte le projet d'école. Par ailleurs, le conseil d'école est consulté par le maire sur l'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures d'ouverture de l'école.

L'exercice de la compétence en matière de fonctionnement des écoles n'emporte pas de conséquence sur les missions conférées au conseil d'école. Néanmoins, l'article D.411-1 du code de l'éducation précise que le transfert de compétence voit la substitution du président de l'intercommunalité, ou de son représentant, à l' élu communal qui siégeait jusqu'alors. Idéalement, si l' élu communal est également conseiller communautaire, on peut légitimement penser qu'il en sera toujours membre, mais il doit être redésigné par le conseil communautaire. En cas contraire, un conseiller communautaire représentant la commune d'implantation de l'école a pleine vocation à occuper cette fonction.

Les modes d'organisation en matière d'intercommunalité scolaire

Trois formules juridiques coexistent : le regroupement pédagogique intercommunal institué sous forme conventionnelle, le syndicat scolaire et, enfin, la gestion classique de la compétence par une structure intercommunale à fiscalité propre.

- Le regroupement pédagogique intercommunal

1. Définition du regroupement pédagogique intercommunal

Là encore, assez étonnamment, la loi n'a jamais reconnu de qualification juridique au regroupement pédagogique intercommunal (RPI). Il constitue l'outil d'excellence qui permet d'analyser l'institution informelle de rapprochements intercommunaux en matière scolaire dont l'obligation procède de l'article L.212-2 du code de l'éducation, aux termes duquel *"deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités"*.

Dans une réponse ministérielle rendue le 16 mai 1996, le ministre de l'Education nationale définissait le RPI comme étant *"une structure pédagogique d'enseignement dont l'existence repose sur un accord contractuel entre communes, fixant notamment les conditions de répartition des charges des écoles regroupées"* (JO Sénat du 16 mai 1996).

2. Le RPI « dispersé » et le RPI « concentré »

Les pratiques constatées ont su faire émerger deux catégories de RPI : le RPI "dispersé" et le RPI "concentré". Le RPI dispersé est celui par lequel les élèves sont regroupés par niveau scolaire sur plusieurs sites. Le RPI concentré, quant à lui, permet d'accueillir tous les niveaux sur un même site.

La constitution d'un regroupement pédagogique intercommunal se formalise en principe par la conclusion d'une convention fixant notamment les répartitions financières en termes d'accueil d'élèves de chacune des communes, l'affectation géographique de chacune des classes et la répartition des niveaux d'étude.

Constitué sous la forme d'une convention, le RPI ne détient pas de personnalité juridique. Le lien conventionnel encadre les modalités d'accueil des élèves au sein des communes d'implantation d'un site scolaire et précise les conditions de participation financière au titre des dépenses de fonctionnement.

La convention portant constitution du RPI peut se singulariser par sa souplesse, tant dans les modalités d'organisation des écoles entre les communes signataires que dans le mode de financement retenu. La constitution du RPI doit être précédée de l'avis des services de l'Etat puisque ce document influe sur la carte scolaire et, de ce fait, sur la spatialisation des sites et de l'affectation des élèves.

3. Le mode de financement du RPI constitué sous forme conventionnelle

La convention fixant les modalités d'organisation et de gestion du RPI précise également son financement et la clé de répartition par commune adhérente. La participation de chacune d'elle aux dépenses de fonctionnement est régulièrement fixée selon le ratio du coût moyen par élève et permet ainsi de distinguer le coût moyen pour un enfant scolarisé en école

maternelle et un enfant scolarisé en école primaire. L'écart constaté est notamment induit par le coût de la présence des ATSEM dans les classes maternelles, ce qui tend à accroître la dépense moyenne d'un élève de maternelle¹².

La nature des dépenses de fonctionnement dépend de l'objet de la convention. Parce que le RPI constitué sous forme conventionnelle ne dispose pas de personnalité morale, les communes ne sont pas assujetties au respect du principe d'exclusivité vis-à-vis de cet établissement. Cette souplesse permet de scinder la répartition des charges de fonctionnement entre les communes mais a l'inconvénient majeur de fausser le coût moyen par élève, largement atténué à l'échelle du RPI. Il ne constitue donc pas un ratio pertinent dans l'analyse exhaustive des coûts constatés sur le périmètre du RPI.

La ventilation des dépenses de fonctionnement relève de l'accord conventionnel. Elle est donc décidée par les communes adhérentes mais demeure toutefois assujettie au respect du principe d'égalité devant les charges publiques, de manière analogue à la répartition de la quote-part contributive dans le cadre du financement d'un syndicat scolaire (V.infra). Par exemple, est illégale, car contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, la répartition financière fondée simultanément sur le principe de la participation forfaitaire de la commune d'accueil d'un établissement scolaire et de la participation des autres communes adhérentes au prorata du nombre d'élèves fréquentant l'école¹³.

Dans les faits, la ventilation des dépenses de fonctionnement est régulièrement déterminée de la manière suivante : règle des « trois tiers » (un tiers fondé sur le nombre d'élèves, un tiers fondé sur le potentiel fiscal, un tiers fondé sur la population totale), répartition proportionnelle aux bases de fiscalité ménage de chaque commune adhérente.

Enfin, classiquement, les dépenses d'investissement relèvent de la commune d'implantation de l'équipement scolaire et ne sont pas répercutées sur les autres communes au titre de leur contribution financière.

- Le syndicat scolaire

1. Rappel des principes juridiques qui encadrent le syndicat scolaire

Le syndicat scolaire représente la deuxième forme d'organisation intercommunale de la compétence. Dans son rapport précité de 2016, « *La carte des syndicats intercommunaux* », la Cour des comptes a mis en lumière que la compétence scolaire est, de loin, la plus fréquemment exercée par les syndicats de communes. Au titre de 2016, la base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC), rattachée au Ministère de l'Intérieur, fait état de près de 3 400 syndicats scolaires qui maillent le territoire. Un nombre important de syndicats de communes se maintient ainsi principalement dans les territoires ruraux, leurs communes membres préférant souvent cette formule à celle de l'intercommunalité à fiscalité propre, au nom d'une certaine « souplesse » d'organisation au sein de périmètres plus restreints et plus adaptés à une gestion de proximité.

L'institutionnalisation du RPI par le prisme du syndicat scolaire représente l'alternative juridique au mode conventionnel. Le syndicat dispose ainsi d'une ossature juridique avec sa propre personnalité morale, son budget et son personnel. Les règles et principes d'organisation interne, telles que, par exemple, la composition du comité syndical ou les modalités de désignation des délégués de chaque commune membre sont encadrées par ses statuts ainsi que par le CGCT (art. L. 5212-1 et suivants).

Le syndicat scolaire ne constitue pas en tant que tel une catégorie juridique autonome au sein de la « famille » des outils de coopération intercommunale. Le syndicat scolaire est un syndicat de communes à part entière dont le régime juridique relève de la loi du 22 mars 1890, intégrée à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, et revisitée par l'ordonnance du 5 janvier 1959.

¹² Dans un rapport thématique publié en 2008, relatif à l'école maternelle, la Cour des comptes avait révélé que le coût moyen d'un élève d'école maternelle se partageait à part presque égale entre l'Etat et les collectivités territoriales, principalement les communes et leurs établissements publics, la contribution des familles étant assez limitée. Ainsi, en 2006, le ministère de l'Education nationale contribuait à hauteur de 2 320 € par élève, les collectivités territoriales, à hauteur de 2 077 €. Les ménages dépensent en moyenne 261 € par an et par élève.

Plus récemment, le ministère de l'Education nationale indiquait que le coût moyen global d'un élève de maternelle, en 2009, s'établissait à 5 370 € (Sources : Repères et références statistiques, 2011).

¹³ TA Amiens, 27 janvier 1987, Commune de Villeneuve-Saint-Germain.

Dès 1890, l'intérêt d'une telle formule de coopération intercommunale avait fait l'objet de commentaires plutôt élogieux sur la capacité à concilier liberté d'association communale et sécurisation juridique en vue d'une meilleure gestion de services publics locaux. Ferdinand Dreyfus soulignait, en 1892, que « *les syndicats de communes ne peuvent pas empiéter sur la vie communale. Ils ne vivent pas aux dépens des communes qui les ont formés. C'est le pacte qui, en définissant l'objet social, règle les attributions adéquates à cet objet. En d'autres termes, ce sont des unions volontaires, spontanées et libres, qui se superposent aux communes sans les absorber et concentrent les efforts trop disséminés de groupes trop restreints en vue d'une meilleure organisation des services publics* »¹⁴

Le syndicat scolaire peut être créé sous la forme d'un syndicat à vocation unique (SIVU) ou sous la forme d'un syndicat à vocation multiple (SIVOM). Le syndicat scolaire relève de la catégorie du SIVOM lorsqu'il exerce plusieurs compétences rattachées au volet éducatif. Par exemple, un syndicat scolaire est un SIVOM si ses statuts l'habilitent à gérer plusieurs compétences telles que l'organisation périscolaire, comprenant la garderie du matin et du soir, la pause méridienne, les transports scolaires ainsi que la compétence scolaire et la gestion des équipements préélémentaires et élémentaires. Si le syndicat ne gère que la seule compétence en matière de fonctionnement des écoles, il relèvera de la catégorie du SIVU. Toutefois, en aucune manière cette distinction n'a de conséquence sur l'organisation interne du syndicat. Enfin, rien n'interdit à un syndicat scolaire d'exercer d'autres compétences n'ayant pas de lien direct ou indirect avec les questions éducatives.

2. Le syndicat à la carte en matière scolaire.

Il s'agit d'une formule souple de collaboration intercommunale dont les modalités d'organisation sont fixées à l'article L. 5212-16 du CGCT, introduit par l'article 30 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Lorsqu'une ou plusieurs communes adhèrent au syndicat pour une partie de ses compétences, ce dernier est qualifié de syndicat à la carte. Par exemple, certaines communes peuvent adhérer à un syndicat pour la gestion et le fonctionnement des équipements scolaires et d'autres n'adhérait que pour la gestion des activités à caractère périscolaire. Dans les faits, l'instauration d'un SIVOS à la carte est possible mais elle demeure assez marginale, au nom d'un principe de lisibilité et de cohérence de l'action publique.

3. Le mode de financement du syndicat scolaire

a. Le recours à la contribution budgétaire

Le recours à la contribution budgétaire relève de principes fixés par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui encadrent les modalités de financement des syndicats de communes en général, du syndicat scolaire en particulier :

- la contribution des communes membres au financement du syndicat scolaire est une dépense obligatoire (art. L. 5212-20 du CGCT). Pendant toute la durée de vie du syndicat, les communes sont tenues de participer financièrement à son fonctionnement. Si certaines d'entre elles refusent de participer à son financement, le Préfet peut procéder à l'inscription d'office de la dépense à leur budget¹⁵. Toutefois, la jurisprudence semble atténuer ce principe en considérant que les communes sont recevables à contester devant le juge administratif une contribution leur apparaissant excessive et non conforme aux besoins du service public assuré par le syndicat¹⁶.

- la contribution des communes membres au financement du syndicat scolaire doit obéir au respect du principe d'égalité devant les charges publiques. La condition semble satisfaite lorsque la contribution des communes membres à un syndicat

¹⁴ F. DREYFUS, « *Les syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890* », Communication faite à l'Académie des sciences morales et politiques, Edit. Picard, 1892.

¹⁵ CE, 25 mars 1992, Commune d'Eteignières, n°103845, Rec. p.771.

¹⁶ CE, 28 novembre 1962, Commune de Fontanès, Rec. p. 640.

créé pour la gestion d'un équipement scolaire est fixée en fonction du nombre d'habitants et non en fonction du nombre d'élèves provenant de chaque commune¹⁷.

b. Le recours à la contribution fiscalisée

Le recours à la contribution fiscalisée, afin d'assurer le financement du syndicat scolaire, est encadré par l'article L.5212-20 du CGCT et par l'article 1609 *quater* du CGI. Il s'agit d'un mécanisme financier et fiscal rare, très peu mis en œuvre dans les territoires.

Sur la base de ces dispositions, le comité syndical peut lever les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises. La répartition de ces impositions s'effectue suivant les modalités définies au III de l'article 1636 B *octies* du CGI.

Le produit fiscal à recouvrer dans chacune des communes membres au profit du syndicat est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes procurerait à la commune si l'on appliquait les taux de l'année précédente aux bases de l'année d'imposition.

4. Un syndicat scolaire d'investissement ou de fonctionnement ?

Force est de reconnaître que le SIVOS continue d'être considéré, encore aujourd'hui, comme l'outil souple et idoine qui permet d'assurer le maillon entre la commune et la nécessité d'une mutualisation de l'organisation scolaire à une échelle supra-communale. Néanmoins, son mode de gestion et les conditions de son financement imposent de rappeler que le syndicat de communes obéit juridiquement aux mêmes prescriptions que les communautés et métropoles au titre de l'application du principe d'exclusivité.

Le syndicat de communes est un échelon d'attribution. Les statuts du SIVOS fixent son objet, ses missions et son mode de financement. Le SIVOS ne peut voir en théorie le transfert à son niveau des seules dépenses de fonctionnement en matière scolaire et le maintien des dépenses d'investissement au niveau de ses communes adhérentes. Il s'agit de l'application classique du principe jurisprudentiel d'exclusivité qui impose, en principe, le dessaisissement intégral des communes membres dans le cadre du transfert de compétence, à la fois en investissement et en fonctionnement.

Le principe de l'« imperméabilité » des relations juridiques et financières entre communes et structures intercommunales relève d'une construction prétorienne dont la portée demeure toujours opposable. Dans une décision rendue le 16 octobre 1970¹⁸, le Conseil d'Etat est venu fixer le postulat du principe d'exclusivité dans les relations juridiques et financières entre communes et syndicat de communes en énonçant la règle selon laquelle le transfert d'une compétence emporte l'impossibilité, pour les communes concernées, d'intervenir dans la gestion de ladite compétence.

Le principe rappelé, que dit la pratique ? L'expérience sur site et l'analyse de nombreux statuts de SIVOS démontrent sans ambiguïté l'accord souvent formulé par les communes membres du seul transfert de la dépense de fonctionnement des écoles. Les investissements relèvent alors d'un financement communal malgré le transfert de la compétence au SIVOS.

Cette répartition informelle entre coûts de fonctionnement et charges d'investissement emporte également des conséquences sur l'analyse financière du SIVOS. En effet, dans un tel montage, le coût moyen réel par élève ne peut être uniquement calculé sur la participation des communes au titre des seules dépenses de fonctionnement et d'entretien des locaux scolaires.

Le coût réel de la compétence doit également intégrer l'ensemble des dépenses qui relèvent toujours d'une charge communale et qui, dans l'hypothèse d'un transfert à l'échelle communautaire, devront être nécessairement pris en compte.

Aussi, le transfert de charges devra également prendre en compte les éventuelles dépenses maintenues à l'échelle des communes membres, afin d'avoir une lecture financière la plus exhaustive et la plus neutre, tant pour les communes que pour l'intercommunalité.

¹⁷ CE, 23 juillet 1974, Commune de Cayeux s/ Mer

¹⁸ CE, Ass. 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, Rec. p. 71536.

- La gestion compétence scolaire par une communauté ou une métropole de droit commun

Exercée à l'échelle d'une communauté ou d'une métropole, la compétence scolaire emporte des conséquences importantes à l'égard de la gestion patrimoniale des équipements scolaires, en matière d'organisation administrative et technique et, naturellement, en matière financière.

1. La gestion patrimoniale des équipements scolaires transférés à l'intercommunalité

a. Le principe de la mise à disposition des bâtiments scolaires

Au préalable, il convient utilement de préciser que ce principe s'applique également pleinement aux syndicats scolaires.

L'article L. 212-1 du code de l'éducation reproduit l'article L. 2121-30 du CGCT qui prévoit que « *le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département* ».

Le principe de la mise à disposition des biens communaux, dans le cadre d'un transfert de compétence, représente l'un des fondamentaux du droit de l'intercommunalité. Le principe est fixé à l'article L. 1321-1 du CGCT) : "*Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de la compétence*".

La mise à disposition des bâtiments scolaires s'effectue à titre gracieux. L'intercommunalité n'a ainsi pas vocation à payer un quelconque loyer ou une redevance d'occupation du domaine public pour l'utilisation des biens communaux affectés à l'exercice de la compétence.

Par ailleurs, la mise à disposition des équipements scolaires se formalise par la signature d'un procès-verbal établi entre chaque collectivité concernée. Le procès-verbal précise notamment la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. Assistées de leur trésorier, les communes concernées et l'intercommunalité peuvent également préciser la valeur comptable des équipements permettant, *in fine*, de mesurer les éventuels amortissements à prendre en compte dans le cadre du transfert de charges.

Les droits et obligations du gestionnaire des bâtiments scolaires mis à disposition relèvent des dispositions combinées du code général des collectivités territoriales et du code de l'éducation (articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT). En vertu de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, rapporté au contexte intercommunal, la communauté assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des écoles publiques.

Par ailleurs, le groupement est substitué aux communes dans les droits et obligations découlant de ces dernières dans les relations avec les tiers. Ces relations peuvent être de nature conventionnelle. La substitution de personne morale concerne l'ensemble des conventions dont l'objet relève de l'exercice de la compétence ainsi que les contrats de prêt bancaire affectés aux biens et les marchés conclus pour assurer l'aménagement, l'entretien et la conservation des bâtiments scolaires.

Synthèse des possibilités offertes aux structures intercommunales pour l'entretien et la gestion des équipements scolaires

Hypothèse 1. Entretien des équipements en régie par le personnel technique communautaire

Hypothèse 2. Conclusion d'une convention de gestion avec les communes d'implantation des équipements scolaires. L'entretien technique des équipements scolaires est assuré par les personnels communaux ponctuellement affectés à ces tâches.

Hypothèse 3. Conclusion d'une convention de mise à disposition de services conclue entre l'EPCI et les communes d'implantation des équipements scolaires. Lorsque les personnels communaux sont mis à disposition pour l'entretien technique de ces bâtiments, ils relèvent de plein droit de la responsabilité de l'EPCI.

b. L'hypothèse de désaffectation des bâtiments scolaires

L'article L. 2121-30 du CGCT précise que « *Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et des classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département* ».

La procédure de désaffectation des équipements scolaires obéit aux prescriptions de droit commun mais demeure assujettie au respect des prérogatives respectives de l'Etat et de la collectivité compétente en la matière. Une circulaire interministérielle, en date du 25 août 1995¹⁹, a rappelé la procédure à suivre pour désaffecter les biens des écoles élémentaires maternelles publiques ainsi que les terrains et locaux utilisés par les écoles élémentaires et maternelles.

Se référant à deux décisions du Conseil d'Etat²⁰ relatives aux compétences en matière de désaffectation des écoles, la circulaire rappelle que la décision de désaffectation impose l'avis préalable du préfet qui doit avoir recueilli lui-même l'avis de l'inspecteur d'académie qui doit « *apprécier les incidences de la mesure projetée au regard des besoins du service public de l'Education et des nécessités de son bon fonctionnement* ». S'agissant d'un avis et non d'un accord exprès, la position de l'Etat ne lie pas la décision de la collectivité compétente.

Rapportés à l'intercommunalité, les textes n'ont, semblent-ils, pas pris en compte la question de la désaffectation des écoles élémentaires et maternelles préalablement mises à disposition par les communes concernées, dans le cadre du transfert de compétence. Il apparaît donc nécessaire de combiner les articles L. 2121-30 et L. 1321-3 du CGCT afin de mesurer le formalisme induit par la décision de désaffectation d'une école par l'intercommunalité compétente.

Aux termes de l'article L. 1321-3 du CGCT, en cas de désaffectation partielle ou totale des écoles mises à disposition au profit de l'EPCI, la commune propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés. Toutefois, la communauté peut, sur sa demande, devenir propriétaire des écoles désaffectées, lorsque celles-ci ne font plus partie du domaine public communal, à un prix correspondant à leur valeur vénale. Aussi, en pratique, la procédure de désaffectation d'une école mise à disposition s'établit de la manière suivante :

1. saisine de l'Etat, par la communauté compétente, pour avis sur le projet de désaffectation de l'école élémentaire ou maternelle ;
2. délibération du conseil communautaire constatant la désaffectation de l'école élémentaire ou maternelle ;
3. délibération de la commune propriétaire relative au déclassement du bien ;
4. possibilité pour la communauté d'acquérir le bien déclassé sur le fondement de l'article L. 1321-3 du CGCT.

c. Le transfert en pleine propriété des bâtiments scolaires à l'intercommunalité

Une communauté peut-elle, dans le cadre du transfert de la compétence, devenir propriétaire des bâtiments scolaires communaux qui relèvent désormais de sa responsabilité ? Suite à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2006, du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les biens du domaine public peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre personnes publiques.

L'article L. 3112-1 du CGCT dispose que cette cession est possible lorsque les biens en question sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique et relèvent, par conséquent, de son domaine public.

Aussi, les communes membres et l'intercommunalité peuvent recourir à ce dispositif pour transférer le patrimoine scolaire à l'échelon communautaire. L'avis du service des Domaines doit être demandé avant toute acquisition à l'amiable pour les biens d'une valeur totale égale ou supérieure à 180 000 € (au lieu de 75 000 € antérieurement à l'arrêté du 5 décembre 2016, relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en locations immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes).

Dans les faits, toutefois, force est de constater que le recours aux dispositions du CG3P en matière scolaire reste très marginal.

¹⁹ Circulaire interministérielle du 25 août 1995, NOR : REFB9500025C

²⁰ CE, 2 décembre 1994, *Commune de Pulversheim* ; CE, 30 janvier 1995, *Gobillon*.

2. Les conséquences en matière de ressources humaines

En matière de ressources humaines, le périmètre de transfert détermine l'organisation administrative et technique nécessaire à l'exercice de la compétence. Dans le cadre du transfert de la compétence scolaire, ce principe se pose avec une vraie acuité. En effet, le principe de sécabilité de la compétence emporte des conséquences importantes à l'égard de l'affectation des personnels communaux et de ceux relevant des éventuels syndicats scolaires. Il s'agit d'un volet central de la réflexion politique en ce sens que la souplesse des textes, en matière de sécabilité, encourage à développer les démarches de mutualisation de services à l'égard des personnels concernés :

- **Hypothèse 1** : l'intercommunalité exerce l'intégralité de la compétence en matière scolaire et en matière périscolaire ;
- **Hypothèse 2** : l'intercommunalité exerce la seule compétence en matière périscolaire et n'intervient pas sur le champ scolaire ;
- **Hypothèse 3** : l'intercommunalité exerce la seule compétence en matière extrascolaire et n'intervient ni en matière périscolaire, ni en matière scolaire.

A travers ces différentes hypothèses de travail, le devenir des personnels sera directement lié à leur degré d'affectation à l'égard de la compétence, ou de la partie de compétence, transférée. A cet effet, il est fréquent de constater la présence, au sein des communes concernées ou syndicats compétents, de personnels susceptibles d'exercer leurs missions sur les trois champs éducatifs. Par exemple, un animateur territorial, exerçant au sein d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), peut également intervenir au titre d'une activité périscolaire voire même durant le temps de l'école. Un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) peut être affecté à des missions relevant du temps périscolaire, durant le temps de garderie ou pour l'animation de temps d'activités périscolaires.

Dans le cadre du transfert de compétence, le devenir des personnels relève de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Le transfert de compétence d'une commune à une structure intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Aussi, les personnels communaux, titulaires et contractuels, qui remplissent intégralement leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré sont transférés de plein droit à l'intercommunalité. Ils relèvent de cet échelon dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Néanmoins, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétence, à raison du caractère partiel de ce dernier. Ce service est mis à disposition de l'intercommunalité pour l'exercice de la compétence.

En ce qui concerne les personnels partiellement affectés à l'exercice de la compétence communautaire, l'article L. 5211-4-1 du CGCT précise que le transfert peut être proposé aux personnels communaux, titulaires ou non, exerçant pour partie seulement à l'égard de la compétence transférée. En cas de refus, ces derniers sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant de la compétence communautaire.

Enfin, les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application de l'article 111 alinéa 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (prime, 13^{ème} mois, adhésion à divers organismes sociaux...)

Exemple – Cas pratique

Hypothèse 1 : Transfert de l'intégralité de la compétence en matière scolaire et en matière périscolaire

Les personnels communaux intégralement affectés à l'exercice des deux compétences sont transférés de plein droit à l'échelle de l'intercommunalité s'ils relèvent d'un service intégralement dédié. Si le service est partiellement dédié au volet scolaire et au volet périscolaire (exemple : service également dédié à des missions extrascolaires non transférées), les personnels composant le service peuvent ne pas être transférés et faire l'objet d'une mise à disposition de services auprès de l'intercommunalité sur le temps d'affectation nécessaire pour l'exercice de la compétence.

Hypothèse 2 : Transfert de la compétence en matière périscolaire – Maintien de la compétence scolaire à l'échelle des communes

Les personnels communaux partiellement affectés à l'exercice de missions à caractère périscolaire (intervenant par ailleurs en matière extrascolaire et/ou au sein des écoles) peuvent être transférés, avec leur accord, à l'échelle intercommunale. S'ils refusent leur mutation, ces derniers sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant de la compétence communautaire.

3. Les conséquences financières du transfert de compétence : les enjeux du transfert de charges et les effets induits sur l'attribution de compensation

L'analyse des conséquences financières du transfert de la compétence en matière scolaire constitue le point d'orgue de la démarche procédurale tant les enjeux sont significatifs pour l'intercommunalité et les communes membres. Le volume financier induit par le transfert de charges est tel que le niveau d'intégration communautaire s'en trouve dopé par l'évolution significative du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Lorsque les intercommunalités concernées relèvent du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), l'exercice de la compétence est financé par une minoration importante de l'attribution de compensation qu'elles versent à chacune des communes. Les travaux de la Commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) sont donc primordiaux pour asseoir le plus précisément possible le coût net de la compétence, tant en matière d'investissement que de fonctionnement.

Zoom : le financement de la compétence scolaire par les communautés de communes relevant du régime de la fiscalité additionnelle

Les modalités de financement de la compétence scolaire par les communes de communes relevant du régime de la fiscalité additionnelle sont encadrées à l'article L. 5211-17 du CGCT. La délibération du conseil communautaire portant transfert de compétence doit préciser le coût des dépenses liées à la compétence transférée ainsi que les taux représentatifs de ce coût pour la communauté de communes et chacune de ses communes membres.

Aussi, dans le cadre d'une fiscalité additionnelle, l'évaluation du transfert de charges n'est pas répercutée sur l'attribution de compensation mais sur la pression fiscale intercommunale, au titre de la taxe d'habitation (TH), de la taxe sur le foncier bâti (TFB) et non bâti (TFNB) ainsi que sur la cotisation foncière des entreprises (CFE).

a. L'évaluation des transferts de charges en matière de dépenses d'investissement

La méthode d'évaluation du transfert de charges en matière de dépenses d'investissement est encadrée par l'article 1609 *nonies* C IV du code général des impôts :

« Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les équipements transférés est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année ».

La notion de coût moyen annualisé a été introduite par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales afin de remédier aux pratiques peu vertueuses de réduction volontaire des investissements communaux en amont d'un transfert de compétence. Jusqu'en 2004, les conditions d'évaluation des dépenses d'investissement transférées aux structures intercommunales relevaient du décret n°2000-485 du 31 mai 2000 qui fixait le principe d'une évaluation au réel (annuités d'emprunt, acquisitions et travaux en cours, frais d'études..), comme en matière de fonctionnement. Ce schéma de travail a logiquement trouvé ses limites à l'égard de communes qui freinaient volontairement leur politique d'investissement et reportaient à l'intercommunalité la charge d'investir et d'entretenir les biens mis à disposition pour l'exercice des compétences dévolues.

A travers le coût moyen annualisé, notamment en matière scolaire, l'évaluation du transfert de charges peut intégrer un programme d'investissement sur de nouveaux équipements scolaires ou un programme de réhabilitation de certains d'entre eux, notamment induit par des contraintes de mise aux normes (cantines scolaires, travaux de mise en accessibilité...)

Le montant global net, défalqué d'éventuelles participations extérieures (dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), fonds de concours communal...) est pris en compte pour une durée normale d'utilisation, soit de l'ordre de vingt à quarante ans, et ramené à une année. C'est à la CLETC de proposer une durée d'amortissement comptable cohérente pour l'intercommunalité et supportable pour les communes membres concernées.

En précisant que le coût des dépenses liées à un équipement peut intégrer son renouvellement éventuel, le code général des impôts autorise ce qu'on peut dénommer « l'investissement par anticipation », comme élément à part entière du transfert de charges en matière d'équipements scolaires.

Cette approche nous apparaît très intéressante puisqu'elle permet de valoriser un investissement non réalisé ou en cours de réflexion et, de ce fait, faire contribuer les communes à une logique de mutualisation de la dépense à venir. Pour l'intercommunalité, l'investissement par anticipation lui permet de provisionner mais lui impose, en contrepartie, d'ores et déjà, d'inscrire politiquement à son programme d'investissement des travaux dont le financement est pris en charge par les communes membres.

Exemple : Projet d'extension d'un équipement scolaire porté par une structure intercommunale

Dépense nette HT : 1,1 M€

Durée d'amortissement prévisionnelle : 25 ans

Montant annuel à retenir au titre du transfert de charges : 44 000 €

Modalités de répartition du montant amorti :

Hypothèse n°1 : seule la commune d'implantation de l'équipement scolaire se voit impactée d'un montant de 44 000 € au titre du transfert de charges en recourant à la valorisation de l'investissement par anticipation. Les autres communes membres de l'intercommunalité ne sont pas concernées. Cette hypothèse reflète une approche analytique dont la portée ne traduit pas nécessairement l'affirmation d'une certaine solidarité intercommunale.

Hypothèse n°2 : la somme de 44 000 € est amortie entre toutes les communes membres en fonction de critères librement déterminés par la CLECT. Peuvent ainsi être pris en compte : la population DGF, le nombre d'enfants scolarisés, le potentiel financier, l'effort fiscal... Cette approche démontre la volonté d'instaurer une démarche de mutualisation de la charge répartie entre l'ensemble des communes membres. Elle révèle également l'acceptation du principe selon lequel les communes participent au financement de l'investissement indépendamment du coût réel de la compétence pris pour chacune d'elle.

ATTENTION : Dans cette seconde hypothèse, la mutualisation de la charge d'investissement à l'égard de l'ensemble des communes membres relève d'une démarche dérogatoire par rapport à la méthode analytique retenue par le code général des impôts. Aussi, la mutualisation de la charge d'investissement pourra être prise en compte au titre de la répartition libre des attributions de compensation.

En vertu de l'article 1609 *nonies* C V 1bis du code général des impôts, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire (statuant à la majorité des deux tiers) et de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

b. L'évaluation des transferts de charges en matière de dépenses de fonctionnement.

La méthode d'évaluation du transfert de charges, en matière de dépenses de fonctionnement est également encadrée par l'article 1609 *nonies* C IV du code général des impôts :

« Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédent le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. »

Les principales charges de fonctionnement relatives à l'exercice de la compétence scolaire sont les suivantes :

- la contribution des communes membres au financement des éventuels syndicats scolaires ;
- la contribution des communes membres à l'égard des éventuelles écoles privées sous contrat ;
- l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux (fluides, nettoyage...) ;
- l'entretien et le remplacement du mobilier scolaire ;
- la gestion de la maintenance des matériels informatiques, frais de connexion... ;
- l'acquisition des fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques... ;
- la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune (ATSEM...) ;
- les frais de transports pour emmener les élèves aux différents sites pour les activités scolaires...

Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges. Il s'agit principalement des recettes perçues auprès des familles (recettes de cantine et de garderie...) et des participations financières extérieures (fonds d'amorçage, crédits d'Etat pour emplois aidés, contrat enfance jeunesse en matière périscolaire...).

Par ailleurs, l'évaluation du transfert de charges doit prendre en compte les dépenses supplétives, ou encore dénommés « coûts cachés » (d'où l'intérêt d'une comptabilité analytique), qui correspondent à des dépenses qui n'ont pas de lien direct avec l'exercice de la compétence scolaire mais qui sont nécessaires à son bon fonctionnement. Ces charges reflètent des temps d'intervention administratifs et techniques qui reflètent le plus souvent des missions à caractère fonctionnel au sein des communes concernées. Elles correspondent essentiellement :

- Aux temps d'intervention des personnels communaux en matière de suivi comptable, budgétaire et RH de la compétence (établissement et suivi de la facturation auprès des familles, gestion de la carrière et des payes des personnels affectés et/ou partiellement affectés à l'exercice de la compétence...);
- Aux temps d'intervention des personnels communaux qui assurent le suivi technique et la maintenance des équipements scolaires et de leurs accessoires (entretien des espaces verts...);
- Aux temps d'intervention des personnels communaux qui assurent l'entretien et le ménage des équipements scolaires.

c. Le processus de validation définitive du transfert de charges en matière scolaire : l'approbation du rapport de CLECT et la notification des attributions de compensation

L'article 1609 *nonies* C du code général des impôts précise que la CLECT remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées.

Ce rapport doit être approuvé par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du CGCT²¹, prises dans un délai de trois mois à compter de la transmission du rapport au conseil municipal par le président de la CLECT. Le rapport est également transmis au conseil communautaire.

Une fois le rapport de CLECT approuvé par les conseils municipaux, le conseil communautaire approuve le montant des attributions de compensation mises à jour, qui sont notifiées à chaque commune membre, idéalement avant le 15 février de l'année de mise en œuvre de la compétence scolaire (*V. infra en partie IV les développements relatifs au calendrier de transfert de la compétence*).

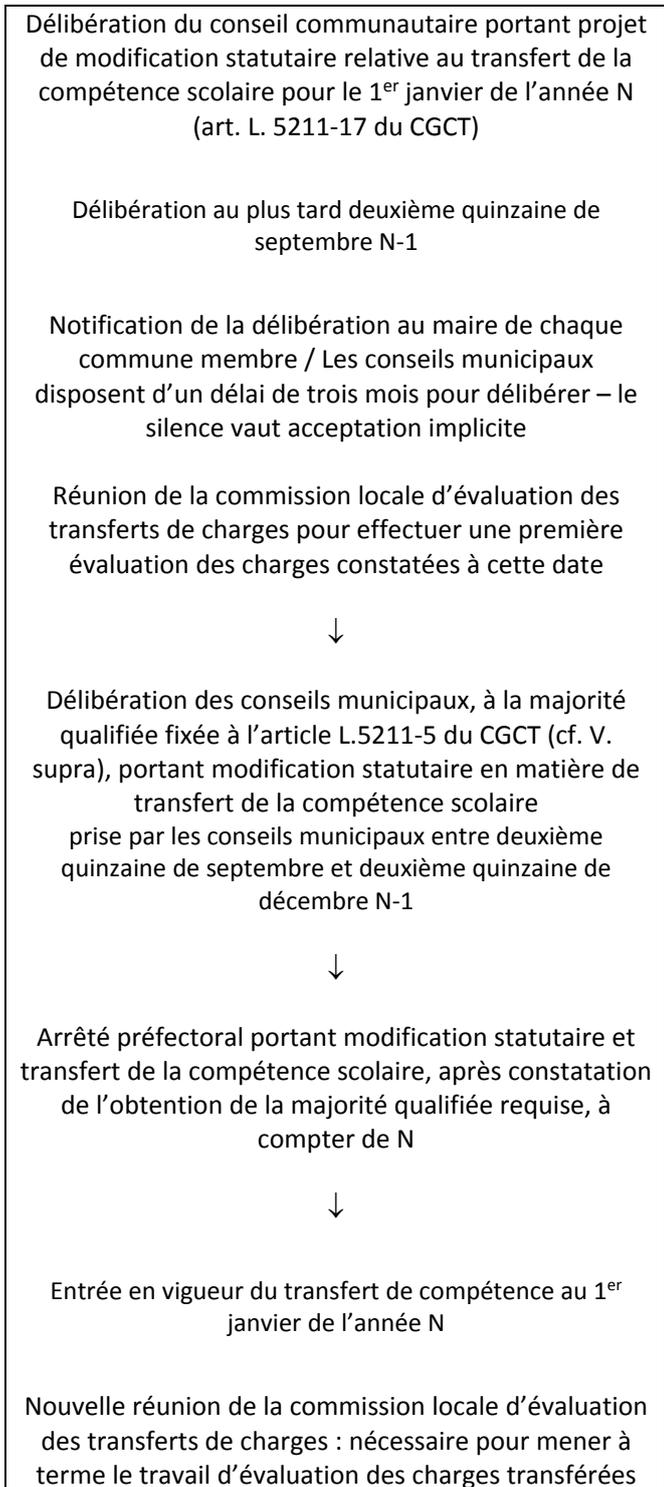
En effet, en terme calendaire, l'exercice de la compétence scolaire à compter du 1^{er} janvier de l'année N impose que son financement soit assuré. La validation des attributions de compensation à jour doit intervenir en N-1 pour être d'application à compter de N.

²¹ La majorité qualifiée encadrée au premier alinéa du II de l'article L.5211-5 du CGCT doit être exprimée par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Il est à noter que cette majorité qualifiée n'impose pas d'avoir l'accord du conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

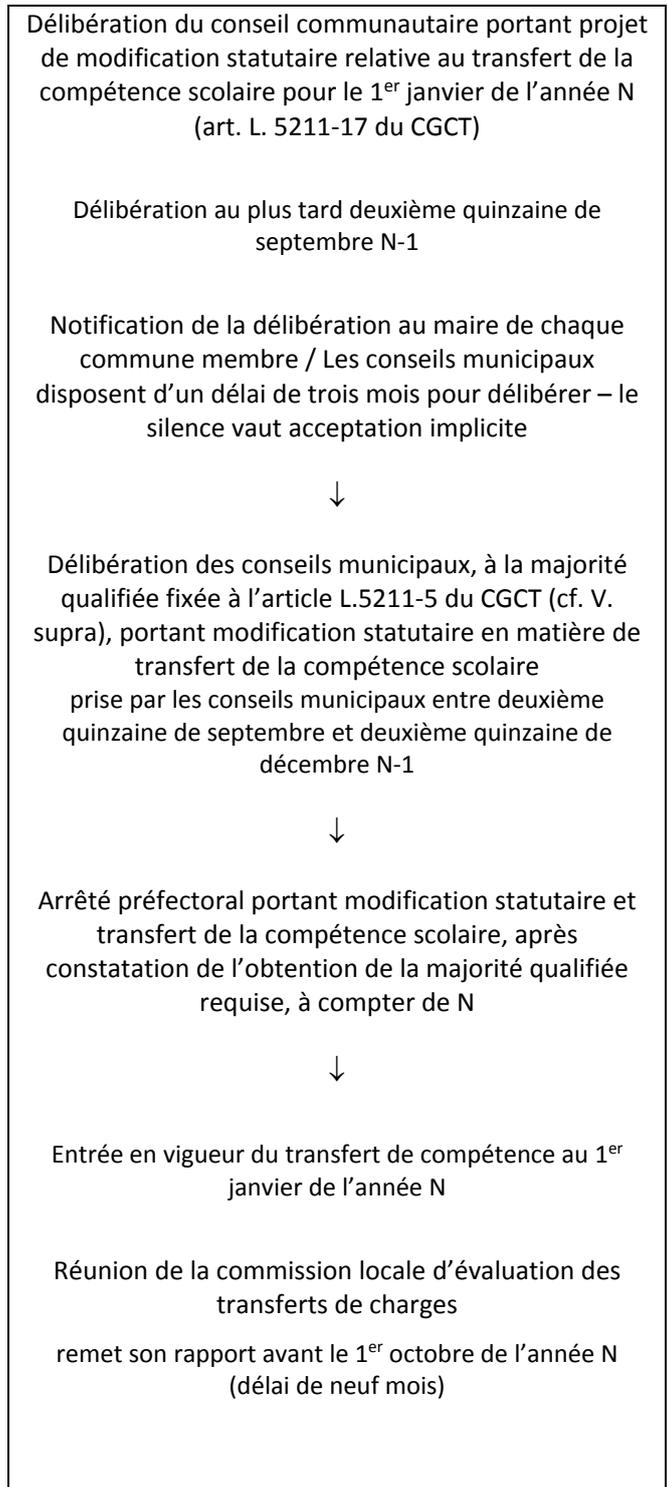
ELEMENTS DE SYNTHESE

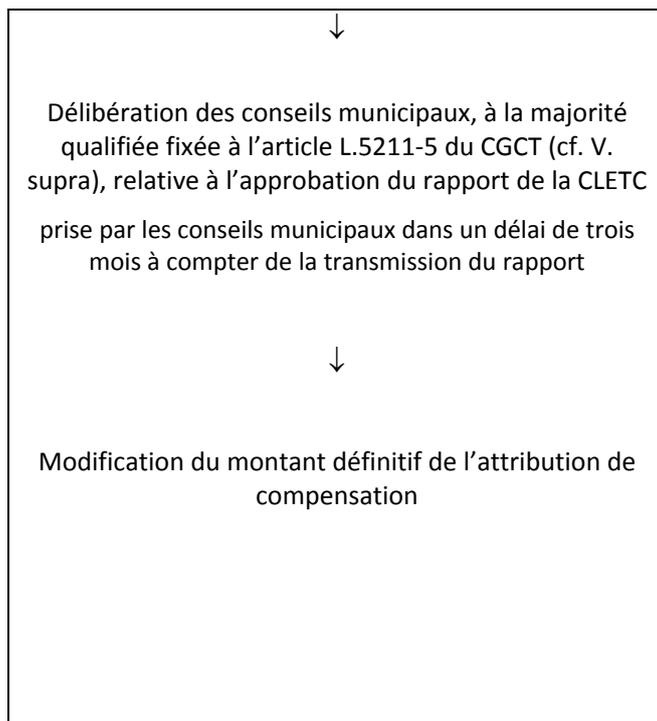
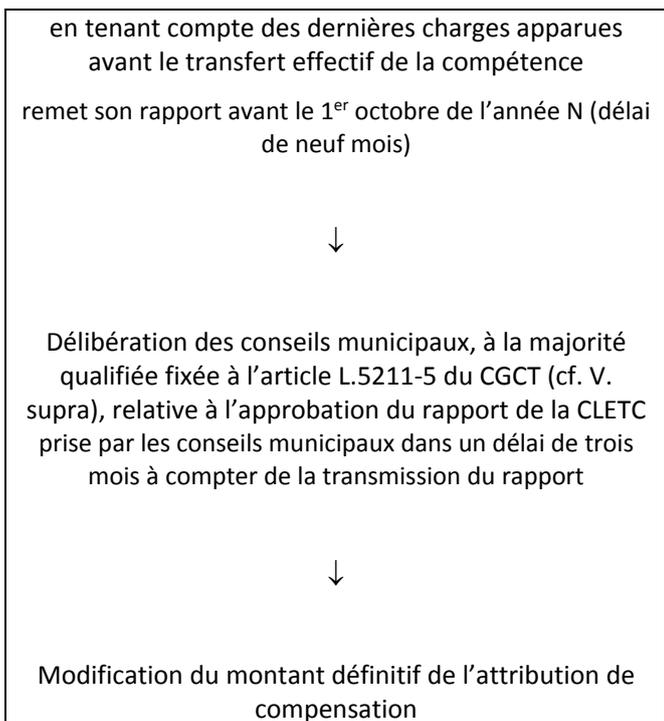
La conjonction du formalisme administratif à la contrainte financière impose aux territoires de définir une stratégie globale de transfert de compétence en actant une méthode et des objectifs calendaires. Les hypothèses de travail présentées ci-dessous révèlent le rôle central des conseils municipaux à la fois dans la procédure de transfert de compétence et de modification statutaire et dans celle relative à l'adoption des transferts de charges, sur le fondement du rapport de la CLECT.

Deux hypothèses sont proposées : un calendrier qui permet de procéder à une évaluation des charges préalablement à la décision du transfert de la compétence en vue d'être une aide à la décision (à gauche ci-dessous) et un calendrier classique dans lequel l'évaluation des charges n'est abordée qu'une fois le transfert de compétence effectif (à droite ci-dessous).



OU





c. Le versement de fonds de concours par les communes membres

Classiquement, le droit de l'intercommunalité offre la possibilité aux communautés de verser des fonds de concours à leurs communes membres pour la réalisation ou le fonctionnement d'équipements qui ne relèvent pas des compétences communautaires²². Il convient de rappeler que le versement de fonds de concours n'est pas autorisé dans les relations financières entre le syndicat de communes et ses communes membres.

Aussi, une communauté peut verser un fonds de concours pour la réalisation ou l'entretien d'un équipement scolaire dont la maîtrise d'ouvrage est portée par une de ses communes membres. Ce mécanisme juridique constitue une exception légale à l'application du principe de spécialité fonctionnelle des structures intercommunales.

Les communes membres disposent également de la possibilité de verser un fonds de concours à l'intercommunalité. C'est ainsi qu'une ou plusieurs communes membres peuvent apporter leur contribution financière pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement scolaire communautaire. Le versement du fonds de concours doit respecter un plafond de dépense. Le montant total du fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par la collectivité bénéficiaire.

Par exemple, la réalisation d'un équipement scolaire évalué à un million d'euros peut être financée au maximum par les communes membres à hauteur de cinq cent mille euros. Si la communauté bénéficie de participations extérieures de deux cent mille euros, la part à autofinancer sera de huit cent mille euros ; le montant total du fonds de concours ne pourra alors être supérieur à quatre cent mille euros.

Enfin, le fonds de concours peut être affecté à l'entretien des bâtiments scolaires (charges de ménages, dépenses de fluides...). Il ne peut contribuer au financement d'un service public rendu au sein de l'équipement scolaire (ex. : salaires des ATSEM, des intervenants extérieurs...)

4. Les conséquences du transfert de compétence à l'égard des syndicats scolaires

Le transfert de la compétence scolaire à une structure intercommunale à fiscalité propre emporte des conséquences à l'égard des syndicats de communes totalement inclus dans le périmètre communautaire ainsi que pour ceux dont le périmètre chevauche celui de l'EPCI nouvellement compétent. C'est dans cette seconde hypothèse que le processus de représentation-substitution peut être institué.

a. Le devenir des syndicats scolaires inclus dans le périmètre communautaire

En vertu des articles L. 5214-21, L. 5216-7, L. 5215-21 et L. 5217-7 du CGCT, s'appliquant respectivement aux communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, l'intercommunalité est substituée de plein droit au syndicat de communes, en totalité dans son périmètre dès lors que les premières exercent les compétences transférées jusqu'alors au syndicat, lequel est dissous ou se trouve maintenu uniquement pour l'exercice de compétences non communautaires

L'ensemble des biens, droits et obligations des syndicats dissous sont transférés à l'intercommunalité, substituée de plein droit dans toutes les délibérations et tous les actes du syndicat à la date à laquelle sa dissolution a été prononcée. L'ensemble des personnels des syndicats est réputé relever de la communauté dorénavant compétente dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les éventuels équipements communaux historiquement mis à disposition des syndicats scolaires sont également transférés à la communauté, dans les conditions définies aux articles L. 1321-1 et suivants du CGCT.

Ainsi, le transfert de la compétence emporte véritablement « toilettage » du paysage syndical au sein du périmètre communautaire. Cet enjeu de clarification et de lisibilité, dans l'organisation des écoles et de la carte scolaire, constitue régulièrement un argument décisif dans la décision de transférer la compétence.

²² Le versement de fonds de concours est respectivement encadré, pour les communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines aux articles L.5214-16, L.5216-5 et L.5215-26 du CGCT.

b. Le devenir des syndicats scolaires partiellement inclus dans le périmètre communautaire

Le transfert de la compétence emporte également des conséquences importantes à l'égard des syndicats scolaires partiellement inclus dans le périmètre communautaires. Dans cette hypothèse, deux situations sont envisageables :

- **Le retrait des communes membres de l'intercommunalité nouvellement compétente** : Sur la base d'une démarche volontaire, les communes membres concernées peuvent décider de se retirer du syndicat scolaire (art. L. 5211-19 du CGCT) ou, par dérogation (art. L. 5212-29 et L. 5212-30). Dans cette hypothèse, la décision de retrait voit la réduction du périmètre du syndicat scolaire, dont la pertinence d'organisation et la pérennité financière peuvent légitimement être remises en cause.
Contrairement à la situation de dissolution du syndicat scolaire intégralement inclus au sein du périmètre communautaire, cette hypothèse de travail doit être anticipée et largement préparée pour déterminer de quelle manière l'intercommunalité gèrera la compétence au sein des communes quittant le syndicat : quelles conséquences en matière de redécoupage de la carte scolaire et de transports scolaires ? Quels impacts sur la nature des activités périscolaires proposées aux enfants ?
Pour atténuer les conséquences du retrait des communes du syndicat scolaire, aucune disposition n'interdit à la communauté compétente de contractualiser au moyen d'une convention de prestation de services avec le syndicat scolaire pour maintenir l'organisation des écoles dans les conditions antérieures. Une sorte de « regroupement pédagogique intercommunautaire » en quelque sorte.
- **L'instauration de la procédure de représentation-substitution** : L'intercommunalité est, de plein droit, substituée aux communes qui sont membres du syndicat scolaire lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté compétente. Cette démarche permet ainsi de maintenir les attributions et le périmètre du syndicat scolaire dont le statut évolue, néanmoins, en syndicat mixte fermé, au sens de l'article L. 5711-1 du CGCT. En effet, la substitution de l'intercommunalité voit cette dernière adhérer au syndicat scolaire, en lieu et place des communes membres. Par ailleurs, le nombre de délégués représentant l'intercommunalité est identique au nombre total de délégués des communes antérieurement adhérentes au syndicat scolaire (ex. : les communes A et B ont chacune 2 délégués, soit 4 délégués au total ; la communauté sera représentée par 4 délégués au sein du comité syndical).
En matière de représentation-substitution, la responsabilité juridique de l'exercice de la compétence relève toujours du syndicat scolaire.

En pratique, force est de constater que la procédure de représentation-substitution est souvent considérée comme une démarche transitoire, permettant de maintenir une stabilité à court et moyen terme des organisations scolaires historiques. L'évolution de la carte scolaire, conjuguée à la position de l'Etat en matière de création ou de suppression de postes en fonction de la variation des effectifs scolaires, peut naturellement remettre en cause le choix initial des élus locaux de maintenir le « statu quo » institutionnel et organisationnel de la compétence.

PARTIE III. Les enjeux de la compétence scolaire dans le cadre de la recomposition des périmètres d'intercommunalité au 1^{er} janvier 2017

La troisième et dernière partie de la présente étude a vocation à préciser les enjeux de l'exercice de la compétence scolaire dans le cadre de la recomposition des périmètres d'intercommunalité à compter du 1^{er} janvier 2017. Les processus de fusion, issus des prescriptions des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) approuvés durant l'année 2016, imposent de déterminer le devenir des compétences optionnelles et facultatives qui étaient exercées par chacune des structures en amont de la fusion, jusqu'au 31 décembre 2016. Le chantier est important car les orientations retenues détermineront le contenu du projet politique d'ici la fin du mandat.

Il convient de rappeler, au préalable, que les arrêtés de fusion, notifiés durant les dernières semaines de l'année 2016, ont souvent consolidé l'intégralité des compétences optionnelles et facultatives de chaque intercommunalité au profit de la nouvelle entité constituée. Agrégées, ces compétences sont exercées de manière « territorialisées » le temps de déterminer leur devenir à l'échelle du nouveau territoire. Au sein du large panel de compétences qui imposent une réflexion de fond quant à la définition du nouveau projet politique, la question scolaire occupe évidemment une place de premier rang et constitue, par expérience, LA compétence pour laquelle les débats apparaissent les plus exacerbés. Nous l'avons vu précédemment, les enjeux et conséquences sont centraux, en matières financière et organisationnelle notamment, et ne peuvent être appréhendés que par le prisme d'un débat politique qui impose un temps de réflexion et une phase de travail préalable pour mesurer les effets de la décision définitive d'harmoniser ou non la compétence.

C'est la raison pour laquelle le législateur a fixé des délais pour déterminer le devenir des compétences optionnelles et facultatives reprises, ou non, par l'intercommunalité issue de la fusion.

Les délais d'harmonisation fixés par la loi « NOTRe » du 7 août 2015 sur le devenir des compétences communautaires et les conséquences à l'égard de la compétence scolaire

- Rappel des principes

Il convient de rappeler les principes fixés par la loi n°2015-991 du 7 août 2015, qui opèrent un renvoi aux dispositifs de fusion hors SDCI. Son article 35-III dispose :

« Les III et V de l'article L. 5211-41-3 du même code (NDA : CGCT) sont applicables. Par dérogation au troisième alinéa du même III, le délai de trois mois est porté à un an pour les compétences optionnelles prévues au II de l'article L. 5214-16 du même code pour les communautés de communes et au II de l'article L.5216-5 dudit code pour les communautés d'agglomération ».

Concrètement, les délais d'harmonisation pour déterminer le devenir des compétences communautaires sont les suivants :

- Catégorie des compétences optionnelles : 1 an à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté de fusion (maintien du délai de trois mois au titre de la procédure de fusion encadrée à l'article L. 5211-41-3 du CGCT) = décision du conseil communautaire avant le 31 décembre 2017 ;
- Catégorie des compétences facultatives : 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté de fusion = décision du conseil communautaire avant le 31 décembre 2018
- Définition de l'intérêt communautaire des compétences obligatoire et optionnelles : 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté de fusion = décision du conseil communautaire avant le 31 décembre 2018, approuvée à la majorité des deux tiers des membres du conseil.

- Les conséquences du délai d'harmonisation à l'égard de la compétence scolaire

Les délais fixés par les textes sont nécessaires pour permettre l'instauration d'une méthodologie de travail quant au devenir des compétences qui imposent une orientation politique. En effet, il est utile de rappeler que les effets de l'harmonisation d'une compétence communautaire à l'échelle du nouveau périmètre sont strictement analogues à ceux d'un transfert de compétence. Méthodologiquement, l'extension d'une compétence portée par l'une des communautés avant fusion, sur l'ensemble du périmètre, emporte les conséquences classiques du transfert de compétence dont les effets ont été développés dans la deuxième partie de l'étude.

Durant les délais impartis, les territoires concernés seront ainsi principalement amenés à :

- réenclencher les travaux relatifs à l'évaluation du transfert de charges et, par voie de conséquence, la mise à jour des attributions de compensation des communes concernées (**art. 1609 nonies C du code général des impôts**) ;
- mesurer la problématique RH et managériale des effets de l'harmonisation desdites compétences (**art. L. 5211-4-1 du CGCT**) ;
- gérer la question patrimoniale, par la mise à disposition, à titre gracieux et sans limitation de durée, des bâtiments communaux affectés à l'exercice des compétences harmonisées (**art. L. 1321-1 et suivants du CGCT**)

L'harmonisation de la compétence scolaire ne déroge pas aux principes méthodologiques rappelés ci-dessus. Reconnue comme relevant d'une compétence facultative, nous pouvons considérer que les structures intercommunales concernées par l'harmonisation de la compétence scolaire disposent d'un délai de deux ans pour en déterminer son devenir, soit jusqu'au 31 décembre 2018.

Néanmoins, la position parfois hétérogène des services déconcentrés de l'Etat doit encourager les communautés à valider, dans chaque cas d'espèce, la méthodologie retenue et le calendrier de travail pour initier le chantier de l'harmonisation de la compétence. L'association des services de l'Etat, au sein de chaque département, est souvent nécessaire afin de préciser le libellé statutaire qui apparaîtra le plus opportun et le plus adapté en fonction des orientations politiques retenues. La question du calendrier de transfert, par exemple, est un point crucial de la réflexion politique et technique : faut-il harmoniser la compétence sur le principe de l'année civile ou sur la base de l'année scolaire ? Autrement dit, faut-il fixer un objectif d'harmonisation au 1^{er} janvier de l'année N ou au 1^{er} septembre de l'année N (*V. nos analyses sur cette question en infra*) ?

On le voit, ces questions sont concrètes et opérationnelles ; elles imposent une validation méthodologique le plus en amont possible. L'art de transférer une compétence, surtout en matière scolaire, c'est avant tout l'art d'anticiper les éventuelles embûches techniques posées aux élus et à leurs techniciens...

- La question de la « territorialisation » de la compétence scolaire

L'exercice de la compétence scolaire pose la question juridique de son éventuelle « territorialisation », à savoir la possibilité d'exercer la compétence sur une partie seulement du territoire communautaire et de constater, par conséquent, la présence de plusieurs échelons territoriaux compétents en matière scolaire au sein du même périmètre communautaire (l'intercommunalité sur une partie du territoire, les communes ou des SIVOS sur l'autre partie du territoire).

En d'autres termes, les territoires fusionnés ont-ils la possibilité de maintenir le *statu quo* à l'égard d'une compétence facultative exercée par l'une des communautés préalablement à la fusion ?

D'un point de vue strictement juridique, rien ne semblerait interdire le maintien de la compétence scolaire sur une partie seulement du territoire communautaire. Par retour d'expérience, certaines communautés de communes ont, par exemple, intégré le fonctionnement des écoles au titre de la compétence optionnelle en matière d'équipements scolaires d'intérêt communautaire, avec l'accord des services déconcentrés de l'Etat. C'est au titre de l'intérêt communautaire que ces communautés de communes ont territorialisé le fonctionnement des écoles.

Néanmoins, en termes de lisibilité juridique, de cohérence et d'équité dans la nature du service rendu auprès des familles, le choix de la territorialisation n'est pas forcément le schéma de travail apparaissant le plus efficient dans le développement et l'harmonisation des compétences communautaires. C'est aussi le risque de voir poindre une compétence à deux vitesses à savoir une organisation isolée et multipolaire d'un côté face à une organisation rationalisée et optimisée de l'autre côté. Aussi, la territorialisation de la compétence peut apparaître temporaire, constituant une sorte de préalable « transitoire » à son exercice intégral. Le choix d'une telle éventualité pourra prendre en compte l'utile avis des services déconcentrés de l'Etat.

L'éventuelle rétrocession de la compétence scolaire aux communes membres

Dans le cadre de la mise en œuvre du processus de fusion, le schéma de travail encouragerait classiquement à tendre vers le principe de l'harmonisation des compétences exercées historiquement par chacune des communautés. Néanmoins, à l'échéance des délais impartis par les textes, le conseil communautaire peut décider de restituer la compétence scolaire aux communes membres concernées. Les raisons qui motivent cette décision sont régulièrement de trois ordres :

- **Un motif financier** : la crainte d'harmoniser une compétence dont les conséquences financières auront un impact significatif à l'égard du budget communautaire, notamment en matière de mise à niveau du service et sur les investissements à venir, et sur les attributions de compensation des communes concernées ;
 - **Un motif organisationnel** : L'imbrication des organisations communales, notamment sur l'affectation partielle des personnels, risque de rendre plus complexe la mise en œuvre de la compétence en matière scolaire à l'échelle communautaire ;
 - **Un motif politique** : Le transfert de compétence est synonyme de dessaisissement communal, de risque de concentration de l'organisation scolaire, de perte de proximité pour les familles et, *in fine*, de risque de... fermeture des écoles.
-
- Le cadre juridique de la rétrocession de compétence

1. La procédure de rétrocession de compétence

L'article L. 5211-41-3 du CGCT, relatif à la procédure dite de « droit commun » en matière de fusion, applicable en l'espèce, précise que compétences optionnelles et facultatives sont exercées par la nouvelle communauté sur l'ensemble de son périmètre sauf si, à l'échéance des délais impartis, le conseil communautaire décide de la restitution desdites compétences aux communes membres. La délibération du conseil communautaire peut prévoir que ces compétences fassent l'objet d'une « restitution partielle ».

2. Le « portage » de la compétence scolaire rétrocedée aux communes membres

Une fois la décision de restitution de la compétence scolaire approuvée par le conseil communautaire, les communes ont l'ardente obligation de définir l'organisation la plus adaptée, parfois la plus pragmatique, pour gérer cette nouvelle mission à leur échelle. Naturellement, l'hypothèse de travail apparaissant la plus appropriée est celle qui conduit à maintenir une logique intercommunale entre les différentes communes concernées. Le montage envisagé pourra prendre deux formes : soit l'institutionnalisation d'un syndicat de communes, soit l'organisation de la compétence par un RPI institué sous la forme conventionnelle²³.

L'article 4 de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a atténué la contrainte de l'article L. 5111-6 du CGCT en précisant que si la création de nouveaux syndicats de communes ou de syndicats mixtes ne peut être autorisée par le représentant de l'Etat que dans le cadre de leur compatibilité avec le schéma départemental de coopération intercommunale, exception est faite des syndicats compétents « *en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, en matière d'accueil de la petite enfance ou en matière d'action sociale* ».

La vague de fusions de communautés issue des prescriptions de la loi de 2010 a encouragé le législateur à assouplir les scénarios alternatifs de restitution de compétences ciblées en matière de services à la population. C'est surtout la spécificité de rapprochements de communautés hétérogènes ne relevant pas du même statut (exemple : fusion d'une communauté de communes avec une communauté d'agglomération) et ne gérant pas les compétences qui ont incité le législateur à ouvrir cette « porte de sortie » souple et pragmatique.

²³ Naturellement, nous ne marginalisons pas l'hypothèse ultime, à savoir la constitution d'une commune nouvelle sur l'ancien périmètre communautaire au sein duquel était exercée la compétence scolaire. La décision de s'engager dans cette voie relève d'une procédure complètement autonome aux considérations et analyses de la présente note.

- Les conséquences de la rétrocession de la compétence scolaire aux communes membres

L'hypothèse de rétrocession de la compétence scolaire emporte des conséquences importantes à l'égard des communes concernées. Il s'agit d'un bouleversement politique, juridique, financier, organisationnel et patrimonial, tant pour l'intercommunalité que pour les communes.

- **Les conséquences en matière financière** : La restitution de la compétence scolaire emporte un transfert de charges communautaires à l'égard des communes membres. Aussi, le processus d'évaluation du transfert de charges doit être engagé par la CLETC, conformément au principe de parallélisme des formes, qui proposera le montant de la charge restituée à chacune des communes concernées. Le travail de la CLETC est souverain. La commission devra ainsi proposer aux communes membres, avant approbation, un scénario financier acceptable politiquement et tenable financièrement. En matière financière, l'un des creusets de la discussion réside dans la question de déterminer si la rétrocession de charges obéit au coût constaté à l'époque du transfert de compétence ou si elle doit être définie en fonction du coût actuel de la compétence (ce qui est en principe la règle eu égard le respect du parallélisme des formes) et pouvant être rapportée, par exemple, à un coût moyen / enfant (de l'ordre à 800 € à près de 3 000 € / enfant / an en incluant les investissements). Si les communes font le choix de créer un syndicat scolaire, l'augmentation de l'attribution de compensation permettra à ces dernières de financer le fonctionnement dudit syndicat.
- **Les conséquences en matière de ressources humaines** : L'article L.5211-4-1 du CGCT fixe le devenir des personnels intercommunaux affectés à la compétence restituée. La mise à disposition des agents communaux concernés prend fin. Les personnels titulaires et contractuels, initialement transférés ou recrutés postérieurement par l'intercommunalité, font l'objet d'une « répartition » entre cette dernière et les communes membres, définie par voie contractuelle, après avis des comités techniques compétents puis notifiée aux personnels concernés. A défaut d'accord sur les conditions de répartition des personnels dans un délai de trois mois à compter de la restitution de compétence, c'est au représentant de l'Etat qu'il incombe de fixer cette répartition par arrêté. Pour les éventuels personnels communautaires affectés partiellement la compétence rétrocedée (ex : ATSEM communautaires intervenant également sur le volet extrascolaire, maintenu à l'échelle du territoire), Par ailleurs, les éventuelles démarches de mutualisation de services, formalisées par voie de mises à disposition de services et/ou à titre individuel à l'égard des personnels titulaires ou contractuels partiellement affectés à l'exercice de la compétence, prennent fin de plein droit à compter de la date de restitution de la compétence.
- **Les conséquences en matière patrimoniale** : En termes de biens meubles et immeubles, les conséquences de la restitution de la compétence en matière scolaire, sont précisées à l'article L. 5211-25-1 du CGCT. Il convient de distinguer les équipements communaux mis à disposition de l'intercommunalité de ceux qui relèvent du patrimoine communautaire. Les équipements scolaires mis à la disposition de l'intercommunalité sont restitués aux communes d'implantation et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les éventuelles adjonctions (travaux d'extension...) effectuées sur ces équipements, liquidées sur les mêmes bases. L'éventuel solde de dette affecté à ces équipements est restitué à la commune propriétaire. La situation peut apparaître plus complexe à l'égard des équipements scolaires qui auraient été réalisés par l'intercommunalité historique et qui relèvent de droit de la nouvelle entité issue de la fusion. L'article L. 5211-25-1 du CGCT dispose que ces équipements doivent être répartis entre les communes qui reprennent la compétence ainsi que l'éventuel solde de l'encours de la dette. Il s'agit d'un transfert patrimonial qui se formalisera par l'application des dispositions de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Eléments à caractère méthodologique relatifs au processus de transfert / d'harmonisation de la compétence scolaire à l'échelle communautaire

D'un point de vue méthodologique, on peut, par expérience, considérer que le travail préparatoire et préalable au transfert de la compétence scolaire (transfert volontaire ou démarche d'harmonisation induite par un processus de fusion) s'inscrit dans un processus d'environ un an avant l'exercice effectif de la compétence. Durant ce temps de réflexion préparatoire,

plusieurs chantiers doivent être engagés, de manière quasi concomitante, afin d'appréhender l'ensemble des enjeux d'ordre juridique, financier et, surtout, organisationnel.

- Un transfert fondé sur l'année civile ou l'année scolaire ?

Le calendrier de transfert doit répondre à la question suivante : est-il plus opportun ou plus efficient de transférer la compétence à compter du premier jour de l'année civile, soit le 1^{er} janvier de l'année N, ou de caler le transfert en fonction de l'agenda scolaire, au 1^{er} septembre, lors de la rentrée des classes ?

Cette seconde hypothèse peut apparaître intéressante, voire tentante. En effet, la nouvelle gestion organisationnelle des personnels transférés ou mis à disposition auprès de l'intercommunalité peut sembler plus souple durant les deux mois de vacances scolaires en permettant d'user de ce temps comme un gage de transition vers la nouvelle organisation. Dans ce scénario, l'évaluation du transfert de charges doit être pro-ratisé sur 4 mois, ce qui correspond à une diminution d'un tiers du transfert de charges des communes membres en fonction du coût réel rapporté à une année civile. A partir du 1^{er} janvier de l'année N+1 (soit 4 mois après le transfert de compétence), le transfert de charges est intégralement pris en compte au titre de l'attribution de compensation.

Cette hypothèse de travail apparaît plus contraignante à l'égard des communautés de communes qui relèvent du régime de la fiscalité additionnelle. L'approbation des taux de fiscalité sur la TH, la TFB, la TFNB et la CFE s'applique sur le principe de l'annualité budgétaire, ce qui encourage donc à exercer la compétence à compter du 1^{er} janvier de l'année N.

- La constitution d'une commission scolaire *ad hoc*

Afin d'anticiper l'ensemble des enjeux organisationnels, financiers et juridiques, l'instauration d'une commission scolaire informelle, composée de représentants de chaque commune au sein de laquelle est implantée une école, peut être un pré-requis indispensable à toute démarche de transfert de compétence.

Cette commission scolaire peut avoir le rôle d'un comité de suivi technique, accompagnée ou non dans ses travaux par un bureau d'études, dont les réflexions alimenteront les débats du bureau communautaire, du conseil communautaire et des conseils municipaux. D'un point de vue stratégique, le rôle de la commission scolaire n'est pas à négliger puisqu'elle peut constituer un excellent indicateur de l'état d'esprit ambiant et permettre de mesurer la faisabilité politique du transfert de compétence.

- Un diagnostic préalable sur l'état des services et de l'organisation de la compétence

La réflexion relative aux enjeux du transfert de compétence est un travail exigeant qui impose la tenue d'un diagnostic territorial préalable mettant en lumière les organisations communales ou intercommunales en matière scolaire. L'établissement de ce panorama initial a pour objectif d'établir un état des lieux exhaustif de la compétence en prenant notamment en compte, en dehors des aspects budgétaires et financiers les points suivants :

- la sectorisation scolaire et la gestion des effectifs : spatialisation des écoles, organisation territorialisée des classes, recours à des modes conventionnels (regroupement pédagogique intercommunal), ou déjà intercommunaux (SIVOS), nombre de classes par site, nombre d'élèves par classe et origine géographique ;
- la gestion du patrimoine scolaire : état des lieux technique de chaque site d'implantation... ;
- l'organisation et l'affectation des agents (affectation intégrale / partielle), la politique sociale et managériale appliquée (cadre d'emploi, rémunération, régime indemnitaire et avantages collectivement acquis...);
- les organisations périscolaires : garderie du matin et du soir, politique de tarification appliquée, horaires d'accueil, prise en compte ou non d'un volet pédagogique, gestion de la pause méridienne (régie, externalisation, nature de la liaison, tarification), organisation du transport des élèves ;
- la nature des prestations réalisées dans le cadre des nouvelles activités périscolaires.

- L'opportunité d'une charte de gouvernance entre les communes et l'intercommunalité.

Le transfert de la compétence en matière scolaire peut encourager le conseil communautaire et les conseils municipaux des communes membres à instituer et à approuver une « charte de gouvernance », ou « charte morale », dont l'objet est de préciser les modalités d'organisation de la compétence en termes organisationnels et politiques. Cette charte peut également préciser le rôle des communes membres dans le cadre de l'exercice de la compétence, notamment en matière de suivi technique des équipements scolaires, d'avis préalable des conseils municipaux dans le cadre d'une évolution du service public (création d'un nouvel équipement scolaire...).

Ce document n'est encadré par aucun fondement juridique. Il constitue une sorte de « cadre déontologique » qui précise les relations entre l'intercommunalité et les communes membres dans l'exercice de la compétence scolaire. Cet habillage de la compétence scolaire a vocation à structurer l'organisation à venir, à responsabiliser chaque échelon territorialement compétent et à renforcer le lien étroit qui unit l'intercommunalité à ses communes membres.

« Charte morale » sur les modalités d'organisation du service scolaire de la communauté de communes (...)

Le transfert de la compétence scolaire à la communauté de communes (...), à compter du (...), impose de définir les modalités d'organisation et de gestion de la compétence entre la communauté de communes et les différents sites d'accueil des élèves. Cette « charte morale », signée par chaque maire de commune d'implantation d'une école, a vocation à s'appliquer à compter du (...). Son rôle est de préciser les missions et les responsabilités de chaque échelon territorial dans la répartition des compétences en matière scolaire et périscolaire.

Article 1. Responsabilité juridique de la compétence scolaire et proximité

La communauté de communes (...) détient la responsabilité juridique de la compétence scolaire.

Toutefois, les communes constituent le relais de proximité nécessaire au bon déroulement des activités scolaires auprès du personnel enseignant et des parents d'élèves.

Article 2. Instauration de « commissions consultatives scolaires »

La communauté de communes peut conférer à chaque conseil municipal de commune au sein de laquelle est implantée une école un rôle de « commission consultative scolaire » ayant pour objet de porter à la connaissance de la commission scolaire communautaire toute question relative à l'organisation et au fonctionnement des écoles du territoire

Toutes les décisions de la communauté de communes relatives à l'engagement de dépenses d'investissement et de modification du fonctionnement des écoles (emploi du temps des agents....) font l'objet d'une concertation avec les conseils municipaux des communes concernées.

Article 3. Gestion des personnels communautaires.

Les personnels communautaires relèvent de l'autorité hiérarchique de la communauté de communes. Ils conservent leurs fonctions sur chaque site.

La communauté de communes est compétente en matière de gestion de carrière et de rémunération des agents communautaires ayant fait l'objet d'un transfert. Toutefois, l'organisation des tâches sur site et la gestion des missions de chaque agent fait l'objet d'une communication pour information à chaque commune concernée.

Article 4. Entretien technique des équipements scolaires

L'entretien technique des équipements scolaires relève de la responsabilité juridique de la communauté de communes.

Les communes veillent au bon suivi de l'entretien des équipements scolaires mis à disposition de la communauté de communes, dans le cadre d'une convention de prestation de services établie sur le fondement de l'article L. 5214-16-1 du CGCT.

Elles assurent le relais de la communauté en indiquant au personnel technique communal la nature de l'entretien à réaliser et les petits travaux qui relèvent d'une gestion de proximité.

Article 5. Périmètres scolaires

La gestion communautaire de la compétence scolaire n'entraîne pas de modification du périmètre de la compétence au sein des communes et syndicats anciennement compétents.

La communauté de communes veille à la meilleure information des personnels enseignants et des parents d'élèves du maintien des organisations scolaires ainsi qu'à la répartition des rôles et compétences entre l'intercommunalité et les communes concernées.

Article 6. Dérogations d'inscription à l'extérieur du territoire communautaire

Dans le cadre du transfert de compétence, la communauté de communes se substitue aux communes membres pour établir les dérogations d'inscription à l'extérieur du territoire communautaire fixées par le code de l'éducation.

Néanmoins, les communes, lorsqu'elles concernées, sont associées pour avis à l'établissement des dérogations d'inscription à l'extérieur du territoire communautaire.