GIS-GRALE-CNRS
Groupement de recherche
sur l'Administration locale en Europe

DROIT et GESTION des **Collectivités Territoriales**

Éducation, formation, recherche Quelle place pour les collectivités territoriales ?

2014

Textes
Jurisprudence
Doctrine et pratiques

Editions
LE MONITEUR
editionsdumoniteur.com

I. Le paradoxe des écoles rurales : entre un cadre communal dépassé et une intercommunalité encore timide

Jean-Michel Bricault

I. Le tissu complexe des écoles rurales : une intercommunalité scolaire informelle foisonnante

II. La recherche de solutions pérennes : vers un adossement plus systématique de la compétence scolaire à l'intercommunalité institutionnelle ?

III. Conclusion

L'éducation constitue un domaine d'exercice partagé des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, ces dernières étant « associées » au développement de ce service public national selon les termes de l'article L. 211-1 du Code de l'éducation, tel qu'issu de la loi du 13 août 2004. Les collectivités territoriales financent près de 40 % de la dépense d'éducation pour le premier degré[1]. Depuis les lois scolaires du XIXe siècle, les communes ont la charge, principalement, de la gestion des bâtiments scolaires. Aujourd'hui, l'action des communes s'étend souvent au-delà de cette compétence. Suivant l'évolution du service public éducatif, elle englobe aussi les classes maternelles. Les communes ont également développé des activités et services complémentaires. Ces activités périscolaires sont devenues des réalités et souvent des exigences[2]. En secteur rural, ces évolutions s'inscrivent dans un contexte particulier du fait des caractéristiques de l'école rurale telles que la prédominance des petites structures isolées et le manque de moyens[3]. L'Éducation nationale est ainsi « l'un des services publics les plus directement affectés par la parcellisation communale »[4]. Pourtant, les évolutions en quelques décennies n'ont pas manqué et le nombre d'écoles en secteur rural a considérablement diminué. L'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 affirmait

1. *L'État de l'école*, MEN, n° 23, oct. 2013, 83 p., p. 14-15.

2. Rapport IGA, *L'Évolution du réseau des écoles primaires*, juin 2003, n° 03-028, 03-048, 71 p., p. 54.

3. Voir Rapport Sénat n° 649, *De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école*, de J.-Cl. Carle, 21 juin 2011, 223 p., p. 106.

4. Cl. Durand-Prinborgne, « Vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? », *AJDA* 2003, p. 65. Il existe environ 25 000 écoles publiques rurales. Voir QE AN n° 89291, Rép. min. *JO* du 23 août 2011, p. 9142.

que *« toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique.* Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu… par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire ». Ces dispositions figurent dans l'actuel article L. 212-2. Malgré cela, faute d'effectifs suffisants et faute de crédits aussi, 34 % des communes ne disposent pas (ou plus) aujourd'hui d'écoles primaires. Ce chiffre s'élève à 45 % en zone rurale. En 2013, le ministre de l'Éducation nationale fait état « de la forte diminution d'écoles élémentaires à classe unique et du regroupement ou de la fusion d'écoles maternelles et élémentaires »[5]. Ceci constitue le résultat d'une lente évolution. Globalement, jusqu'au milieu du XXe siècle, le modèle de l'école rurale, souvent à classe unique « fut un instrument efficace de scolarisation »[6]. Depuis une cinquantaine d'années, la situation s'est profondément modifiée sous l'effet de multiples facteurs tels que les évolutions démographiques, la réduction des moyens humains et budgétaires, mais aussi l'amélioration des transports ou encore les inconvénients pédagogiques liés la dissémination des écoles rurales[7]. Ces facteurs ont contribué à changer la donne. À l'instar d'autres services publics en secteur rural, des phénomènes de concentration et de mutualisation sont à l'œuvre au nom de la « soutenabilité » budgétaire[8]. Le paysage apparaît, malgré ces évolutions, encore bien peu rationalisé. La Cour des comptes concluait en 2008 que toutes les conséquences n'ont pas été tirées « de la remise en cause du cadre communal de l'organisation de la scolarité primaire ». Dans les territoires ruraux, l'école est ainsi souvent « devenue intercommunale dans les faits, mais, le plus souvent, sans articulation avec l'intercommunalité institutionnelle »[9]. Ce constat est-il toujours d'actualité alors que le territoire rural fait désormais l'objet d'une « intercommunalisation » quasi intégrale depuis la loi du 16 décembre 2010 ? Dans quelle mesure aujourd'hui l'école rurale n'est-elle pas dans une situation paradoxale, coincée entre un cadre communal dépassé et une intercommunalité encore timide ?

Pour répondre à ces interrogations, nous verrons dans un premier temps que les activités scolaires ont fait l'objet d'une « intercommunalité de fait » souvent complexe pour faire face aux difficultés singulières du secteur rural. Une intercommunalité informelle foisonnante en résulte. Il s'agira ensuite d'étudier dans quelle mesure aujourd'hui, cette intercommunalité s'articule avec l'intercommunalité institutionnelle (celle des EPCI à fiscalité propre) dans une recherche de solutions plus pérennes.

5. *L'État de l'école*, MEN, n° 23, oct. 2013, p. 34-35.

6. Voir *Rapport Cour des comptes, Les communes et l'école de la République*, 16 déc. 2008, 144 p., p. 27.

7. Voir sur ce point, *Rapport Sénat n° 649*, 2011, p. 106.

8. 40 % des écoles se situent dans une commune rurale et n'accueillent que 24 % des élèves. Voir *Rapport S*énat *n° 271 sur l'avenir des campagnes*, R. Nicoux et G. Bailly, janv. 2013, p. 113 et 146. Voir *Rapport Sénat n° 649*, 2011, p. 31.

9. *Rapport Cour des comptes, 2008*, p. 107.

I. Le tissu complexe des écoles rurales : une intercommunalité scolaire informelle foisonnante

Il existe un lien organique plus que centenaire entre les communes et l'école primaire qui constitue « aujourd'hui encore l'un des fondements de la République »[10]. Pourtant, on assiste à un « dépassement »[11] du cadre communal dans la gestion des équipements scolaires et dans la structure pédagogique des écoles rurales.

A. Un cadre communal dépassé pour la gestion des écoles rurales : les solutions de mutualisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les communes exercent des compétences étendues dans la gestion du système éducatif du premier degré (art. L. 212-4[12] et L. 212.5[13]). Ces articles emportent un certain nombre d'obligations pour les communes en matière de dépenses. Leurs charges s'étendent aux dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association (art. L. 442-5) qui reçoivent un « forfait communal » en application du principe de parité[14]. Il reste que cette obligation communale de pourvoir à l'équipement et au fonctionnement de l'école est souvent rendue « fictive » en secteur rural par la faiblesse des moyens et « l'insolvabilité de certaines communes »[15]. En 2011, une mission sénatoriale constatait que « les communes rurales ont parfois du mal à mobiliser des ressources financières suffisantes pour équiper adéquatement les écoles »[16]. L'éparpillement communal a pour conséquence que les coûts d'investissement et de fonctionnement de locaux et de cantines scolaires pour de nombreuses communes rurales représentent la « très large majorité des dépenses communales »[17] et sont

10. Rapport AN, *Quelle direction pour l'école du xxe siècle* ?, F. Reiss, sept. 2010, 196 p., p. 31.

11. J. Fialaire, *Encycl. Dalloz*, chap. 4, folio n° 4153, mars 2005.

12. « La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement […] ».

13. Parmi les dépenses d'investissement obligatoires, l'article L. 212-5 prévoit l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, le chauffage, l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, le logement des instituteurs ou son indemnité représentative, l'entretien ou la location des bâtiments ou de leurs dépendances.

14. Voir loi n° 2009-1312 du 28 oct. 2009, *JO* du 29 oct. 2009, p. 18292. Voir B. Toulemonde, « La loi Carle, un compromis boiteux », *AJDA*, 2009, p. 2396.

15. *Rapport IGA*, 2003, précité, p. 48.

16. *Rapport Sénat n° 649*, 2011, p. 106. Voir par exemple le plan « ENR » en 2009 pour combler le retard dans l'équipement numérique des écoles rurales par un financement conjoint État-collectivité (6 700 écoles de communes rurales de moins de 2 000 hab. ont été retenues [67 M d'euros]). Voir *Rapport IGA n° 2011-073,* « *Le plan école numérique rurale* », juin 2011, 36 p., p. 17.

17. QE S. n° 01320 *JO* du 2 août 2012, p. 1756. Rép. min. *JO* du 6 déc. 2012, p. 2830.

souvent « disproportionnés »[18]. De même, « les moyens administratifs et logistiques »[19] font souvent défaut aux communes rurales. Cette remarque vaut aussi pour les prestations périscolaires[20]. Dans les petites communes rurales, les services offerts se limitent souvent à des activités périscolaires de type « simple garderie » sans projet éducatif ni activité organisée[21]. Dans ce cadre contraint, l'entretien et le fonctionnement de nombre d'équipements scolaires conduisent « à remettre en cause le cadre communal » en secteur rural et exigent « fréquemment des solutions intercommunales »[22] sous des formes fort diverses dans le but « d'optimiser l'utilisation des moyens matériels »[23]. L'article 11 de la loi Goblet du 30 octobre 1886 a contribué à poser les premières bases de cette intercommunalité scolaire en précisant que « toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique… Toutefois, le conseil départemental peut […] autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines, pour l'établissement et l'entretien d'une école ». L'actuel article L. 212-2 reprend ces éléments. Il en résulte que plusieurs formes de groupements de communes pour l'équipement et le fonctionnement des écoles rurales sont possibles allant de la simple entente intercommunale jusqu'à la communauté de communes en passant par le syndicat. Dans le domaine scolaire, ces groupements peuvent servir de support administratif au regroupement pédagogique intercommunal (RPI), une formule au caractère relativement informel. Pour le ministère de l'Éducation nationale, il s'agit d'une « structure pédagogique d'enseignement reposant sur un accord contractuel entre communes fixant notamment les conditions de répartition des charges des écoles regroupées… »[24] Le RPI peut être organisé dans le cadre d'un EPCI auquel les communes ont transféré les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques (RPI « adossé ») ou pas (RPI « non adossé »).

Le RPI « non adossé » prend la forme d'une simple entente intercommunale (art. L. 5221-1 CGCT). Cette formule est expressément autorisée par l'article L. 212-2 lorsqu'il énonce : « Deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. » L'entente n'obéissant à aucune qualification juridique précise permet « de s'affranchir du recours à l'EPCI trop contraignant » pour satisfaire des besoins limités (réalisation ou entretien d'ouvrages communs…)[25]. Cette formule très souple permet de mutua-

18. J. Fialaire, précitée, 2005.

19. *Rapport AN* par F. Reiss, 2010, p. 32. Voir aussi les fréquentes vacances des postes de directeurs de petites écoles dans *Rapport Sénat n° 649*, 2011, p. 76.

20. Le Code de l'éducation précise les conditions dans lesquelles les communes ou les EPCI sont autorisées à organiser des activités périscolaires prolongeant le « service public de l'éducation » dans les locaux scolaires en dehors des horaires (art. L. 212-15). C'est le cas aussi des activités éducatives, sportives et culturelles qui peuvent s'intégrer au temps scolaire (art. L. 216-1). La commune peut aussi mettre en place un service de restauration scolaire. Enfin, elle peut attribuer des aides aux familles (art. L. 533-1) pouvant transiter par une caisse des écoles (art. L. 212-10).

21. *Rapport Cour des comptes 2008*, p. 103. Voir *Rapport IGA n° 2011-108,* « *L'école maternelle* », oct. 2011, 200 p., p. 81. Voir S. Marseille, « Rythmes scolaires », *La Gazette* du 21 novembre 2013.

22. J. Fialaire, précité, 2005.

23. *Rapport Cour des comptes 2008*, p. 31.

24. Rép. min. n° 125, *JO Sénat* du 16 mai 1996. Citée dans D. Christiany, précité, *Revue Interco*., 2008, n° 119, p. 18.

25. B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Précis, Dalloz, 2011, 686 p., p. 439.

liser les dépenses scolaires de fonctionnement et d'investissement entre deux ou plusieurs communes selon les termes de l'accord conclu. Les RPI « non adossés » ne disposant ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière n'ont pas vocation « à se substituer aux communes pour la mise en œuvre de leurs compétences scolaires »[26]. De son côté, le RPI « adossé » à un EPCI est encadré par les règles de fonctionnement dudit EPCI de type syndicat ou communauté de communes (voir *supra*). Depuis longtemps ont été créés des syndicats de communes à vocation unique ou multiple ayant pour objet la réalisation des équipements scolaires (SIVOS notamment). Ils restent très nombreux en zones rurales. En 2010, près de 4 358 syndicats disposaient d'une compétence scolaire ou périscolaire et une immense majorité d'entre eux étaient des SIVU[27]. Le cadre communal est ainsi souvent dépassé en secteur rural pour la gestion des équipements scolaires. Il l'est également dans le domaine pédagogique.

B. Un cadre communal dépassé dans la structure pédagogique des écoles rurales

Il existe une évolution marquée par une diminution du nombre d'écoles passées de 64 000 en 1990 à moins de 53 000 à la rentrée 2012-2013. Dans les années 1980, il existait plus de 11 000 écoles élémentaires à classe unique. En 2012-2013, il en reste environ 4 000[28] (9 % du nombre total d'écoles). La répartition des écoles selon leur nombre de classes tend à se modifier et à se déplacer « vers le haut » avec l'augmentation d'écoles de six classes ou plus. Aujourd'hui, c'est presque une commune sur deux en secteur rural (45 %) qui n'a pas (ou plus) d'écoles publiques sur son territoire. En zone rurale, l'obligation d'accueil à trois ans, parfois à deux ans (art. L. 113-1) « reste sans portée dans de nombreuses petites communes »[29]. Un certain nombre de facteurs précédemment énoncés incitent à la suppression des écoles en dépit de « l'attachement viscéral » des maires ruraux à « l'école communale »[30]. Des procédures de concertation sur la fermeture des écoles et des classes existent, certaines sont spécifiques au secteur rural[31], mais elles semblent peu effectives[32]. En pratique, « les décisions de "fermetures" de classes et d'école sont prises par les autorités

26. QE S. n° 06353 *JO* du 9 mai 2013, p. 1473. Rép. min., *JO* du 10 oct. 2013, p. 2966.

27. *Rapport Reiss*, 2010, p. 75.

28. MEN-RERS 2013, 431 p., p. 41. Voir aussi *: L'État de l'école*, MEN, n° 23, oct. 2013, 83 p., p. 38.

29. Cl. Durand-Prinborgne, *AJDA* 2003, p. 65. Voir aussi Ch. Guettier, « La scolarisation des enfants de moins de 3 ans », *RLCT*, 2013, p. 89. Voir aussi CE 19 déc. 2012, n° 338721, *Min. de l'Éduc. nat. c/Cne de Luz-Saint-Sauveur*.

30. *Rapport Sénat n° 471*, 2009, p. 125.

31. Voir article 29 de la LOADT n° 95-115 du 4 févr. 1995 modifié par l'article 106 de la loi n° 2005-157 du 23 févr. 2005. Voir charte sur les services publics du 23 juin 2006. Voir aussi Circ. n° 2011-237 du 30 déc. 2011 relative aux écoles situées en zone de montagne, NOR : MENE1135387C. Voir aussi proposition de loi AN n° 1031 du 15 mai 2013 visant à introduire la notion de territoires ruraux et de montagne dans le Code de l'éducation.

32. Voir J.-M. Bricault, « L'Administration des espaces ruraux à l'heure de la rationalisation », *RFAP* n° 141, 2012/1, p. 55-71.

académiques »[33]. La jurisprudence est plutôt pragmatique[34]. Pour tenter de conserver les petites écoles menacées par la baisse démographique, les communes ont adapté leur organisation scolaire en procédant à des mutualisations et à des regroupements d'écoles isolées sous diverses formules mises en œuvre depuis les années 1970. Il en est ainsi des regroupements pédagogiques intercommunaux précédemment énoncés. Ils constituent actuellement la structure la plus représentée dans les secteurs ruraux. Ils se sont organisés sous le regard bienveillant du ministère, mais « sans fondement juridique solide »[35] encourageant ainsi les démarches empiriques.

Les RPI concernent près de 43 % des communes. Il en existe environ 4 800[36] regroupant 8 842 écoles en 2012-2013[37]. L'inspection académique (IA) peut être à l'initiative du RPI ou au moins être consultée sur cet accord dont la mise en œuvre est conditionnée par les possibilités d'affectation d'emplois d'enseignants. Ces regroupements peuvent être « concentrés », tous les niveaux de classes se trouvant sur un même site[38]. Il n'y a plus qu'un seul directeur et cela s'apparente alors à une fusion d'école[39]. Ils peuvent aussi être « dispersés », les niveaux de classes étant répartis sur plusieurs sites. Cette seconde formule, appliquée dans 75 % des cas, permet de continuer à utiliser les locaux scolaires de chaque commune[40]. Concernant plus d'une école sur cinq, les RPI sont donc une réalité courante, mais une « réalité sans statut »[41] véritable. La formalisation juridique du RPI est empreinte de simplicité et s'appuie sur une simple convention entre les communes établissant les participations financières et les conditions d'affectation des écoliers au regard des cycles enseignés. Le RPI est une organisation pédagogique. Il n'est pas nécessaire de constituer une personne morale même si des RPI se rattachent désormais à des intercommunalités[42] (voir *supra*).

La notion de *« réseau pédagogique intercommunal »* n'est entrée que tardivement dans le domaine législatif à l'occasion de la loi Carle du 28 octobre 2009[43]. Toutefois, la définition du RPI ne se trouve que dans une circulaire[44] très laconique se bornant à indiquer

33. Cl. Durand-Prinborgne, 2003, p. 65.

34. Les dispositions… de l'article L. 212-2 « n'imposent pas la présence d'une école élémentaire au sein de chaque commune », CAA Douai, 16 juin 2011, n° 10DA00134, *Assoc. SOS Écoles rurales*. Solution différente lorsque le seuil des 15 élèves est atteint, TA Strasb. 5 avr. 2012, *Cne de Hausgauen*, req. n° 0905024. Le juge peut parfois accepter l'urgence par le biais du référé-suspension en matière de fermeture de classe, TA Clermont-Ferrand, 14 août 2003, *Assoc. nat. pour la promotion de l'école rurale*, req. n° 031134.

35. *Rapport IGA 2003*, p. 9.

36. En 2010, Voir *Rapport AN par F. Reiss*, 2010, p. 67.

37. Insee, 2013, BPE (Base permanente des équipements).

38. Circ. n° 2003-104 du 3 juill. 2003 relative à la préparation de la carte scolaire du premier degré, *BOEN* n° 28 du 10 juill. 2003.

39. « La structuration du territoire éducatif rural », *Revue Ville-école-intégration*, Hors Série n° 9, novembre 2004, p. 512.

40. *Rapport Reiss*, précité, p. 67. En 2010, il existe 3 676 RPID et 1 203 RPIC.

41. *Idem*, p. 69.

42. En ce cas, le juge peut fixer certaines limites en matière de création et de suppression de RPI adossé à un syndicat, CAA Nantes, 29 juin 2010, *Préfet d'Ille-et-Vilaine*, req. n° 10NT00159, *AJDA* 2010, p. 2279.

43. Voir article L. 442-5-1.

44. Voir circ. n° 2003-104 précitée.

que les regroupements peuvent « utilement » s'appuyer sur les EPCI. Le Conseil d'État a pu indiquer dans un avis en 2010 que les termes « regroupement pédagogique intercommunal » pouvaient *« en première analyse, être compris comme faisant implicitement référence aux dispositions* […] de l'article L. 212-2 […] qui prévoient que "deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école" »[45]. Cette absence de véritable définition légale ou réglementaire présente l'avantage de la souplesse pour les acteurs de terrain, mais il est aussi empreint d'une certaine précarité.

Les RPI constituent de nombreuses « initiatives […] informelles » permettant de répondre « à la nécessaire rationalisation des périmètres scolaires et à la gestion de l'équilibre en termes d'offres de places dans les établissements »[46]. Réponse très imparfaite toutefois. Bien que 45 % des communes en secteur rural n'aient plus d'école, la situation des enfants scolarisables ne peut « théoriquement qu'être traitée à l'amiable par une autre commune disposant d'une école »[47], sauf cas du rattachement obligatoire prévu à l'article L. 212-2 al. 2. En effet, le « rattachement » d'une commune à une autre est subordonné à l'accord du conseil municipal de cette dernière (art. L. 212-2 al. 3)[48]. L'inexistence juridique des regroupements d'écoles a pour conséquence que la gestion des élèves « y est faite de façon empirique ». Il n'y a pas « de sectorisation au sens […] de l'article L. 212-7 pour les communes qui ont plusieurs écoles »[49]. Le conseil municipal de la commune de résidence ne disposant pas d'école n'a, par exemple, pas son mot à dire en matière de sectorisation au sein de la commune d'accueil, la « sectorisation scolaire au sein d'une même commune » relevant de la « compétence exclusive du maire de la commune concernée » (CAA Marseille, 24 novembre 2008, *Ass. École et territoire*, n° 06MA02230). Divers rapports successifs dénoncent cette « intercommunalité de fait »[50] qui ne parviendrait pas toujours de manière efficace à gérer les contradictions et les tensions de la carte des écoles du premier degré[51]. Ensuite, les difficultés des RPI sont aussi dues aux « coûts de fonctionnement » induits par l'émiettement du réseau scolaire et la complexité des organisations mises en place[52]. Un rapport de l'IGA de 2003 faisait directement le lien entre les difficultés rencontrées pour administrer les divers regroupements d'écoles et les « lacunes des textes » les définissant. Dans le domaine scolaire, le « règne du facultatif »[53] serait devenu handicapant pour la lisibilité du dispositif. De fait, les RPI n'offrent sans doute pas les perspectives dont les acteurs du système éducatif ont

45. Avis du CE n° 384.174 du 6 juill. 2010, p. 357, *EDCE*, 2010, 396 p., p. 157.

46. D. Christiany, « De quelques méandres juridiques », *Revue Interco*., 2008, p. 18.

47. *Rapport IGA*, précité, p. 36.

48. En cas de différend à propos des conditions financières, les communes doivent saisir au préalable le préfet pour tenter une conciliation, TA Besançon, 8 févr. 1996, *Cne d'Arçon c/Cne d'Houtaud*, *D.* 1996, jur., p. 495, note F. Mallol.

49. *Rapport IGA*, précité, p. 39.

50. Voir *Rapport Cour des comptes 2008*, p. 32. Voir aussi *Rapport IGA 2003*, p. 37.

51. D. Christiany, *Revue Interco*., 2008, p. 18.

52. *Rapport IGA*, précité, p. 35.

53. *Idem* p. 36. Sont facultatives la constitution « de RPI et de toute forme de regroupement nécessitant l'accord des communes et celui du conseil général pour le transport des élèves », la création « de supports de gestion intercommunaux dédiés à l'école (SIVOS) et la prise en charge de l'école dans l'intercommunalité (CC) ».

besoin pour formaliser « des engagements réciproques et responsables »[54]. Il en résulte que l'école serait « sous-organisée sur le plan administratif », ce qui serait devenu préjudiciable compte tenu de son évolution qui la place « au centre d'un réseau de prestations complémentaires impliquant une pluralité d'acteurs et des relations contractuelles ou partenariales complexes »[55].

La mise en œuvre de réseaux ruraux d'éducation (RRE) par la circulaire du 17 décembre 1998 a constitué une autre réponse de l'Éducation nationale aux besoins de regroupements, du fait notamment de la permanence de l'isolement de certaines communes[56]. Notons que le mouvement de création des RPI a connu un coup de frein en 1993 avec le moratoire sur la fermeture des écoles à classe unique. Il devenait alors nécessaire de développer des réseaux d'école dans un cadre intercommunal. Le texte de 1998, qui ne remet pas en cause l'existence des RPI, insiste sur le fait que le RRE s'appuie sur un « projet éducatif cohérent de la maternelle au collège » intégrant la question des rythmes, des activités périscolaires…[57]. Son rôle est donc plus global que celui d'un RPI. Le projet éducatif de réseau aboutit à une « convention » comprenant les « engagements réciproques de l'État (emplois…) et des collectivités locales (emplois, locaux, équipements…) afin de permettre à celles-ci… de programmer leurs investissements dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire rural ». La circulaire ne définit pas franchement de cadre juridique pour faire fonctionner ces nouvelles structures. Ils n'ont pas la personnalité morale et il leur est difficile, voire impossible, « de gérer des financements propres (matériels, actions…) ». Ils peuvent toutefois disposer d'un coordonnateur et d'un conseil de réseau. Le recensement effectué par le ministère (remontant à 2003 !) fait état de 246 réseaux dans 46 départements regroupant en moyenne 6 écoles, 15 classes et plus de 300 élèves[58]. Ces réseaux, scolarisant 3,7 % des élèves, mettent en lumière la « complexité du maillage territorial »[59], puisque 121 d'entre eux englobaient un ou plusieurs RPI, 78 étaient rattachés à un syndicat et 40 à un EPCI à fiscalité propre. Enfin, 164 réseaux ne sont liés à aucune structure intercommunale. Selon le rapport du Haut Conseil de l'éducation de 2007, les différents modes de regroupements ont rencontré un succès inégal. Il souligne que la moitié seulement des communes potentiellement visées ont eu recours à cette démarche compte tenu de son coût, notamment[60].

54. M. Azéma, IA-DSDEN. Cité *in Rapport Reiss*, 2010, p. 71.

55. Voir *Rapport Cour des comptes 2008*, p. 107.

56. Circ. n° 98-252 du 17 déc. 1998 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé, *BOEN* n° 48 du 24 déc. 1998.

57. Revue *Ville-école-intégration* précitée, 2004, p. 514.

58. QE S. n° 05822, *JO* du 20 févr. 2003, p. 613, Rép. min., *JO* du 5 août 2004, p. 1781.

59. D. Christiany, *Revue Interco*., 2008, précitée, p. 18.

60. *Rapport Cour des comptes 2008*, p. 28. *Rapport IGA 2003*, p. 24.

Outre les RPI et les RRE, d'autres formules (réseaux d'école[61], « pôles scolaires »[62], etc.) ont pu avoir un certain rôle. De fait, il existe une « extrême variété des solutions mises en œuvre »[63] pour réorganiser l'école rurale. Toutefois, ces diverses formules manquent souvent de « cohérence »[64]. Le schéma des écoles rurales bâti largement sur une « intercommunalité de fait » coexiste depuis quelques années avec le schéma des EPCI à fiscalité propre qui est en pleine mutation. Dans quelle mesure la compétence scolaire des communes, à la recherche de solutions plus pérennes, s'adosse-t-elle aujourd'hui à cette intercommunalité plus aboutie ?

II. La recherche de solutions pérennes : vers un adossement plus systématique de la compétence scolaire à l'intercommunalité institutionnelle ?

En 2003, l'IGA recommandait de « faire entrer les RPI et RER dans les préoccupations des communautés de communes »[65]. De son côté, la circulaire n° 2003-104 du 3 juillet 2003 précitée invitait « les RPI à utilement s'appuyer sur des EPCI ». Dans le même sens, la Cour des comptes préconisait en 2008 une adaptation des structures « lorsque le territoire scolaire pertinent ne correspond plus à celui de la commune »[66]. En 2010 pourtant, le *rapport Reiss* dressait le constat que « l'intercommunalité est insuffisamment prise en compte » en matière scolaire. En dix ans, les recommandations d'un rapport à l'autre restent les mêmes et préconisent un changement d'échelle territoriale en matière scolaire. Pourtant, pendant ce laps de temps, la loi du 13 août 2004 a introduit certains dispositifs autorisant une intercommunalité plus ambitieuse en matière scolaire. Quel bilan peut-on en tirer ? De son côté, la loi RCT du 16 décembre 2010 a eu pour effet d'achever quasiment le maillage intercommunal du territoire en milieu rural[67]. Les progrès enregistrés en ce domaine sont-ils vérifiables également en matière scolaire ? Examinons tout d'abord, le contour « souple » des compétences transférées au niveau communautaire.

61. Circ. n° 2003-104 du 3 juill. 2003 précitée. Voir *Rapport Carle de 2011* préconisant « les mises en réseaux » en secteur rural en se basant sur les modèles de l'éduc. prioritaire (RAR et RRS). Voir *Rapport Sénat n° 649*, p. 64. Voir aussi *Rapport de diagnostic*, CIMAP, 17 juill. 2013.

62. Voir « pôles scolaires intercommunaux » modulables en fonction de la dispersion de l'habitat composés d'écoles à trois classes élémentaires. J. Fialaire, 2005, *op. cit.* Voir aussi, Reiss, 2010, p. 106.

63. *Rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) 2003*, p. 54.

64. Code de l'éduc., Code Dalloz, 2013.

65. *Rapport IGA 2003*, p. 60.

66. Rapport précité, 2008, p. 107.

67. « Étude AdCF-INET », mai 2013, *La Gazette*, Cahier n° 2-43/2197, 18 novembre 2013, 40 p., p. 3.

A. Un transfert « souple » des compétences éducatives

Afin de conserver de la souplesse et de permettre aux communes qui le souhaitent de conserver certaines compétences en matière scolaire tout en en transférant d'autres à un EPCI, il est possible de scinder la compétence relative aux « bâtiments scolaires » (art. L. 5214-16-II) et celle relative au fonctionnement du service scolaire ou « service des écoles » (sur la base de l'art. L. 5211-17)[68]. La pratique tend à montrer que cette possibilité offerte est accueillie favorablement par les communautés de communes. Dessinons au préalable les contours de l'intérêt éducatif communautaire. Ce dernier, selon les textes, peut concerner expressément la « construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire » (art. L. 5214-16 II CGCT).

1. Les contours de l'intérêt éducatif intercommunal

Les compétences communautaires sont configurées pour « spécialiser » l'EPCI en l'assignant à réaliser un projet commun de développement et d'aménagement. Pour cela, les communautés sont investies de « compétences obligatoires » (art. L. 5214-16-I). Ensuite, elles reçoivent des « compétences optionnelles » (art. L. 5214-16-II). La gestion des bâtiments scolaires figure parmi celles-ci de manière tout à fait explicite et « assez claire » dans la mesure où les compétences éducatives sont placées « au niveau exact des compétences des communes en matière d'éducation, ce qui n'est pas le cas pour les autres EPCI »[69]. La sélection d'une compétence reste toutefois « subordonnée à sa vocation à servir l'intérêt communautaire »[70] qui est au cœur du débat intercommunal. Dans une logique de subsidiarité, c'est le moyen de confier aux EPCI les missions qui par leur coût ou leur caractère structurant s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation de moyens…) et de « laisser aux communes la maîtrise des actions de proximité »[71].

a. La définition de l'intérêt communautaire en matière d'équipements scolaires

Dans le cadre du transfert de cette compétence, il s'agit de déterminer la nature des équipements scolaires qui relèveront d'une gestion communautaire. Cette définition peut se formaliser par une « liste d'équipements ou une série de critères »[72], et ce dans un délai de deux ans à compter de l'arrêté préfectoral portant transfert de la compétence. À défaut de

68. La formulation de l'article 87 (art. L. 212-8) de la loi du 13 août 2004 fonde cette distinction même si le gouvernement incite à éviter les transferts partiels. Voir QE S. n° 21478, *JO* du 2 févr. 2006, p. 248. Rép. min. *JO* du 4 mai 2006, p. 1281. Voir aussi QE S. n° 06353, *JO* du 9 mai 2013, p. 1473. Rép. min., *JO* du 10 oct. 2013, p. 2966.

69. A. Taillefait, F. Aumont, P. Blouin, *Éducation et intercommunalité*, ESEN, mars 2005.

70. B. Faure, Précis Dalloz, 2011, p. 374.

71. Circ. du 23 novembre 2005 précitée.

72. Note technique AdCF, « L'intercommunalité scolaire », févr. 2009, 12 p.

définition dans ce délai, la compétence partagée devient une compétence exclusive et tous les équipements doivent être gérés par l'intercommunalité. Ensuite, la définition de l'intérêt communautaire en matière d'équipements scolaires impose de déterminer le montant des charges transférées pour l'exercice de la compétence.

Précisons que pour la définition de l'intérêt communautaire, les compétences relatives aux établissements scolaires « forment un bloc » dont la gestion est non « sécable »[73]. La loi précise l'étendue de la compétence transférée à la communauté de communes. Cette dernière est compétente pour les construire, les entretenir et assurer leur fonctionnement. Les missions ainsi décrites font apparaître clairement que le transfert porte aussi bien sur l'aspect « investissement » (construction et reconstruction, grosses réparations) que sur l'aspect « fonctionnement » (entretien courant et maintenance)[74]. Il s'agit d'une illustration du principe d'exclusivité et la « ligne de partage de l'intérêt communautaire » ne peut être constituée « par la distinction entre l'investissement et le fonctionnement »[75]. Une telle « scission » serait contraire aux principes liés au régime de la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée[76]. Rappelons que le « transfert de compétences » à l'EPCI entraîne de « plein droit », en application de l'article L. 5211-5 III, la mise à disposition « des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice ainsi que des droits et obligations qui leur sont attachés ». Dès lors que le transfert des compétences visées à l'article L. 5214-16 précité est effectif, les communes ne sont plus directement redevables des dépenses correspondantes. Elles sont prises en charge par le groupement intercommunal[77]. De son côté, l'article L. 1321-2 prévoit que le bénéficiaire de la mise à disposition assume « l'ensemble des obligations du propriétaire »[78] comprenant à la fois les dépenses d'investissement et de fonctionnement des biens transférés qui « doivent être exercés par la même personne publique »[79]. Dès lors, une collectivité qui souhaiterait charger un EPCI d'une catégorie seulement de ces dépenses ne pourrait le faire dans le cadre de la coopération

73. D. Christiany, « Les outils de la compétence "fonctionnement des écoles" », *Rev. Interco*., AdCF, janv. 2008, n° 120, p. 21.

74. E. Duru, *Transfert partiel de compétence en matière scolaire*, AdCF, janv. 2007. Voir aussi QE S. n° 06353, *JO* du 9 mai 2013, p. 1473. Rép. min., *JO* du 10 oct. 2013, p. 2966.

75. Circ. du 23 novembre 2005 précitée.

76. Le bien, pour être transféré, doit donc avoir été précédemment affecté par la commune à l'exercice de la compétence transférée. Parfois, le bien peut ne pas être intégralement affecté à la compétence transférée. Voir Rép. min. à QE n° 69098 *JOAN* du 8 avr. 2002, p. 1915 pour le cas d'une mairie-école et du transfert de la compétence scolaire à une CC. Voir aussi Rép. min., *JOAN* 2 sept. 2002, p. 2999 citée *in* M. Letanoux, Dalloz, chap. 3, folio n° 1052, déc. 2011.

77. *Lamy*, 2012, n° 997.

78. Voir QE S. n° 21478, *JO* du 2 févr. 2006, p. 248. Rép. min. *JO* du 4 mai 2006, p. 1281.

79. Circ. du 23 novembre 2005 relative à l'intercommunalité, NOR : INTB0500105C.

intercommunale, mais par voie conventionnelle (art. L. 5214-16-1)[80] ou par la pratique des fonds de concours (art. L. 5214-16)[81].

Lorsqu'il y a transfert de compétences en ce domaine, la communauté de communes est substituée aux communes dans les droits et obligations concernant les relations avec les tiers. Cette substitution de personne morale se traduit notamment pour les contrats portant sur les emprunts affectés aux biens, sur les marchés conclus pour assurer l'aménagement, l'entretien et la conservation des bâtiments scolaires[82]. Ensuite, c'est à l'EPCI de décider, en liaison avec l'État, de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles[83] dans le cadre de l'article L. 212-1 reprenant l'article L. 2121-30 du CGCT, selon lequel « 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'État ». Enfin, il revient à l'EPCI de donner son accord sur les documents de planification scolaire (art. L. 213-1 et 214-5 pour le « programme prévisionnel des investissements relatifs » aux collèges et aux lycées).

Une communauté de communes (CC) peut donc recevoir compétence en matière d'équipements scolaires aux lieu et place des communes membres pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire entraînant *de facto* un certain nombre de conséquences. Toutefois, l'exercice de cette compétence n'induit pas automatiquement, pour les communautés concernées « une compétence de principe en matière de fonctionnement des écoles »[84]. Cette dernière aussi appelée « service des écoles » relève de l'article L. 5211-17 et constitue une compétence facultative distincte de la compétence relative aux établissements scolaires.

b. Le transfert du fonctionnement des écoles publiques

Les communautés de communes peuvent « l'exercer de manière partagée ou de manière exclusive »[85]. Le choix est offert puisque la gestion d'une compétence facultative est considérée « comme plus souple » parce que non subordonnée d'un point de vue légal « à l'intérêt communautaire ». Elle doit toutefois « être définie de façon suffisamment précise dans les statuts pour pouvoir être exercée »[86]. L'article 87 de la loi du 13 août 2004 « formalise »[87] expressément la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre d'intervenir en matière de fonctionnement des écoles en modifiant l'article L. 212-8. Désormais, le rôle de

80. *Idem*.

81. Pratique constituant une exception aux principes de spécialité et d'exclusivité des EPCI. Voir CAA Nantes, 27 mai 2011, *Préfet de la Sarthe*, n° 10NT01822 : pour des précisions procédurales relatives à l'attribution d'un fonds de concours à une commune pour la création d'une nouvelle classe et l'acquisition de matériels dans le cadre du plan ENR.

82. Note technique AdCF, *L'Intercommunalité scolaire*, févr. 2009, 12 p.

83. M. Letanoux, Dalloz, Chap. 3, folio n° 1052, déc. 2011.

84. D. Christiany, « L'intercommunalité scolaire », *La Lettre de l'intercommunalité*, n° 120, 2009, p. 14-17.

85. D. Christiany, *Revue Interco*., janv. 2008, p. 21.

86. Circ. du 23 novembre 2005 précitée.

87. D. Christiany, 2009, p. 14-17.

Table des matières générale

Le GRALE 9

Centres de recherche et institutions scientifiques participant au réseau GRALE 11

Le réseau international du GRALE 15

Publications récentes du GRALE 21

Liste des auteurs 37

Principales abréviations 43

Première partie : Études

1. **Éducation, formation et recherche. Quelle place pour les collectivités territoriales ?** 47

I. Introduction – Éducation, formation et recherche : quels rôles pour les collectivités territoriales ? 49
Jacques Fialaire
I. Les notions en question 49
A. Compétences locales et principes du service public de l'enseignement 50
B. Les compétences locales face aux spécificités de la formation professionnelle 52
C. Les compétences locales et la recherche scientifique 52
D. La spécialisation des compétences locales : jusqu'où ? 53
1. Un entrelacs de compétences 53
2. Les essais de rationalisation des compétences 54
3. Une clarification des compétences illusoire 56
II. Les collectivités territoriales et le management des institutions d'éducation et de formation 58
A. Une diversité de situations 58
B. Un apprentissage des recettes managériales 59
III. Un peu de prospective… 60
IV. Conclusion 61

I. Le paradoxe des écoles rurales : entre un cadre communal dépassé et une intercommunalité encore timide 63
Jean-Michel Bricault
I. Le tissu complexe des écoles rurales : une intercommunalité scolaire informelle foisonnante 65

A. Un cadre communal dépassé pour la gestion des écoles rurales : les solutions de mutualisation des dépenses de fonctionnement et d'investissement 65
B. Un cadre communal dépassé dans la structure pédagogique des écoles rurales 67
II. La recherche de solutions pérennes : vers un adossement plus systématique de la compétence scolaire à l'intercommunalité institutionnelle ?.....71
A. Un transfert « souple » des compétences éducatives 72
1. Les contours de l'intérêt éducatif intercommunal.....72
2. Compétences scolaires des communautés de communes : entre transferts partiels et faible engouement 78
B. Conférer l'autonomie aux regroupements d'écoles rurales par une décentralisation « fonctionnelle » ?.....81
1. Les EPEP : une expérimentation avortée 81
2. La question de la gouvernance des écoles rurales toujours d'actualité.....82
III. Conclusion.....83

II. Les communes au défi de la « pluralité des temps éducatifs ».....85
Interview d'une élue locale : Sophie Hocquet de Lajartre
Enquête recueillie par Jacques Fialaire
I. Connaissance préalable de la collectivité investiguée et de la personne interviewée 85
II. Options générales de mise en œuvre de la réforme 86
III. Le cadre de mise en œuvre de la réforme.....88
IV. Le financement 89
V. Les effets induits 90

III. À propos de quelques aspects du droit des biens publics scolaires depuis la loi du 13 août 2004 : éléments pour un déchiffrement de l'école dans la décentralisation 95
Antony Taillefait
I. Le patrimoine scolaire et les développements récents de la décentralisation scolaire territoriale et technique 95
A. La loi du 13 août 2004 n'a pas été, en définitive, très décentralisatrice dans le champ scolaire.....96
1. Transfert des agents techniciens, ouvriers et de service.....96
2. Disparition de l'établissement public d'enseignement primaire 96
3. Maîtrise de la sectorisation scolaire 97
B. En matière de patrimoine scolaire, la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République recèle d'importants dispositifs décentralisateurs.....98
1. Service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance 98
2. Occupation des locaux scolaires et usage de leurs équipements.....99
3. Compétences des régions en matière de formation professionnelle.....100
4. Deux autres mesures législatives de 2013 pourraient bien avoir des effets d'onde sur la décentralisation de la gestion du patrimoine scolaire 101
C. Loi du 27 janvier 2014 101
II. Le domaine public scolaire et les développements récents du droit administratif des biens.....102

A. Consistance du domaine public immobilier scolaire 103
1. Droit de propriété publique scolaire.....103
2. Périmètre du domaine public scolaire 104
3. Domanialité publique globale 105
B. La valorisation du patrimoine scolaire 106
1. Utilisation privative du domaine public scolaire 106
2. Constructions scolaires.....107
III. Conclusion.....109

IV. LES RELATIONS COMPTABLES ENTRE LES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE RATTACHEMENT.....111
Interview de Philippe BREST
Enquête recueillie par Jacques FIALAIRE
I. Connaissance préalable du terrain d'investigation et de la personne interviewée...111
II. Les interactions entre l'EPLE et les collectivités territoriales dans la gestion des équipements scolaires.....112
III. Le financement des investissements scolaires par les collectivités territoriales.....116
IV. Le bilan de la loi LRL du 13 août 2004 accroissant les responsabilités des collectivités territoriales dans la gestion matérielle des EPLE 117
V. Les apports de la réforme.....119
VI. Le bilan général.....120

V. LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION À LA POLITIQUE D'ÉDUCATION NATIONALE 123
Pierre-Yves CHICOT
I. La décentralisation partielle de la politique publique d'Éducation nationale.....125
A. Une compétence régionale dans le domaine des activités éducatives et culturelles 126
B. Une institution propre aux régions d'outre-mer : le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement 127
II. La territorialisation des politiques éducatives dans les régions d'outre-mer.....128
A. La relativité de la répartition stricte des compétences entre l'État et l'échelon local dans le domaine de l'éducation 129
B. L'évaluation des politiques éducatives dans les régions d'outre-mer 132
1. Les gains enregistrés dans le domaine de la politique éducative 132
2. Les lacunes à combler 134
III. Conclusion.....136

VI. VERS UN SERVICE PUBLIC RÉGIONAL D'ORIENTATION ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE ?.....139
Pascal CAILLAUD
I. L'institution de services publics dans le domaine de l'orientation et de la formation professionnelle.....141
A. Un service public aux contours initiaux imprécis : le service public d'orientation 142
B. Un service public régional de formation professionnelle à construire.....144

II. Les frontières juridiques des services publics régionaux d'orientation et de formation professionnelle 146
A. La formation professionnelle entre service public et concurrence 146
B. Service public ou droit de créance personnel ? La mise en œuvre régionale d'une obligation nationale 149
III. Conclusion....151

VII. LES ENSEIGNEMENTS ARTISTIQUES 153
Jean-Marie PONTIER
I. Les particularités des enseignements artistiques....156
A. Les enseignements artistiques dans l'enseignement général 156
B. Les enseignements dans les établissements spécialisés 158
1. Le système des établissements d'enseignements artistiques spécialisés mis en place au fil de l'histoire....158
2. Les réformes intervenues depuis 1983 161
II. Les questions soulevées par les enseignements artistiques 164
A. Les questions tenant au service public des enseignements artistiques 164
1. Les principes du service public et les enseignements artistiques....164
2. Le statut du personnel 166
B. La question de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales . 170
1. La mise en cause du rôle traditionnel des communes 170
2. La détermination du niveau territorial compétent 170
III. Conclusion....171

VIII. UNE DÉCENNIE DE DÉCENTRALISATION DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES 173
Florence LERIQUE
I. Une décentralisation aux régions : un souci de cohérence 174
A. La loi du 13 août 2004, conséquence logique d'un processus antérieur....175
B. La nature du transfert 176
II. La technicité et l'hétérogénéité des formations : une source de difficultés....177
A. Une décentralisation hésitante, non anticipée et asymétrique 178
1. Les formations sociales 178
2. Les formations paramédicales....179
B. La méthode et le coût du transfert à l'origine de critiques....179

IX. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE UNIVERSITAIRE : ENTRE COMPÉTITION ET COOPÉRATION....181
André LEGRAND
I. Le renforcement du poids des structures de regroupement....186
A. La fusion 186
B. La communauté d'universités et d'établissements....186
C. L'association....187
II. Une exigence de regroupement plus contraignante....188

X. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, LA RECHERCHE ET L'INNOVATION 191
Jean-Richard CYTERMANN
I. Le cadre juridique 192

II. Les données statistiques....193
III. Quelques réflexions sur la nature des actions financées par les collectivités territoriales....195
IV. Une intervention des collectivités territoriales au bout du compte positive....196
A. L'implication des collectivités territoriales favorise l'autonomie des universités.. 196
B. Structuration de l'espace universitaire et de recherche....197
C. Développement des partenariats avec l'environnement socio-économique....198
D. L'action des collectivités territoriales n'a pas modifié les inégalités territoriales en matière de recherche....198

2. **Chronique internationale**....199

INTRODUCTION – LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS L'ÉDUCATION – UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE....201
Helmutt WOLLMANN

I. L'ÉCOLE ET LE PAYSAGE ÉDUCATIF AU NIVEAU COMMUNAL EN ALLEMAGNE....205
Klaus HEBBORN

II. L'ADMINISTRATION LOCALE ET L'ÉDUCATION EN ANGLETERRE....209
Michael CONNOLLY
Catherine FARRELL
Chris JAMES
I. L'administration locale en Angleterre....210
II. Historique de l'évolution du rôle de l'administration locale dans l'éducation....211
III. Les autorités locales en Angleterre, l'inspection scolaire et l'Ofsted....212
IV. L'agenda de la performance, le **New Public Management** et leur impact sur les autorités locales....212
V. Les autorités locales et l'éducation aujourd'hui....213
VI. Conclusion....216
VII. Bibliographie....218

III. LE RÔLE DE L'ADMINISTRATION LOCALE DANS L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ÉDUCATION EN POLOGNE....219
Artur BAJERSKI
I. Le système éducatif polonais à l'heure du changement politique....219
II. Bref aperçu du système éducatif....221
III. La répartition des compétences relatives à l'organisation et à la gestion de l'éducation entre les différentes collectivités locales....221
IV. L'organisation et le contrôle des activités éducatives....223
V. Le système de financement des écoles et les complications qui en résultent....224
VI. Observations finales....226
VI. Bibliographie....227

IV. SUÈDE : LES MARCHÉS DE L'ÉDUCATION, L'AUTONOMIE LOCALE ET LE CONTRÔLE GOUVERNEMENTAL....229
Lisbeth LUNDAHL

I. Quelques éléments d'information sur le système éducatif suédois 229
II. Décentralisation et libéralisation 230
III. La répartition des responsabilités entre l'État et le niveau local 231
IV. À quoi peut-on s'attendre ? Quelques commentaires en conclusion 234
V. Bibliographie 234

Deuxième partie : Chroniques

1. **Chronique législative et réglementaire** 239

I. Introduction générale 241
Michel Verpeaux
Christine Rimbault

II. Répertoire chronologique des lois, décrets, arrêtés et circulaires publiés au cours de l'année 2013 245
I. Dispositions générales 245
A. Démocratie 245
B. Droit du travail 246
C. Finances 246
D. Fonction publique 247
E. Marchés publics 247
F. Modification des limites territoriales 247
G. Parcs naturels régionaux 248
H. Réglementation 249
I. Transports 249
II. Communes 249
A. Changement de noms 249
B. Démocratie locale 249
C. Développement économique 249
D. Finances 250
III. Intercommunalités 250
A. Établissements d'aménagement 250
B. Finances 250
IV. Départements 250
A. Compétences du département 251
B. Finances 251
V. Régions 251
A. Relations entre la région et les services de l'État 251
B. Attributions de la région 251
C. Finances régionales 251
D. Services publics régionaux 252
VI. Dispositions communes à l'outre-mer 252
A. Droit économique 252

B. Droit des étrangers 252
C. Environnement 253
D. Fonction publique 253
E. Protection sociale 253
F. Santé publique....253
VII. Départements d'outre-mer....254
A. Dispositions communes 254
B. Guyane 254
C. Martinique 254
D. La Réunion....255
E. Mayotte....255
1. Aides sociales 255
2. Économie/Emploi....255
3. Finances....256
4. Protection sociale 256
5. Statut/organisation de la collectivité territoriale....257
VIII. Collectivités d'outre-mer....257
A. Dispositions communes 257
B. Saint-Pierre-et-Miquelon....257
Action sociale....258
C. Les îles Wallis et Futuna 258
D. Saint-Barthélémy 258
E. Saint-Martin....259
F. Nouvelle-Calédonie 259
1. Finances....259
2. Réglementation....260
3. Statut....260
G. Polynésie française....261
1. Économie....261
2. Emploi 261
3. Finances....261
4. Fonction publique....262
5. Réglementation....262
6. Santé publique 262
IX. Fonction publique territoriale....263
A. Dispositions générales 263
B. Accès à la fonction publique territoriale 263
C. Rémunération et avantages sociaux 264
D. Statuts particuliers....264
1. Assistants territoriaux socio-éducatifs....264
2. Conseillers territoriaux socio-éducatifs....264
3. Éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives 265
4. Moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux 265
5. Techniciens paramédicaux territoriaux....265

2. **Jurisprudence administrative** 267

I. INSTITUTIONS 269
Françoise SEMPÉ

II. ÉLECTIONS 271
Jean-Claude DOUENCE

III. COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 275
Françoise SEMPÉ

IV. OUTRE-MER 281
Jean-Claude DOUENCE

V. CONTENTIEUX 301
Jean-Claude DOUENCE

VI. COMPÉTENCES LOCALES. SERVICE PUBLIC LOCAL 311
Jean-Claude DOUENCE

VII. FINANCES ET FISCALITÉ 321
Frédéric LAFARGUE

VIII. POLICE 349
Jean-Claude DOUENCE

IX. DOMAINES ET BIENS 363
Michel LAGARDE
A. Domanialité 363
B. Gestion 365
C. Compétence contentieuse 367
A. Domanialité 367
B. Gestion 368
C. Compétence contentieuse 368

X. CONTRATS ET MARCHÉS PUBLICS 371
Jean-Claude DOUENCE
Jean GOURDOU
Antoine BOURREL
A. Notion de marché public 380
B. Passation du marché 382
1. Procédure de passation 382
2. Critères de sélection des offres 383
3. Offre inacceptable 384
4. Offre anormalement basse 384
5. Méthode de notation 385
C. Exécution du marché 385
D. Responsabilités 386

1. Responsabilité extracontractuelle 386
2. Responsabilité et difficulté d'exécution du marché 387
E. Contentieux 387
1. Recours pour excès de pouvoir contre un acte détachable 387
2. Recours de plein contentieux 388
3. Référé-suspension 389
4. Référé précontractuel 390

XI. Urbanisme 391
Philippe Zavoli

XII. Fonction publique territoriale 405
Annie Fitie-Duval

Table alphabétique des intitulés des décisions 417
Conseil d'État 417
Conseil constitutionnel 419
Cour administrative d'appel 419
Tribunal des conflits 420

3. **Jurisprudence pénale de la gestion locale** 421

I. Délits intentionnels 423
I. Protection fonctionnelle des agents publics. Article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires 423
II. Prise illégale d'intérêts – Article 432-12 du Code pénal 424
III. Abus de confiance – Article L. 314-1 du Code pénal 426
IV. Diffamation publique envers un citoyen chargé d'un mandat public. Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse 427

II. Délits non intentionnels 431

4. **Économie et finances locales** 435

Économie et finances locales 437
Matthieu Leprince
Marie-Estelle Binet
I. Situation financière des collectivités locales en 2013 438
A. Dégradation des marges de manœuvre en section de fonctionnement 438
B. Évolutions des arbitrages locaux dans le financement de l'investissement 440
C. Accroissement du stock de dette des collectivités locales 441
II. Fondements de la péréquation financière et implications pour une réforme de la DGF 442
A. Quelques fondements théoriques de la péréquation financière 443
1. Les objectifs de la péréquation 443
2. Mesure des charges des collectivités locales 444
3. Mesure de la richesse fiscale 445
B. Péréquation financière et dotation globale de fonctionnement des communes 446

1. La DGF communale 447
2. Pistes de réformes de la DGF 447
III. Bibliographie 449

5. **La fonction publique territoriale** 451

LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE 453
Pierre-François FRESSOZ
I. Évolutions affectant l'ensemble des acteurs des collectivités locales 458
A. Évolutions institutionnelles 458
1. Décentralisation, Acte III : « répétition générale » 458
2. Évolution des institutions du statut général de la fonction publique 461
B. Évolutions statutaires générales 462
1. Déontologie de la fonction publique 462
2. Recrutement 464
3. Santé : Amiante 465
II. Évolutions spécifiques affectant certains agents des collectivités territoriales 466
A. Revalorisations catégorielles des carrières 466
B. Mesures spécifiques à certaines filières 467

6. **Innovation et gestion des grands services publics locaux** 471

INTRODUCTION – RÉFORME DES INSTITUTIONS TERRITORIALES OU AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL ? 473
Robert HERIZOG
I. Un mystère français : des réformes toujours inachevées 473
II. Des compétences mal distribuées ou l'oubli de la région 475
III. Où est finalement le nœud de tous ces problèmes ? 476
IV. La réforme pour des économies : le non-dit communal ! 477

I. ACTION CULTURELLE 481
Christophe PIERUCCI
I. Réalisations – Innovations 481
A. La reconnaissance accrue de l'apport à l'économie des activités culturelles et de l'action culturelle locale 481
B. Mobiliser d'autres ressources et mobiliser autrement les ressources 484
II. Bibliographie 486

II. ACTION ÉCONOMIQUE 487
Juliette BIRNBAUM
I. Réalisations – Innovations 487
A. Développer les services aux entreprises 487
B. Le fort développement du soutien à l'agriculture, bio de préférence 489
II. Législation – Réglementation 491
III. Bibliographie 492

III. ACTION SOCIALE – SOLIDARITÉ 493
Élisabeth SCHOCH

I. Réalisations – Innovations 493
A. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 493
1. Le contenu du plan 493
2. L'évaluation par l'IGAS de la mise en œuvre du plan en 2013 494
3. Les premières innovations du plan de lutte contre la pauvreté 495
B. L'action des communes dans la lutte contre la pauvreté 497
1. Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS) 497
2. Les efforts et innovations des communes 498
II. Législation – Réglementation 500
III. Bibliographie 500

IV. Eau – Assainissement 501
Jules Wizniak
I. Réalisations – Innovations 501
A. Alimentation en eau potable : la mobilisation en commun d'une ressource en eau stratégique, dans les environs de Verdun 501
B. Assainissement des eaux usées : les initiatives remarquables de quelques SATESE 502
C. Gestion des services publics 504
II. Législation – Réglementation 505
III. Bibliographie 506

V. Enseignement – Formation 511
Guy Siat
I. Réalisations – Innovations 511
A. Rythmes scolaires 511
B. La carte scolaire 513
C. Formation professionnelle 513
II. Législation – Réglementation 514
III. Bibliographie 515
A. Ouvrages, rapports 515
B. Articles 515

VI. Environnement 517
Bernard Dyssii
I. Réalisations – Innovations 517
A. Premières rencontres nationales SNTE environnement à Lyon 517
B. Le festival international du film d'environnement à Paris 518
C. Du fleuve au parc 519
D. Des arbres mobiles 519
II. Législation – Réglementation 519
A. Lois et ordonnances 519
B. Décrets 520
C. Arrêtés 521
D. Circulaires et instructions 522

E. Divers 522
III. Bibliographie 523

VII. Information – Communication 525
Karine Favro
I. Réalisations – Innovations 525
A. Le dépôt d'une marque et d'une indication géographique 527
1. La loi du 17 mars 2014 à l'épreuve du droit des marques 528
2. L'atteinte aux intérêts publics 529
3. De nouvelles indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux 531
B. Les nouveaux noms de domaine génériques 533
1. Le régime protecteur des collectivités applicable aux extensions de « premier niveau » en « .fr » 533
2. Les nouvelles extensions de noms de domaine génériques au bénéfice des collectivités 534
3. Les conflits entre marques et noms de domaine 536
II. Bibliographie 538
A. Ouvrages, articles 538
B. Rapports, avis 539
C. Jurisprudence 540

VIII. Population 541
Guy Siat
I. Réalisations – Innovations 542
A. Réforme du mariage et obligations des officiers d'état civil 542
B. Gens du voyage 543
C. Élections 544
II. Législation – Réglementation 545
III. Bibliographie 546

IX. Santé Publique 547
Anne Hulné
I. Réalisations – Innovations 547
A. Santé publique et effort de solidarité 547
B. Santé publique et exigence de solutions plus innovantes 548
II. Législation – Réglementation 548
III. Bibliographie 549
A. Ouvrages, articles 549
B. Sites internet relatifs à la santé publique 550

X. Sécurité Publique 553
Anne Hulné
I. Réalisations – Innovations 553
A. L'ancrage territorial de la sécurité publique 553
B. Renforcement et coopération dans la sécurité civile au niveau européen 554

II. Législation – Réglementation 554
III. Bibliographie 555
A. Ouvrages, articles 555
B. Sites internet relatifs à la sécurité publique 556

XI. Transports publics 557
Guy Siat
I. Réalisations – Innovations 557
A. Le financement des transports collectifs à la peine 557
B. Versement transport 558
II. Législation-Réglementation 559
III. Bibliographie 559

XII. Urbanisme 561
Bernard Dyssli
I. Réalisations – Innovations 561
A. Une écocité sur le campus 561
B. Développement urbain dans un parc régional 561
C. Place aux jeunes 562
II. Législation – Réglementation 562
A. Lois et ordonnances 562
B. Décrets 563
C. Arrêtés 563
D. Circulaires et instructions 564
III. Bibliographie 564

XIII. Voirie Publique 567
Anne Hulné
I. Réalisations – Innovations 567
A. Les progrès de la lutte contre la mortalité routière et le recul de l'adaptation adéquate de l'accessibilité 567
B. Les évolutions en matière de stationnement et une nouvelle délinquance en lien avec la voirie publique 568
II. Législation – Réglementation 569
III. Bibliographie 569
A. Ouvrages, articles 569
B. Sites internet relatifs à la voirie publique 570

7. **Les collectivités territoriales et lesinstitutions européennes** 571

I. L'Union européenne 573
Jean-Claude Némery
I. Les incidences de la crise au niveau régional 573
II. La politique de cohésion à l'objectif 2020 574

II. Les travaux du Comité des Régions 577
Jean-Michel Bricault

I. Lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale 578
II. Décentralisation dans l'UE et place de l'autonomie locale et régionale 578
III. Analyse d'impact territorial. Haut débit 580
IV. Autonomie des collectivités locales et régionales des pays partenaires 581
A. Partenariat urbain-rural 581
B. Stratégies macrorégionales 582

III. Les travaux du Conseil de l'Europe (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) 585
Jean-Michel Bricault

8. **Rapports, études et avis des organismes consultatifs** 589

I. Rapport 2013 de la Cour des comptes 591
Laurent Derbouiles
I. L'analyse des finances publiques 591
II. Observations des juridictions financières 593
A. Les politiques publiques 593
B. La gestion publique 593
III. Suivi des observations des juridictions financières 594
A. La Cour constate des progrès 594
B. La Cour insiste 595

II. Rapport public du Conseil d'État 597
Olivier Debarge
I. Assemblée générale et commission permanente 598
II. Sections administratives 600
A. Section de l'intérieur 600
B. Section des finances 601
C. Section des travaux publics 601
D. Section sociale 602
E. Section de l'administration 603

III. Avis, rapports et études du CESE en 2013 605
Fabrice Thuriot

9. **Annexe bibliographique** 611

Sélection d'ouvrages publiés en 2013 613
I. Administration, gestion des collectivités territoriales et services publics locaux 613
II. Aménagement du territoire, planification et urbanisme 619
III. Droit des collectivités locales 621
IV. Économie locale, régionale, urbaine et rurale et développement durable 624
V. Finances locales 636
VI. Fonction publique territoriale 638

Troisième partie : Prix de thèse du GRALE – Prix Georges Dupuis des collectivités territoriales
Prix de thèse du Centre national de la fonction publique territoriale

Présentation – Le prix de thèse 2013 des collectivités territoriales.....645
Gérard Marcou

I. L'articulation des initiatives publiques locales et privées dans le déploiement des réseaux de communications électroniques : fondements et instruments juridiques.....647
Harald Miquet
I. Articulation des initiatives publiques-privées et compatibilité des financements publics au soutien du déploiement des réseaux de communication 650
II. L'articulation des initiatives publiques-privées dans la politique d'aménagement numérique du territoire 651

II. Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne 657
Faneva Tsiadino Rakotondrahaso
I. Objet de la recherche 658
II. Intérêt de la recherche.....659
III. Conclusions 661

III. Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet.....663
Romélien Colavitti
I. Un phénomène objectif : l'incorporation européenne des collectivités infra-étatiques 665
A. L'incorporation systémique.....665
B. L'incorporation fonctionnelle.....666
II. Un phénomène subjectif : la personnification européenne des collectivités infra-étatiques 666
A. La capacité substantielle 667
B. La capacité processuelle.....667

IV. Processus participatifs et urbanisme à l'échelle métropolitaine. Une perspective comparative entre Lyon et Montréal.....669
Lila Combe
I. Démarche méthodologique 670
II. Originalité des objets de recherche et intérêt de la comparaison 671
III. Une démarche méthodologique plurielle 673
IV. Principaux résultats.....674
A. Émergence et prise en compte (partielle) d'enjeux nouveaux : un apport des processus participatifs 674
B. Le processus participatif comme notion opératoire pour saisir la construction des effets.....675
C. « Processus » et « milieu » participatifs : des notions pertinentes pour l'analyse des débats en urbanisme.....676

V. Conclusion 676
VI. Bibliographie.....677

Table des matières générale 679

DROIT et GESTION des **Collectivités Territoriales**

Éducation, formation, recherche : quelle place pour les collectivités territoriales ?

Textes
Jurisprudence
Doctrine et pratiques

Droit et gestion des collectivités territoriales (DGCT) décrypte l'ensemble des évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles de l'année échue dans le domaine des collectivités territoriales.

La première partie présente des études consacrées aux actions des collectivités territoriales dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la recherche. Leurs formes sont variées, allant de l'exercice de compétences pleines (formation professionnelle) à des concours et à des politiques nationales (recherche). Sont envisagés : le tissu des écoles rurales, les communes face à la pluralité des temps éducatifs (entretien), la gestion des locaux scolaires, la gestion comptable des EPLE (entretien), les politiques éducatives outre mer, l'évolution vers un service public régional d'orientation et de formation, les enseignements artistiques, la décentralisation des formations sanitaires et sociales, l'aménagement du territoire universitaire et l'investissement des collectivités territoriales dans la recherche.

La seconde partie traite de l'actualité législative, réglementaire et jurisprudentielle de l'année au travers de chroniques thématiques qui détaillent l'administration territoriale et les aspects territorialisés de l'action publique (fonction publique territoriale, urbanisme, environnement, finances et fiscalité, etc.).

Destiné aux acteurs publics locaux – services déconcentrés de l'État, élus locaux, agents territoriaux, opérateurs publics, établissements scolaires et universitaires, organismes de formation professionnelle –, aux avocats, aux magistrats, aux enseignants-chercheurs et aux étudiants, le *DGCT 2014,* véritable encyclopédie de la décentralisation, fournit toutes les clés pour apprécier la portée des réformes institutionnelles.

Le groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE) est un groupement d'intérêt scientifique (GIS) rattaché au CNRS. Sa mission est de promouvoir des recherches sur la base d'un programme pluridisciplinaire.

GIS-GRALE-CNRS
9, rue Malher – 75181 Paris Cedex 4 – Tél. : 01 44 78 33 44 – Fax : 04 44 78 33 90
e-mail : grale@univ-paris1.fr – site : http://www.univ-paris1.fr/centres-de-recherche/grale/

ISBN 978-2-281-12978-6
9 782281 129786
editionsdumoniteur.com

GRALE

cnrs

ARF Association des Régions de France