

**institut de
recherche sur
l'économie de
l'éducation**

centre national de la
recherche scientifique

jean-paul beltramo

LES DEPENSES D'ENSEIGNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

université de dijon - faculté de science économique et de gestion

adresse postale: centre universitaire - bâtiment sciences mirande
21000 dijon - tél. (80) 30 94 70

FACULTE DE SCIENCE ECONOMIQUE ET DE GESTION
UNIVERSITE DE DIJON.

IREDU CNRS
Fac. Sc. Mirande
B.P. 138
21004 DIJON Cédex
Tél. 80.39.54.59

LES DÉPENSES DES
COLLECTIVITÉS PUBLIQUES LOCALES
POUR L'ENSEIGNEMENT EN FRANCE

- ANNEE 1970 -

PREMIERE PARTIE : METHODOLOGIE

S'il s'est avéré nécessaire de développer assez longuement l'exposé des différents éléments de méthode qui ont permis l'élaboration de nos résultats, c'est qu'effectivement aucune estimation sérieuse de l'ensemble des charges financières des collectivités locales pour l'enseignement ne peut actuellement faire l'économie d'un important travail de repérage, de sélection, de contrôle et de composition des données élémentaires brutes à partir des sources existantes.

Cette présentation détaillée de la démarche suivie, doit répondre à un double objectif :

- . permettre de vérifier la validité de nos conclusions chiffrées et fournir les bases de l'explication de l'écart important entre celles-ci et les estimations généralement admises jusqu'à présent,

- . mettre en évidence les difficultés rencontrées, les solutions avancées et tenter d'en déduire quelques propositions générales susceptibles d'être utilisées pour des études analogues.

Pour caractériser la nature des problèmes posés, il faut préciser dès maintenant que les documents de synthèse, au niveau national ou même régional, concernant les mouvements financiers des collectivités locales ne permettent pas de dégager de façon satisfaisante les dépenses pour l'enseignement. Le nécessaire recours aux documents budgétaires et comptables de base, va présenter deux séries de difficultés :

1. Le traitement exhaustif de plus de 37 000 comptes communaux, entre autres, étant exclu pour d'évidentes raisons pratiques, nous sommes conduits à procéder par estimation à partir d'échantillons constitués pour les différentes catégories de collectivités retenues.

2. Les documents utilisés, s'ils sont incomparablement plus détaillés que leur synthèse nationale, n'en demandent pas moins la mise au point d'une méthode apte à mesurer au mieux toutes les dépenses et recettes afférentes à une fonction "*enseignement*" qu'il faudra préciser.

C'est pourquoi dans un premier chapitre, après avoir présenté les sources disponibles et ce que nous en avons retenu, nous exposerons comment a été traité le problème de l'échantillonnage, tout au moins pour les communes de plus de 10 000 habitants et pour les départements, puisque pour les petites communes nous avons utilisé une étude récente sur le sujet.

La méthode d'exploitation des documents de base fera l'objet du second chapitre.

Enfin pour conclure cette première partie, nous nous interrogerons sur la confiance qu'on peut accorder à nos estimations, en fonction des éléments méthodologiques développés et de certains recoupements que nous avons effectués ; le dernier point de cette conclusion s'essayant à définir quelques conditions susceptibles d'améliorer d'une part, les informations relatives aux dépenses d'enseignement des collectivités locales, et d'autre part leur traitement statistique.

Mais avant d'aborder le développement de ces différents problèmes, il nous faut encore répondre à deux questions :

- . Que recouvre l'appellation "*collectivités publiques locales*" ? (a).
- . Quelles sont les limites de l'action d'enseignement ? (b).

a) Administrativement, le secteur public local comprend les communes, les départements et les établissements publics locaux.

La commune, communauté locale par excellence, retiendra toute notre attention, sa contribution financière à l'enseignement constituant l'essentiel des dépenses des collectivités locales en la matière.

Le département bien qu'il remplisse également le rôle de circonscription administrative d'Etat, a cependant, en raison des ressources propres dont il dispose, une participation spécifique aux dépenses d'éducation que nous mesurerons.

La catégorie juridique des établissements publics locaux est plus complexe. D'une façon générale, ces établissements sont liés à une ou plusieurs collectivités locales, pour une activité ou un domaine d'intervention bien défini et possèdent la personnalité juridique comme l'autonomie financière.

Quel est leur apport au financement de l'enseignement ?
Comment en tenir compte ?

Répondre à ces questions implique de distinguer les différents types d'établissements publics locaux qui tirent leur origine soit d'un regroupement de collectivités, soit d'un démembrement.

Le premier cas concerne les syndicats à vocation unique ou multiple, communaux, départementaux ou mixtes, les districts - associant plus spécialement les communes d'une même agglomération - et plus récemment, les communautés urbaines.

Les dépenses engagées pour l'enseignement ne sont pas négligeables pour certains de ces groupements. Ainsi le législateur a transféré aux communautés urbaines les compétences des communes membres, pour l'enseignement secondaire (rappelons que parmi les sept communautés qui existaient en 1970, on compte quatre agglomérations aussi importantes que celles de Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg).

Toujours en 1970, on recense déjà plus de 1200 syndicats pour l'enseignement et le ramassage scolaire auxquels il faut ajouter les syndicats à vocation multiple (plus de 1000) pour la part qu'ils consacrent à l'éducation.

Ces dépenses mises en évidence, reste le problème de leur mesure. Pour ne pas anticiper sur les développements relatifs aux échantillons, indiquons seulement que, sans faire apparaître la part des

communautés et syndicats en tant que telle, nous en avons tenu compte en sélectionnant dans nos échantillons, des communes ne participant pas à une communauté urbaine ou à un syndicat à vocation scolaire, faisant par là même l'hypothèse que les communes sélectionnées dépensaient en moyenne pour l'enseignement, autant que les autres, pour lesquelles il faut additionner leurs propres dépenses et leur quote-part dans la communauté ou le syndicat.

Parmi les autres établissements publics, ce sont essentiellement les Caisses des écoles et quelques services annexes départementaux ou communaux pour les cantines, les internats ou le ramassage scolaire, qui présentent des activités liées à l'enseignement.

Cependant, ces établissements ne bénéficiant pas de recettes fiscales propres, à la différence des communautés urbaines et de certains syndicats, nous n'avons pas pris en compte leurs dépenses qui sont en définitive financées soit directement par les utilisateurs (ou par toute autre forme de participation privée), soit par les communes et les départements, donc déjà incluses dans notre estimation,

Pour clore cet inventaire des collectivités et établissements publics locaux, mentionnons le statut particulier de la ville de Paris qui assure à la fois les fonctions d'une commune et d'un département et que nous traiterons à part.

Les frontières de notre champ d'investigation étant ainsi délimitées, il reste à préciser ce que l'on y recherche.

b) Le choix des dépenses publiques locales à mettre au compte de l'éducation ne nous semble pas poser de graves problèmes de définition. Nous nous en tenons à l'analyse de l'enseignement comme transmission des connaissances et authentification de leur acquisition. Ainsi nous excluons l'action culturelle mais nous intégrons les oeuvres scolaires en tant qu'action liée directement à l'enseignement, susceptible de contribuer à son bon fonctionnement.

La difficulté n'est pas au niveau de la définition, mais au niveau de la présentation des documents comptables.

Cet état de fait sera suffisamment mis en lumière tout au long de l'exposé de cette première partie pour que nous n'insistions pas. Rappelons simplement que notre but est de déterminer non seulement la charge nette pour l'éducation, mais encore de la ventiler selon les différents niveaux d'enseignement : primaire, secondaire, supérieur et les différents ordres : enseignement général, technique, artistique etc..., ce qui ne va pas sans présenter des difficultés supplémentaires.

CHAPITRE I - PRESENTATION DES SOURCES ET PROBLEMES D'ESTIMATION

Les problèmes particuliers à l'exploitation même des documents étant écartés provisoirement, le but de ce chapitre est de montrer comment, à partir des résultats de base, nous avons déterminé le niveau global de la participation financière locale à l'enseignement.

C'est pourquoi il réunit - le choix des sources ayant été justifié - la présentation de la méthode utilisée pour les communes de moins de 10 000 habitants sur la base d'une étude déjà réalisée, et la description de l'élaboration des échantillons pour les autres communes et les départements.

L'estimation des dépenses des petites communes ne constituant pas l'élément original de ce travail, nous donnerons les explications nécessaires sur la façon dont les résultats déjà acquis ont été exploités pour ne plus avoir à traiter de cette catégorie de communes dans la suite des développements d'ordre méthodologique.

SECTION I - LES SOURCES

A. LES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET COMPTABLES DE BASE

Deux documents principaux présentent les mouvements financiers annuels de chaque commune et de chaque département : le Budget qui est un compte prévisionnel et le Compte Administratif qui enregistre les dépenses et les recettes *effectivement réalisées*.

Ce sont ces derniers résultats que nous avons retenus comme base de notre estimation pour l'année 1970.

Bien que les documents budgétaires soient disponibles environ un an et demi, pour les budgets primitifs, et un an, pour les budgets supplémentaires, avant la publication des comptes administratifs (d'où la possibilité d'une étude portant sur une année plus rapprochée), nous ne les avons pas utilisés, ni d'ailleurs le rappel des sommes budgétaires qui figurent dans les comptes administratifs aux rubriques "*dépenses prévues*" et "*recettes prévues*".

Deux considérations ont guidé notre choix :

. La mesure des dépenses scolaires à partir des comptes administratifs, comme nous le préciserons plus loin, présente tout une série de difficultés ; a fortiori il est tout à fait hors de question d'estimer les dépenses réelles à l'aide des budgets, l'écart entre les "*prévisions*" et les réalisations particulièrement pour la section d'Investissement, étant non seulement très important, mais aussi très variable.

Ce résultat a déjà été établi dans une étude récente pour les communes du Jura (1) ; un rapide sondage à partir des comptes que nous avons exploités met en évidence des variations du même ordre : le taux de réalisation des autorisations de programmes pour l'équipement scolaire se situe entre 45 et 85 %.

. Le complément d'informations susceptible d'être apporté par l'examen des budgets ne nous semble pas en rapport avec le travail qu'il nécessite.

Outre le fait que la question a déjà été traitée, comme nous venons de le rappeler, et que le but de notre étude soit essentiellement de cerner de plus près la réalité des dépenses locales à des fins d'éducation, la signification au niveau national des sommes inscrites dans les budgets communaux nous paraît difficile à établir.

(1) Voir G. BERTHEAS : "*Contribution des communes du Jura au financement de l'Enseignement*" - Diplôme d'Etudes Supérieures - Dijon 1973 - P. 20.

Le budget ne donne pas la mesure des besoins puisque la masse des dépenses ne peut dépasser les ressources dégagées et que sous cette contrainte, un certain nombre d'arbitrages ont été effectués.

Il ne s'agit pas non plus de prévisions au sens strict, c'est à dire, de ce qu'il est jugé possible de réaliser puisqu'il y a systématiquement un écart important entre les autorisations de programme et les mandatement effectués.

C'est bien sûr, un acte politique qui traduit les grandes orientations de la gestion locale, mais ceci dans un contexte juridique particulier de dépendance vis à vis des subventions de l'Etat.

La nécessité dans certains cas pour les municipalités de prévoir le maximum pour obtenir le minimum de subventions, semble être un élément non négligeable pour expliquer les différences entre les dépenses prévues et les dépenses réalisées.

Le choix des mouvements financiers effectifs tels que les enregistrent les comptes administratifs, n'en pose pas moins le problème du décalage entre les dépenses réalisées pendant l'année et les subventions correspondantes qui ne sont réalisées qu'une ou plusieurs années après. Si cet élément joue pour les comparaisons entre communes, on peut penser qu'au niveau global, il y a compensation entre les subventions qui sont réglées au cours de l'exercice relativement à des opérations antérieures et les subventions qui seront réalisées ultérieurement pour des opérations présentes.

B. LES DOCUMENTS DE SYNTHESE

La Direction de la Comptabilité Publique centralise les résultats financiers tels qu'ils apparaissent dans les comptes administratifs des communes et des départements et en publie annuellement, depuis 1959, la synthèse dans un document intitulé : *"Statistiques des Comptes des Collectivités et Etablissements publics locaux"*.

Indiscutablement, cette source d'information, avec le dépouillement systématique de l'ensemble des comptes et le traitement sur ordinateur de toutes les données élémentaires, se présente comme la plus riche potentiellement. En fait, tant au niveau du document de synthèse publié, que de la présentation matérielle des données tirées des comptes de chaque collectivité en vue du traitement informatique ("*les balances*"), les difficultés que nous allons mettre en évidence, nous ont fait renoncer à l'utilisation de cette documentation centralisée (1).

Le but premier des "*statistiques des comptes*" est de présenter une analyse globale de la situation financière des collectivités locales sous le double aspect d'évolution chronologique et de comparaison entre les catégories démographiques, pour les communes tout au moins. Des résultats plus détaillés figurent en annexe, s'inscrivant dans le cadre comptable utilisé au niveau des documents de base, mais dont la présentation varie selon les années : la ventilation des charges communales est donnée soit par nature et par service, soit uniquement par nature.

Dans le cas le plus favorable, celui où il existe une classification des opérations par service, les informations ne sont toutefois pas suffisantes pour déterminer les dépenses réelles d'enseignement.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, on relève quatre inconvénients majeurs :

- . la ventilation des opérations se limite aux communes de plus de 10 000 habitants,
- . les dépenses d'éducation et les dépenses culturelles et sportives sont confondues,
- . l'équipement scolaire n'est pas distingué dans les programmes non communaux (programmes au bénéfice d'un tiers),

(1) Par ailleurs, la Direction de la Comptabilité Publique a mis à notre disposition les comptes administratifs des départements et celui de la ville de Paris.

. les emprunts sont comptés avec les subventions en recettes, alors que pour la commune, il s'agit de disponibilités financières de nature différente.

La présentation des opérations de fonctionnement ne permet pas non plus de mesurer les dépenses réelles à des fins d'enseignement, car la partie la plus importante de celles-ci se confond avec les autres dépenses de services dits généraux.

S'il était besoin encore d'ajouter un élément négatif, on pourrait préciser qu'au moment où a été réalisée notre étude, le dernier document publié était relatif à l'exercice 1969.

Quant aux balances qui retracent les mêmes opérations que les comptes administratifs, elles présentent un seul inconvénient : les sommes sont inscrites selon un processus de classement croisé qui les caractérise du point de vue de leur fonction et de leur nature, mais uniquement à l'aide des chiffres de la nomenclature par fonction et par nature. Ce sont les mêmes résultats que ceux qu'enregistre le compte administratif, mais alors que dans celui-ci, chaque somme est décrite par le libellé de l'article (classement par nature) et l'intitulé du sous-chapitre (classement par fonction) correspondants, tout au moins pour les communes de plus de 10 000 habitants, dans les balances ce repérage se limite à un rappel chiffré de l'article et du sous-chapitre de référence. On pourrait penser qu'avec les seuls chiffres de renvoi aux articles et aux sous-chapitres, il soit possible de connaître la teneur et la finalité de chaque opération, donc de savoir si elle concerne l'enseignement et à quel titre. Il est certes possible d'obtenir cette information dans de nombreux cas, mais au prix d'un travail beaucoup plus long que celui qui est nécessaire pour l'exploitation des comptes administratifs, tandis que pour d'autres cas dont l'importance apparaîtra dans la suite des développements de cette première partie, on ne peut pas s'en tenir à l'examen des balances pour trois raisons :

. la nomenclature chiffrée n'est pas suffisamment fine pour distinguer toutes les charges à des fins d'enseignement,

. l'utilisation qui en est faite au niveau de chaque collectivité locale n'est pas toujours suffisamment rigoureuse pour qu'il ne soit pas

nécessaire d'opérer des recoupements avec d'autres renseignements fournis par le compte administratif,

. la ventilation des frais généraux de fonctionnement demande à être contrôlée ou mesurée différemment.

Il existe une autre source d'information centralisée, mais elle ne concerne que le financement des équipements. Leur exécution est suivie par les Préfectures et le Ministère de l'Intérieur quand ils donnent lieu à des subventions ou nécessitent de contracter des emprunts soumis à une autorisation préalable de la part des autorités de tutelle.

Cette information est également incomplète parce que lui échappent presque systématiquement les opérations qui sont autofinancées par les collectivités locales et qui ne font pas l'objet d'une subvention.

C. LES DOCUMENTS RETENUS ET LA METHODE GENERALE D'ESTIMATION

Aucune des sources de synthèse n'étant satisfaisante, il faut revenir au document de base, le compte administratif. Depuis une quinzaine d'années, les collectivités locales ont été amenées à adopter progressivement un cadre normalisé pour la confection de leur budget et la tenue de leurs comptes, devant permettre un meilleur contrôle de leur gestion et de leur patrimoine.

Le cadre adopté, issu du plan comptable général (en particulier la nomenclature des chapitres et des articles correspond à celle des comptes et des sous-comptes du plan comptable) bien qu'il diffère sur certains points des règles en vigueur dans le secteur privé ou public (distinction entre une section d'investissement et une section de fonctionnement) reste un instrument de contrôle administratif plus que de mesure économique.

Cependant, cette appréciation doit être diversifiée suivant que l'on considère une commune de moins ou de plus de 10 000 habitants. Effectivement, à l'intérieur du cadre comptable unique, il existe

deux régimes dont l'organisation a été définie par les instructions interministérielles, M11 pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants et M12 pour les autres, tandis que la comptabilité des départements régie par l'instruction M51 ne diffère pas sensiblement de celle des grandes communes (plus de 10 000 habitants).

La différenciation qui en résulte a des conséquences importantes pour notre étude des dépenses d'enseignement. En effet, les grandes communes opèrent un double classement simultané de leurs opérations financières, par nature et par *fonction* ; ainsi, pour la section d'investissement comme pour celle de fonctionnement, un chapitre est censé regrouper les dépenses scolaires.

Il devient possible, sans que cela soit immédiat en raison de certaines particularités comptables et de la plus ou moins bonne tenue des comptes, de reconstituer les sommes engagées pour l'enseignement par ces catégories de collectivités territoriales (c'est vrai pour les départements comme pour les grandes communes).

En revanche, pour les communes de population inférieure à 10 000 habitants, le seul classement par nature de leurs opérations nécessite des renseignements complémentaires sur le terrain, pour isoler ce qui revient à l'éducation.

D'une part, nous avons donc exploité directement les comptes administratifs d'un certain nombre de grandes communes et de départements regroupés dans des échantillons représentatifs des différentes catégories que nous avons distinguées à l'intérieur de ces deux grands ensembles.

D'autre part, pour les petites communes ne pouvant entreprendre ce long travail supplémentaire d'enquête auprès des municipalités, nous sommes partis des résultats de l'étude réalisée pour les communes du Jura et concernant l'année 1969, complétée par divers renseignements tirés d'un travail antérieur de même nature mais pour la Côte d'Or en 1967 (1).

(1) Pour le Jura, il s'agit du mémoire déjà cité de G. BERTHEAS et pour la Côte d'Or : "Le coût public de l'enseignement à la charge des collectivités locales - L'exemple de la Côte d'Or" - D. CLERC - DES Sciences économiques - DIJON 1967.

SECTION II - LE CAS DES PETITES COMMUNES

Estimer les dépenses d'enseignement de quelques 37 000 communes de moins de 10 000 habitants à partir d'une monographie portant sur les 575 d'entre elles que regroupe le département du Jura, présente sans aucun doute des risques d'erreur.

Si le nombre de cas traités offre de bonnes garanties d'un point de vue statistique général, en revanche, le cadre territorial étroit dans lequel ils s'inscrivent peut en limiter la représentativité d'autant plus que la structure démographique du Jura, département peu industrialisé, diffère sensiblement de celle de l'ensemble de la France. Alors que plus de 1,5 % des communes françaises de moins de 10 000 habitants sont incluses dans ce département, sa population pour la tranche considérée, représente moins de 1 % de la population nationale correspondante.

Cependant, il faut préciser la façon dont le critère démographique joue. A priori on peut envisager deux effets possibles, qui ne s'excluent pas :

- . un effet de taille de telle sorte que les dépenses unitaires d'enseignement (par habitant ou par élève) varient en fonction du niveau de population de la commune,

- . un effet de position lié à des facteurs tels que la densité moyenne de population de la région, la situation de commune centre ou de commune satellite ... (éléments qui d'ailleurs recoupent des critères socio-économiques).

Si on met en évidence que l'effet de taille est déterminant, les risques d'erreur sur la mesure des dépenses d'éducation des petites communes à partir des données franc-comtoises seront beaucoup plus limitées à condition de procéder à des extrapolations pour chaque catégorie de communes classées par niveau de population.

Toutefois avant de rechercher si la liaison taille - dépenses scolaires par habitant est fondée, il faut s'assurer des possibilités d'échantillonnage pour chaque tranche de population inférieure à 10 000 habitants en ce qui concerne le département du Jura.

Une des conséquences de la structure démographique particulière de ce département c'est que la catégorie des communes comprises entre 5 000 et 10 000 habitants est pratiquement inexistante : ne comprenant que deux unités, elle a été fondue dans une tranche plus large, celle des plus de 5 000 habitants qui, néanmoins, ne compte que cinq communes (1). La tranche immédiatement inférieure (2 000 à 5 000 habitants) regroupe seulement sept communes alors que les autres (1 000 à 2 000, 500 à 1 000, 200 à 500 et moins de 200) fournissent des échantillons beaucoup plus satisfaisants (respectivement, 19, 33, 159 et 355 communes).

Si la méthode d'extrapolation est applicable pour les différentes catégories inférieures à 5 000 habitants (encore que les résultats pour la tranche de 2 000 à 5 000 habitants demandent confirmation) pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, il est nécessaire de procéder autrement.

Reste à vérifier l'hypothèse de la variation des dépenses par habitant en fonction de la taille de la commune.

En ce qui concerne les communes de plus de 10 000 habitants, comme en témoignent les résultats présentés dans la seconde partie de ce travail, cet effet joue mais dans des conditions qu'il nous appartiendra de préciser.

Pour les petites communes et particulièrement pour celles dont la population est inférieure à 5 000 habitants, la comparaison entre les dépenses observées en Côte d'Or et dans le Jura peut nous permettre d'apprécier si l'effet de taille reste prépondérant lorsqu'on passe d'un département à structure démographique très déséquilibrée par la

(1) Il s'agit bien évidemment des tranches de population utilisées par G. BERTHEAS dans le cadre du mémoire déjà présenté.

présence d'une grande ville, à un département beaucoup plus homogène.

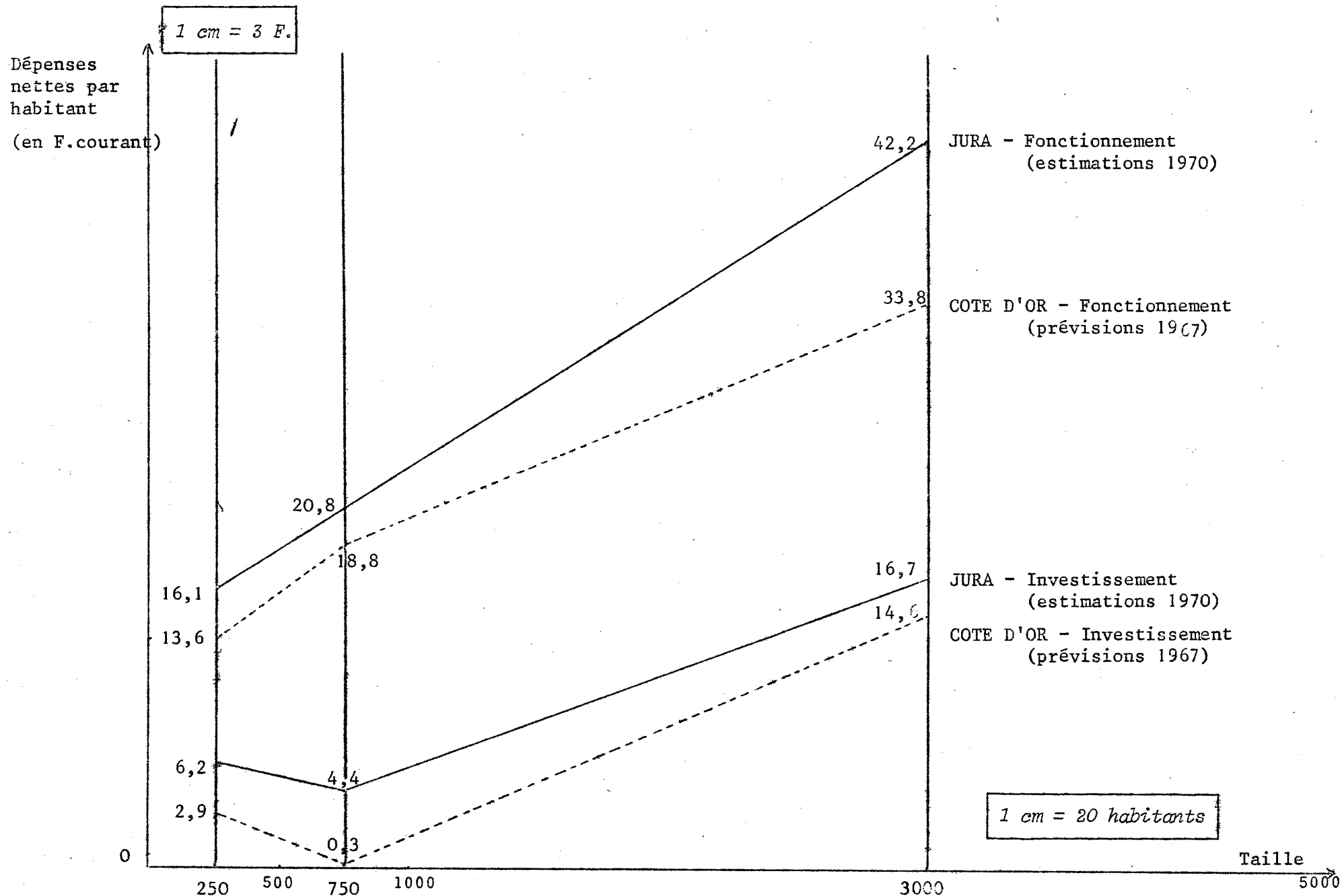
Nous avons tracé (graphique page 16), les profils des dépenses par habitant, selon la taille de la commune en Côte d'Or et dans le Jura, pour l'investissement comme pour le fonctionnement. S'agissant de vérifier une tendance générale, nous avons contracté les tranches de population inférieures à 5 000 habitants en trois grandes catégories : moins de 500 habitants, 500 à 1 000 habitants, 1 000 à 5 000 habitants. Les dépenses nettes par habitant pour le Jura proviennent de l'estimation à laquelle nous avons procédé pour l'année 1970, sur la base de l'étude de G. BERTHEAS et selon la méthode indiquée plus loin. Pour la Côte d'Or, ces dépenses ont été calculées à partir des données du Tableau XXIV de la page 54 et de l'état démographique présenté à la page 15 dans le mémoire de D. CLERC (Il s'agit ici de prévisions pour l'année 1967 à partir de l'exploitation des budgets).

Nous n'avons pas distingué les niveaux d'enseignement primaire et secondaire, dans la mesure où pour ces catégories de communes, l'essentiel des dépenses concerne l'enseignement préscolaire et de premier degré.

Les profils ainsi dégagés mettent en évidence des comportements comparables en fonction de la population de la commune. La présence d'une ville de l'importance de Dijon en Côte d'Or, ne semble pas avoir d'effets importants sur le niveau de dépenses des communes de moins de 5 000 habitants.

La portée générale de la liaison taille de la commune - dépenses d'enseignement par habitant étant établie, nous avons procédé de la manière suivante :

1. Pour les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants, nous avons utilisé les résultats de l'étude jurassienne de telle sorte qu'ils soient homogènes par rapport aux dépenses retenues pour les autres catégories de collectivités locales. Le problème de l'homogénéité des observations se pose également dans le temps puisque les



PROFILS COMPARÉS DES DEPENSES PAR HABITANT EN FONCTION DE LA TAILLE DE LA COMMUNE, en Côte d'Or et dans le Jura

données franc-comtoises concernent l'année 1969, alors que notre estimation porte sur l'année 1970. Etant donné que l'évolution des dépenses d'enseignement des petites communes entre 1969 et 1970 nous est totalement inconnue, nous avons choisi assez arbitrairement, un coefficient de glissement de 1,1 qui correspond à l'évolution générale entre les deux années considérées, des dépenses des Administrations telles que nous les donnent les Comptes de la Nation.

2. Pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, en l'absence de données exploitables dans le cas du Jura, nous avons établi les résultats correspondants par comparaison entre les niveaux respectifs des dépenses par habitant pour la tranche immédiatement inférieure (2 000 à 5 000 habitants) et pour celle immédiatement supérieure (10 000 à 20 000 habitants), les premiers nous étant fournis par l'échantillon franc-comtois et les seconds par l'échantillon national que nous avons constitué.

3. Pour les deux groupes de communes, nous avons extrapolé les résultats obtenus par catégorie de taille, sur la base de la population de 1968 (avec doubles comptes). C'est effectivement la seule donnée utilisée actuellement au niveau national, pour le classement des communes par tranche de population. On remarque par ailleurs, que l'estimation de la population française pour 1970 correspond à la population de 1968 avec doubles comptes.

Les deux premiers points demandent quelques développements complémentaires.

LES COMMUNES DE MOINS DE 5 000 HABITANTS

1. LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

S'agissant de déterminer les dépenses d'enseignement effectivement à la charge de la commune (1), nous avons dégagé les sommes suivantes, de l'étude déjà citée de G. BERTHEAS :

- . les dépenses totales d'équipement réalisées pour l'enseignement préscolaire et de premier degré par l'ensemble des communes classées par tranche de population (0 à 200, 200 à 500, 500 à 1 000, 1 000 à 2 000 et 2 000 à 5 000 habitants), telles qu'elles apparaissent au tableau 13 de la page 19,

- . les subventions reçues pour financer ce type d'enseignement (tableau 16 page 23), que nous avons déduites des premières sommes,

- . le financement net de l'investissement en matière d'hébergement et de restauration lié à l'enseignement de premier degré (tableau 56 page 71), qui additionné au solde précédemment établi, nous donne la charge nette d'équipement primaire et préscolaire,

- . les dépenses d'investissement au titre de l'enseignement secondaire par taille de commune (tableau 50, page 62), desquelles nous avons déduit le pourcentage correspondant de subventions, tel qu'il est donné au tableau 51 de la page 64, pour obtenir la charge nette d'équipement secondaire.

(1) Nous reviendrons au chapitre suivant, sur la méthode de détermination de la charge nette pour l'investissement qui consiste à déduire les seules subventions (mais pas les emprunts) des dépenses totales et en conséquence, à ne pas tenir compte des annuités de remboursement en capital des emprunts (les intérêts étant inclus dans les dépenses de fonctionnement).

Cet inventaire nécessite toutefois quelques commentaires, particulièrement en ce qui concerne les dépenses liées à l'enseignement.

Comme nous l'annoncions dans l'introduction à cette première partie, les frais de cantine ou d'internat en tant que contributions aux conditions d'exercice de l'enseignement sont inclus dans notre estimation. Cependant leur prise en compte au niveau de l'investissement à partir des renseignements apportés par l'enquête jurassienne présente deux difficultés pratiques.

La première est mineure : le tableau des *dépenses d'hébergement et de restauration liées à l'enseignement* ne permet pas d'établir la charge nette d'équipement comme nous l'avons fait pour les autres types de dépenses (voir note (1) de la page précédente). Effectivement les calculs intermédiaires ayant été effectués, ce tableau donne directement l'autofinancement et les annuités de remboursement des emprunts ; nous avons donc exceptionnellement utilisé la méthode qui consiste à additionner les dépenses autofinancées et les annuités (pour moitié seulement puisque nous avons estimé que c'était dans cette proportion qu'elles se répartissaient entre le capital et les intérêts qui sont comptés en fonctionnement). En tout état de cause, s'il y a manque de rigueur, les conséquences en sont négligeables puisque les sommes concernées sont faibles.

La deuxième difficulté est due aux sommes présentées pour le second degré dans le tableau déjà cité : pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants, les dépenses d'investissement, au titre des cantines et des internats, sont équivalentes à 85 % de toutes les autres dépenses d'équipement pour le secondaire. Au niveau des communes de 2 000 à 5 000 habitants, ce taux est encore de 57 %.

De plus, ces chiffres ne devraient représenter qu'une partie des investissements en cantine et internat pour le secondaire, puisqu'au moins pour les constructions d'établissements nouveaux, en règle générale, les crédits ouverts et les subventions reçues portent globalement sur la totalité des bâtiments (cantines, salles de classe et locaux administratifs).

Par ailleurs, les sommes inscrites dans le même tableau au titre des dépenses de fonctionnement sont respectivement seize fois et trois fois plus faibles. A ces diverses considérations, il faut encore ajouter que l'absence d'annuités de remboursement d'emprunts tend à prouver soit la difficulté d'isoler les dépenses d'hébergement et de restauration en ce qui concerne l'équipement, soit le caractère exceptionnel de ces dépenses (ou les deux à la fois).

Quoi qu'il en soit, il est hors de question d'étendre de tels résultats à l'ensemble de la France pour les types de communes considérés.

En définitive, nous n'avons rien compté pour les rubriques en cause, faisant l'hypothèse que les dépenses d'investissement pour les cantines et les internats étaient déjà incluses pour l'essentiel dans les dépenses globales d'équipement pour le secondaire.

Cette hypothèse pouvant se justifier ainsi :

- . l'exploitation des comptes administratifs des communes de plus de 10 000 habitants a montré que de telles dépenses étaient rarement comptées à part pour l'investissement,

- . dans les résultats de l'étude portant sur la Côte d'Or, de même les cantines et les internats ne sont pas distingués pour l'investissement alors qu'ils le sont pour le fonctionnement,

- . les dépenses par habitant pour l'équipement au niveau du second degré pour les communes de 2 000 à 5 000 habitants, s'établissent avec la méthode choisie, au même niveau que celles des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

Avant de passer à l'examen des charges de fonctionnement, nous dirons un mot d'un autre type de dépenses que G. BERTHEAS classe dans celles qui sont liées à l'enseignement : l'équipement sportif.

A ce sujet, il est précisé que ce type d'équipement, lorsqu'il existe dans le cadre des établissements scolaires, a été inclus dans les dépenses globales sans qu'il puisse en être distingué ; et par ailleurs, une évaluation de la part revenant à l'enseignement pour les autres équipements sportifs communaux a été effectuée.

En ce qui nous concerne, nous avons compté les seuls équipements sportifs rattachés aux établissements scolaires, conformément à la règle que nous nous sommes fixée pour la mesure des dépenses des grandes communes.

2. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Nous avons regroupé quatre séries de contributions financières par taille de communes et suivant le type d'enseignement :

- . les dépenses nettes totales de fonctionnement scolaire ; soit les données du tableau 31 page 40, pour l'enseignement primaire et celles du tableau 52 page 64, pour l'enseignement secondaire.

- . les remboursements d'intérêts qui sont présentés séparément (au tableau 7 page 12 pour le primaire, au tableau 49 page 62 pour le secondaire).

- . les frais de cantine et d'internat qui au titre du fonctionnement, intègrent également les subventions aux classes de neige ; à l'inverse des résultats pour l'investissement, ici la prise en compte des charges pour l'enseignement secondaire ne pose pas de problème.

- . les dépenses en subventions annexes et frais d'administration générale.

Ce dernier point appelle quelques explications.

Les subventions annexes correspondent à diverses contributions (frais d'hygiène, de documentation, coopératives ...) dont l'affectation à un enseignement particulier n'est pas précisé. En raison de leur faible importance, nous les avons ventilées entre le primaire et le secondaire au prorata des charges globales de ces deux niveaux d'enseignement.

La prise en compte d'une quote part d'administration générale pose un problème que nous retrouverons avec l'exploitation des comptes administratifs des grandes communes quand il s'agira d'examiner la validité des affectations comptables au titre de la participation de l'enseignement aux frais généraux d'administration.

Du point de vue de la forme, nous nous sommes fixé la règle suivante : la mesure des frais d'administration générale pour chaque catégorie de collectivités locales sera présentée globalement et à part (son éventuelle ventilation par niveau et agrégation avec les autres dépenses de fonctionnement, pour le calcul des dépenses unitaires par exemple, seront toujours précisés).

Sans ouvrir la discussion pour l'instant, sur le bien fondé ou non de l'affectation d'une charge d'administration générale à l'enseignement, nous remarquons simplement que les chiffres établis par G. BERTHEAS sur la base d'une évaluation (complétée par enquête auprès des Maires) des dépenses d'administration entraînées réellement par l'enseignement, donnent pour la charge par habitant, une série croissante en fonction de la taille de la commune qui s'ajuste bien avec celle que nous avons dégagée grâce à l'exploitation des comptes administratifs des villes de plus de 10 000 habitants.

LES COMMUNES DE 5 000 A 10 000 HABITANTS

La comparaison entre les dépenses par habitant des communes de 2 000 à 5 000 habitants et celles des communes de 10 000 à 20 000 habitants, qui doit nous permettre d'estimer le financement de l'éducation opéré par les collectivités de la tranche intermédiaire, passe nécessairement par la distinction entre les deux niveaux d'enseignement, primaire et secondaire, et les deux types de charges, équipement et fonctionnement.

Au niveau du second degré, l'estimation est presque immédiate puisque pour l'investissement, comme pour le fonctionnement, les charges de la catégorie inférieure et de la catégorie supérieure sont identiques :

Unité : Franc		
Dépenses nettes par habitant	Investissement	Fonctionnement
2 000 - 5 000 habitants	6,1	13,7
10 000 - 20 000 habitants	6,0	13,9

Afin que les résultats soient comparables, la dépense par habitant pour les communes de 10 à 20 000 habitants inclut l'enseignement général et l'enseignement technique ainsi que la quote part de la charge relative aux services communs (hygiène et ramassage scolaire) ou aux dépenses non ventilées dans les comptes (classes de neige), puisque ces différents éléments s'intègrent au poste "enseignement secondaire" tel que nous l'avons présenté au paragraphe précédent.

Cependant l'exploitation des comptes administratifs pour les communes de plus de 10 000 habitants met en évidence des dépenses relatives à d'autres ordres d'enseignement (agricole et ménager, artistique ...). Or ces dépenses n'apparaissent pas en tant que telles dans l'étude jurassienne : vraisemblablement, elles ont été incluses, pour partie seulement, dans la charge d'enseignement secondaire. Par ailleurs, leur importance doit être beaucoup plus faible dans le cas des petites communes.

En définitive, pour tenir compte de l'incidence possible de cette charge supplémentaire, et en regard des sommes établies pour la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants, nous avons retenu des dépenses nettes par habitant pour le second degré de 6,2 F au titre de l'investissement et de 14,5 F au titre du fonctionnement.

Au niveau du premier degré, les éléments de comparaison s'établissent ainsi :

Dépenses nettes par habitant	Investissement	Unité : Franc
		Fonctionnement
2 000 - 5 000 habitants	12,8	30,8
10 000 - 20 000 habitants	15,5	66,6

Pour l'investissement, les deux résultats sont relativement proches ; si nous avons retenu le chiffre plafond de 15,5, c'est parce que l'analyse des dépenses d'investissement à la charge des grandes communes, qui est présentée à la seconde partie de ce travail, fait apparaître d'importants risques de sous-estimation pour les calculs

relatif à la catégorie des villes de 10 000 à 20 000 habitants.

C'est l'estimation des dépenses de fonctionnement qui présente la plus grande difficulté. S'ils sont discutables, les choix effectués au niveau du second degré et au niveau du premier degré pour l'investissement, n'en comportent pas moins une marge d'erreur relativement limitée et le poids des dépenses retenues est suffisamment faible pour que les risques d'erreur n'influencent pas le résultat final. Ici, au contraire, le champ des variations possibles est étendu et le niveau moyen élevé.

L'examen des résultats des grandes communes montrent une grande stabilité des dépenses nettes par habitant au titre du fonctionnement pour le premier degré à tel point que le plus haut niveau est déjà atteint avec la catégorie des 10 000 à 20 000 habitants. En conséquence, c'est sur la seule base de l'extrapolation du taux d'accroissement des dépenses en fonction de la taille dégagé pour les communes de moins de 5 000 habitants que nous avons estimé la dépense nette par habitant au titre du fonctionnement, soit 48 F. Il est à noter que cette interpolation linéaire donne un résultat très voisin de la moyenne arithmétique des deux dépenses unitaires qui nous servent de référence.

Pour la quote-part d'administration générale, qui est comptée à part, nous avons retenu le chiffre moyen de 8 F par habitant (5,8 F pour les communes de 2 000 à 5 000 habitants, 10 F pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants).

La mesure des dépenses d'enseignement pour l'ensemble des petites communes, telle qu'elle vient d'être exposée, ne peut pas prétendre à une grande précision.

Cependant, la part des collectivités de moins de 10 000 habitants dans les dépenses d'éducation de l'ensemble des communes est beaucoup plus faible que le rapport des populations concernées : alors que la moitié de la population française est recensée dans des localités de moins de 10 000 habitants, ces mêmes localités ne financent que le quart des dépenses d'éducation de l'ensemble des communes.

SECTION III - L'ECHANTILLONNAGE

POUR LES DEPARTEMENTS ET LES GRANDES COMMUNES

A. LA METHODE D'EXTRAPOLATION

A priori, la marche à suivre la plus simple et la plus sûre consiste à prendre pour base d'extrapolation les dépenses par élève pour les différents niveaux d'enseignement.

En fait cette méthode suppose certaines conditions qui ne sont pas réalisées :

Une première solution aurait consisté à élaborer un échantillon unique pour l'ensemble des communes. Traitant de la contribution des petites communes, nous avons à la section précédente, souligné l'étroite corrélation entre la taille et les dépenses scolaires par habitant.

Mais les études pour la Côte d'Or et le Jura mettent également en évidence une liaison entre niveau de population et dépenses par élève. Le tableau suivant donne les chiffres obtenus pour l'enseignement primaire et préscolaire au titre du fonctionnement dans les deux départements.

DEPENSES PAR ELEVE (en francs courants)

(1) Côte d'Or (prévisions 67)	(2) Jura (réalisations 69)
500 - 1000 ———→ 116	————→ 95
1000 - 2000 ———→ 131	————→ 131
2000 - 3000 ———→ 133	} ———→ 165
3000 - 5000 ———→ 173	}
5000 - 10000 ———→ 210	} ———→ 230
10000 - 30000 ———→ 200	} ———→
plus de 100000 ———→ 271	————→ -

(1) Chiffres extraits du Tableau XXVIII page 63 du mémoire déjà cité de D. CLERC - (2) Chiffres extraits du Tableau 34 page 42 du mémoire déjà cité de G. BERTHEAS.

En conséquence, pour obtenir des dépenses par élève, représentatives des moyennes françaises, à partir d'un échantillon unique il faut que celui-ci soit un véritable microcosme de la France du point de vue de la structure démographique. C'est à dire que pour traiter une seule commune de 100 000 habitants il aurait fallu exploiter dans le même temps les comptes de plus de 1 000 communes dont la population est inférieure à 100 000 habitants !

La seule solution acceptable passe donc par un traitement statistique au niveau de chaque tranche de population. Mais dans ce cas, nous devons abandonner le critère de la dépense par élève, car les effectifs scolaires pour l'ensemble de la France ne sont pas connus en fonction de la taille des communes.

C'est pourquoi, pour les grandes communes et pour les départements, comme pour les communes de moins de 10 000 habitants, ainsi que nous l'avons déjà signalé, nous avons opéré à partir des dépenses par habitant calculées pour chaque catégorie qui s'identifie pour l'essentiel à un niveau de population (comme nous le verrons au paragraphe suivant la région parisienne et les départements constituant des cas particuliers).

La population choisie est celle de 1968 (avec doubles comptes), seule donnée disponible par taille de communes.

Pour résumer :

$$\frac{\sum \text{Dépenses d'enseignement calculées pour l'échantillon N}}{N \text{ Population 1968 de l'échantillon N}} = X$$

Population
1968 de la
catégorie
représentée
par l'échan-
tillon N

= Estimation des dépenses d'enseignement pour l'ensemble des collectivités locales.

LES CATEGORIES RETENUES ET LES CRITERES DE SELECTION

1. POUR LES DEPARTEMENTS

En premier lieu, nous avons voulu traiter exhaustivement les trois départements de la "*Petite Couronne*" (Hauts-de-Seine, Seine St Denis, Val de Marne) eu égard à leur participation financière aux enseignements spéciaux de la ville de Paris, qui a pour effet de majorer fortement leurs dépenses de fonctionnement.

Ensuite, parmi les 91 autres départements, nous en avons sélectionné 30 en fonction de 3 critères : la population, la région économique et le taux de scolarisation.

Les deux premiers critères appellent peu de commentaires : il s'agissait de reproduire dans notre échantillon, la dispersion de l'ensemble des départements français (la "*petite couronne*" et Paris étant exclus) en fonction de la taille et de représenter les 21 régions du Plan proportionnellement au nombre de départements qu'elles recouvrent.

En revanche, le critère du taux de scolarisation demande quelques explications. Il s'agit du rapport entre les effectifs scolaires pour un cycle d'études donné et la population en âge de le fréquenter ; ce taux a été calculé par département pour le 2^{ème} cycle long du secondaire, considéré comme un bon indicateur des disparités dans la fréquentation scolaire puisqu'il est facultatif, mais couvre cependant la totalité du territoire national (1).

Les départements ont été classés en 5 groupes en fonction de ce taux de scolarisation :

Moins de 20 %, de 20 à 25 %, de 25 à 30 %, de 30 à 35 %, plus de 35 % .

(1) pour plus de précision sur la définition et le calcul de ce taux de scolarisation voir dans le n° 3 de mai-juin 1973 de la Revue d'Economie Politique l'article de F. ORIVEL : "*Les disparités régionales en matière de taux de scolarisation*" - en particulier page 558.

Notre échantillon reproduit ce classement dans ses proportions relatives, en le combinant avec les deux autres modes de sélection déjà présentés.

2. POUR LES GRANDES COMMUNES

Outre le principe général d'estimation en fonction de la stratification démographique, la situation particulière de la Région Parisienne a retenu notre attention pour le choix des différents échantillons.

Diverses considérations nous ont amené plus précisément à distinguer trois ensembles :

. *La Ville de Paris*

Définie comme collectivité publique territoriale à statut particulier, la Ville de Paris joue à la fois le rôle d'une commune et d'un département. Elle se distingue également par son importance exceptionnelle : pour ce qui nous occupe, c'est à une charge équivalente à près des deux tiers de celle des départements que nos calculs aboutissent.

La mesure réelle de ses dépenses d'éducation s'imposait donc ; nous l'avons faite à partir de l'exploitation du Compte Administratif de cette ville qui d'ailleurs, présente un certain nombre de particularités comptables sur lesquelles nous reviendrons.

. *Les communes de la "Petite Couronne"*

La situation démographique, économique et administrative particulière de la Région Parisienne, suggèrerait une estimation spécifique. Cependant l'examen de la structure démographique des sept départements concernés révèle une opposition très nette entre les trois départements de la "*Petite Couronne*" (Hauts de Seine, Seine St Denis et Val de Marne) où la quasi totalité de la population est localisée dans des villes de plus de 10 000 habitants, et les autres (Yvelines, Essonne, Val d'Oise, Seine et Marne) dont la structure est beaucoup plus proche de l'ensemble des départements français.

C'est pourquoi nous avons présumé que si les communes de la Région Parisienne avaient un comportement différent des autres collectivités, celui-ci devait s'exprimer beaucoup plus nettement au niveau de la *"Petite Couronne"*, de structure démographique plus homogène et donc moins sensible aux variations généralement constatées entre les municipalités de taille différente. De plus, pratiquement, la question de l'échantillonnage se résolvait beaucoup plus facilement pour les trois premiers départements ne comprenant que des grandes villes, que pour les autres qui regroupent toute la gamme des communes.

Ces diverses considérations se traduisent par le choix d'un échantillon de quinze communes pour estimer les dépenses d'enseignement de la *"Petite Couronne"* tandis que les communes de la *"Grande Couronne"* et de Seine et Marne seront représentées selon leurs niveaux respectifs de population à l'intérieur des catégories correspondantes de l'échantillon général.

Les quinze communes ont été sélectionnées de façon à reproduire la dispersion entre les trois départements et les tranches de population de plus de 10 000 habitants.

Notre intention première était cependant quelque peu différente puisque nous pensions distinguer plusieurs sous-échantillons en fonction de la taille des communes de la *"Petite Couronne"* et procéder, sur cette base, à des extrapolations propres à chaque niveau. N'ayant pu exploiter que quinze comptes administratifs, nous avons jugé préférable de procéder globalement d'autant plus que les résultats obtenus, confirmant nos prévisions, donnent un niveau général de dépenses d'enseignement beaucoup plus élevé que pour les autres groupes avec à l'intérieur de cette catégorie, un effet de taille très peu sensible.

. *Les autres communes*

Nous avons construit cinq échantillons de douze communes chacun par catégorie de taille : 10 à 20 000, 20 à 30 000, 30 à 50 000, 50 à 100 000 et plus de 100 000 habitants.

En plus des douze communes représentatives de la catégorie des plus de 100 000 habitants, nous avons traité à part, Marseille, en raison de son poids particulier à l'intérieur de cette tranche de population.

La sélection des villes pour chaque catégorie s'est faite suivant les critères déjà présentés avec l'échantillonnage des départements :

- . la population, pour tenir compte des différences à l'intérieur des tranches retenues, particulièrement pour celle des plus de 100 000 habitants,
- . la région économique à laquelle appartient la commune,
- . le taux de scolarisation, dont la prise en compte au niveau de la commune présente un intérêt plus limité puisqu'il est calculé globalement par département.

A celà, il faut ajouter un critère d'exclusion, qui s'applique à toute commune appartenant à une communauté urbaine ou à un syndicat ayant des charges scolaires (pour ce dernier cas, dans la mesure où les renseignements fournis soit directement par la municipalité, soit par l'examen du Compte, nous permettaient d'en avoir connaissance).

Nous avons déjà abordé cette question dans la présentation générale de la première partie de notre travail. Il convient d'en préciser les termes en se souvenant que dans les différents cas de regroupement de collectivités locales, chaque participant conserve un budget propre en plus du budget commun.

En raison de la méthode d'estimation retenue qui procède par taille de communes, les villes membres d'une association ne peuvent pas représenter la tranche de population à laquelle elles appartiennent puisqu'elles sont déchargées d'une partie de leurs dépenses d'enseignement, et de plus, l'association concernée ne peut pas être intégrée à une catégorie particulière puisqu'elle regroupe des communes de taille très différente.

La conséquence logique de cette situation consiste à exclure les communes intéressées de l'échantillonnage tel que nous l'avons présenté jusqu'ici.

Reste le problème de l'estimation des dépenses d'éducation enregistrées à la fois dans les comptes des syndicats et des communautés urbaines et dans les propres comptes des communes participantes.

La solution la plus exacte consisterait à faire le décompte de toutes les collectivités concernées et de la population qu'elles représentent pour chaque tranche puis de procéder à une estimation particulière sur cette base. Si une telle méthode est possible pour les communautés urbaines, ce n'est pas le cas pour les syndicats qui participent au financement de l'enseignement pour lesquels nous ne possédons pas la liste nominative des communes associées.

Notre hypothèse de travail a été la suivante : une commune qui ne participe pas à un regroupement, dépense en moyenne pour l'enseignement autant qu'une commune qui est dans la situation inverse si on additionne pour celle-ci ses dépenses propres et sa participation aux dépenses scolaires de l'association à laquelle elle appartient.

Par conséquent, en fait, notre estimation de la charge des collectivités locales mesure également les dépenses d'enseignement des communautés urbaines et des syndicats.

Enfin notre liste des critères de sélection ne serait pas complète sans la mention d'un dernier élément qui a été introduit de fait et a posteriori : le choix des seuls comptes administratifs dont la présentation permettait l'application de notre méthode d'exploitation. Il est possible que cette ultime sélection influence quelque peu notre estimation s'il y a effectivement une relation entre l'effort financier et l'effort de précision comptable, mais rien jusqu'à présent, ne nous permet de valider cette hypothèse et nous considérons a contrario que ce choix n'introduit aucun biais.

LA COLLECTE DES DOCUMENTS ET LA PRESENTATION DES ECHANTILLONS DEFINITIFS

Pour les échantillons de grandes communes, nous avons établi plusieurs listes de villes équivalentes par rapport aux critères qui ont été présentés, et nous nous sommes adressés aux Maires des municipalités sélectionnées pour le prêt des comptes administratifs.

Notre demande a été accueillie plutôt favorablement puisque le taux général de réponses positives est des deux tiers, le contenu de

la correspondance échangée témoignant de l'intérêt généralement suscité par ce type d'étude (1).

Cependant en fonction de la méthode retenue pour l'exploitation des comptes, seulement un document sur deux était utilisable (présentation trop peu détaillée, absence d'état annexe concernant la dette ou le personnel municipal ...).

Au total 228 demandes nous ont permis de traiter les comptes de 76 communes.

Pour les départements et la ville de Paris, les documents nous ont été prêtés par la Direction de la Comptabilité Publique. Concernant la mesure des dépenses des départements de la *"Petite Couronne"* distingués en raison de leur participation aux enseignements spéciaux de Paris, le compte administratif de la Seine Saint Denis n'étant pas disponible, nous avons dû extrapoler les résultats des deux autres départements.

Le tableau de la page 33 décrit les échantillons définitifs utilisés, et les met en rapport avec les catégories qu'ils représentent du point de vue de la population et du nombre d'unités concernées.

(1) Il est à noter que le taux de réponse de la part des communes de moins de 10 000 habitants pour lesquelles nous avons envisagé dans un premier temps, d'exploiter également les comptes administratifs, a été nettement moins bon, ce qui s'explique par le personnel et les archives limités dont disposent les petites municipalités.

- ECHANTILLONNAGE DES DEPARTEMENTS ET DES GRANDES COMMUNES -

	Nombre d'UNITES de l'ECHAN- TILLON	Nombre TOTAL d'UNITES	POUR- CENTAGE	Population de l'ECHAN- TILLON	Population TOTALE	POUR- CENTAGE
<i>Communes de 10 000 à 20 000 habitants</i>	12	33	36	2.269.943	5.930.635	38
<i>de 20 000 à 30 000 habitants</i>	12	37	32	810.318	2.424.290	34
<i>de 30 000 à 50 000 habitants</i>	12	75	16	444.197	2.918.273	15
<i>de 50 000 à 100 000 habitants</i>	12	109	11	298.309	2.664.291	11
<i>+ de 100 000 h.</i>	12	322	04	174.946	4.358.562	04
<i>MARSEILLE</i>	1	1	100	893.771	893.771	100
<i>Gdes Communes de la "Petite Couronne"</i>	15	101	15	578.918	3.758.214	15
<i>TOTAL Grandes Communes</i>	76	678	11	5.470.402	22.948.036	24
<i>PARIS</i>	1	1	100	2.607.625	2.607.625	100
<i>Départements de la "Petite Couronne"</i>	2	3	66	2.602.812	3.859.696	67
<i>Autres départements</i>	30	91	33	14.436.358	44.373.256	33
<i>TOTAL départements</i>	32	94	34	17.039.170	48.232.952	35
<i>TOTAL Gdes COMMUNES PARIS INCLUS</i>	77	679	11	8.078.027	25.555.661	32
<i>TOTAL DEPARTEMENTS PARIS INCLUS</i>	33	95	35	19.646.795	50.840.577	39

- NOTES : 1. La population retenue est celle de 1968 (avec doubles comptes).
2. Les catégories 10, 20 000 ... plus de 100 000 habitants, excluent les communes classées ailleurs.
3. Les charges de la ville de Paris sont pour partie celles d'un département et pour le reste, celles d'une commune.

CHAPITRE II - LA METHODE D'EXPLOITATION DES COMPTES ADMINISTRATIFS

DES GRANDES COMMUNES ET DES DEPARTEMENTS

Le cadre comptable imposé aux communes de plus de 10 000 habitants par l'instruction M 12, innove sans aucun doute par rapport aux comptabilités analytiques en vigueur, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. La classe 9, qui ne se limite pas aux seuls comptes analytiques d'exploitation, mais porte également sur les opérations d'investissement, se fond avec la comptabilité générale en un système unique. Chaque opération financière reçoit une double qualification du point de vue de sa nature par utilisation des comptes et sous-comptes des classes 1 à 8 (les articles), du point de vue de sa fonction par utilisation des comptes de la classe 9 (les chapitres) divisés en deux groupes, suivant qu'il s'agit d'une opération d'investissement ou d'une intervention concernant le fonctionnement. Articles et chapitres forment ainsi un système de coordonnées caractérisant chaque opération et permettant les agrégations dans les deux sens, en premier lieu au niveau de la collectivité locale, et ensuite, en principe, au niveau d'une synthèse nationale. De plus, par sa présentation matérielle même, le compte administratif donne la primauté au classement par fonction, puisqu'il se présente comme une succession de chapitres regroupés en deux grandes sections : l'équipement ou investissement, l'exploitation ou fonctionnement.

Ces quelques considérations d'ordre comptable, montrent en définitive que toute grande fonction municipale, donc l'action éducative, dans la mesure où elle est définie par un chapitre ou un groupe de chapitres et diversifiée par sous-chapitres selon ses différentes composantes, peut être abordée sous ses aspects financiers à partir de l'examen des comptes administratifs.

Cependant si la mesure des dépenses d'enseignement est possible avec le document comptable présenté, en aucun cas elle n'est immédiate.

Nous allons résumer brièvement les principales difficultés rencontrées avant de les reprendre dans le détail pour les deux sections d'investissement et de fonctionnement.

Deux d'entre elles sont d'ordre général :

. Les divisions en chapitre et sous-chapitre n'épousent pas systématiquement les limites de l'objet de notre étude.

. Les distinctions nécessaires par niveau d'enseignement, n'existent pas toujours dans le cadre de la présentation fonctionnelle.

Chaque section pose un problème particulier :

. En raison de l'existence du mode de financement sur emprunt des programmes d'équipement scolaire, il faut déterminer une méthode apte à rendre compte de la charge nette totale pour l'investissement.

. Certains services généraux regroupent pour le fonctionnement des charges imputables à différentes fonctions. La détermination des dépenses de ce type qui sont faites au titre de l'enseignement, constitue la question centrale que nous aurons à résoudre.

Enfin, au niveau de l'articulation entre les deux sections, la règle comptable qui consiste à équilibrer le déficit des opérations d'investissement par un prélèvement sur le fonctionnement implique l'élimination des doubles comptes en liaison d'ailleurs avec le problème de la ventilation des frais généraux ou présentés comme tels.

La comptabilité des départements (régie par l'instruction M 51), ne différant que par quelques détails de la comptabilité des grandes villes, l'exposé de la méthode d'exploitation des comptes administratifs ne fera mention des documents départementaux qu'en cas de problèmes spécifiques.

SECTION I - LA MESURE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Le traitement analytique des opérations d'investissement se particularise par l'utilisation de la notion de programme, c'est-à-dire le regroupement de toutes les dépenses et recettes pour un même type d'opérations exécutées pendant l'année et définies par rapport à leurs finalités socio-économiques. Cependant deux éléments viennent compliquer ce schéma de base : certaines opérations ne peuvent être rattachées à un programme tel qu'il a été défini et par ailleurs il est intéressant de distinguer les investissements pris en charge par la commune de sa simple participation à des opérations qu'elle ne contrôle pas directement.

Il en résulte une classification en trois grandes divisions :

. Le groupe de chapitres 90, qui intègre l'ensemble des programmes communaux, c'est-à-dire ceux dont la propriété reste à la commune.

. Le groupe de chapitres 91, ou programmes non communaux, qui décrit toutes les participations financières (et les recettes dégagées pour ce faire) de la commune à des opérations pour le compte de l'Etat, du département ou d'autres tiers, y compris des communes.

. Le groupe de chapitres 92, qui réunit toutes les opérations hors-programme : c'est la cas par exemple des acquisitions de terrains destinés à la constitution de réserves foncières, et surtout des remboursements d'emprunts qui ne sont pas affectés à un programme particulier dans la mesure où chaque programme regroupe les seules opérations réalisées dans l'année tandis que les annuités de remboursement concernent des opérations antérieures.

Chacune de ces grandes subdivisions inclut une participation au financement de l'enseignement, mais dans des proportions très inégales.

Il s'agit d'en faire l'inventaire, avant d'aborder la question plus générale du mode de détermination de la charge nette d'équipement scolaire.

A. PRESENTATION DES DEPENSES D'EQUIPEMENT SCOLAIRE

1. LA PARTICIPATION DU CHAPITRE 903

Parmi les programmes communaux, le chapitre 903 est réservé à l'équipement scolaire et culturel. La distinction entre ce qui relève de l'action éducative et de l'action culturelle est relativement facile à faire à partir de la division par sous-chapitres. Le regroupement en un seul chapitre de ces deux types d'activité ne se justifie guère, alors que par ailleurs on n'a pas hésité à créer des comptes particuliers pour des opérations au volume beaucoup plus réduit.

En fonction du degré de précision des comptes que nous avons exploités, et de l'importance des charges qui sont mises en évidence, nous avons distingué les catégories suivantes :

- . L'enseignement pré-scolaire et de premier degré, que nous avons dû regrouper parce que dans de nombreux comptes ils ne sont pas différenciés.

- . L'enseignement secondaire général, premier et deuxième cycles confondus pour la même raison que celle invoquée ci-dessus.

- . L'enseignement supérieur, dont les charges ne sont pas négligeables pour les grandes villes du fait de l'obligation de fournir et de mettre en viabilité les terrains, et en raison de circonstances liées à la période étudiée, c'est-à-dire la participation des communes à la transformation des anciennes Ecoles de médecine en Facultés.

- . L'enseignement technique, type C. E. T. et type Lycée.

- . L'enseignement artistique, qui représente une charge très faible pour la section d'investissement, mais que nous avons cependant compté à part dans la mesure où pour le fonctionnement, cette charge n'est plus négligeable.

- . Les autres types d'enseignement, qui ont été regroupés en raison des

charges d'équipement extrêmement réduites qu'ils suscitent ; il s'agit en particulier de l'enseignement agricole et ménager, de l'enseignement professionnel et de divers enseignements spécialisés.

. Les enseignements spéciaux (pour handicapés) qui ont été comptés à part seulement lorsqu'ils représentaient une charge importante, comme c'est le cas pour les départements et la Ville de Paris ; sinon ils ont été inclus dans l'enseignement primaire.

Restent deux sortes de dépenses qui ne s'intègrent pas directement à cette classification.

Ce sont, d'une part des dépenses communes à différents niveaux d'enseignement, telles les charges d'hygiène, d'inspection, d'orientation et d'administration scolaire. Nous les avons dans un premier temps calculées à part pour ensuite les répartir entre les enseignements primaire, secondaire et technique. Mais il faut préciser que ces charges sont plus souvent comptées dans d'autres programmes que ceux du chapitre 903.

D'autre part, et surtout, il s'agit de l'équipement sportif scolaire. Ces dépenses peuvent se présenter sous trois formes différentes :

. Soit intégrées directement dans le sous-chapitre correspondant au niveau d'enseignement qui en bénéficie.

. Soit dans un sous-chapitre où sont enregistrées les seules opérations d'équipement sportif scolaire.

. Soit dans un sous-chapitre qui regroupe divers équipements sportifs spécifiquement scolaires ou non.

Il est fréquent d'ailleurs de rencontrer ces différents modes de classement dans le même compte administratif.

Nous n'avons retenu comme équipements sportifs pour l'enseignement que les seuls équipements dont l'utilisation dans le cadre scolaire ne paraissait faire aucun doute.

C'est évidemment le cas des deux premiers modes de classification ; pour le troisième il faut distinguer deux sous-ensembles : les équipements sportifs réservés à l'enseignement et les autres.

Nous avons pu repérer les premiers, grâce aux libellés des articles qui décrivent chaque opération à l'intérieur des différents sous-chapitres (classement par nature) ; nous ne sommes pas sûrs cependant d'en avoir pris en compte la totalité.

Quant aux autres installations sportives municipales, nous avons exclu dans leur totalité les dépenses correspondantes bien qu'effectivement ces équipements puissent être utilisés pour la pratique du sport scolaire.

Déterminer la base d'une telle imputation aurait nécessité un travail d'enquête auprès des Municipalités, que nous ne pouvions pas assurer. Par ailleurs, on peut considérer que l'équipement sportif, quand il n'est pas réservé aux scolaires, fait partie d'une fonction "activités sportives" représentant une charge spécifique pour la collectivité locale, mais peut être utilisé à titre gratuit par le système d'enseignement de la même façon que, sur un plan plus général, l'enseignement bénéficie de l'infrastructure locale.

Les dépenses d'enseignement sportif scolaire retenues n'ont pas fait l'objet d'un poste particulier mais elles ont été ventilées dans les différents niveaux d'enseignement concernés.

Enfin, en ce qui concerne les départements, deux autres types d'équipement constituent des postes particulièrement importants : les investissements pour les Ecoles Normales, et la constitution des parcs départementaux de classes mobiles.

2. LA PARTICIPATION DES AUTRES CHAPITRES DU GROUPE 90.

La présence de dépenses d'enseignement dans d'autres programmes communaux que ceux du chapitre 903 peut s'expliquer par deux causes concomitantes : certaines opérations à des fins d'enseignement répondent également à un autre but, et des considérations de facilité de présentation comptable peuvent l'emporter dans certains cas sur une analyse plus poussée des finalités socio-économiques.

L'examen systématique des différents chapitres du groupe 90, a permis de dégager essentiellement :

. Des dépenses pour travaux d'aménagement de voies d'accès à des établissements ou des cités scolaires, au chapitre 901 (voirie) ; ces charges concernent les différents niveaux d'enseignement y compris le supérieur.

. Des dépenses d'équipement de cantines scolaires, de centres médico-scolaires et de centres d'orientation au chapitre 904 (équipement sanitaire et social). Ce compte enregistre, mais dans des proportions moindres, des dépenses du type de celles qui sont classées pour le fonctionnement dans le service des oeuvres sociales scolaires (chapitre 944). Nous avons regroupé les charges d'équipement de cantines scolaires avec les autres dépenses d'enseignement de premier degré sans les distinguer comme pour la section de fonctionnement dans la mesure où elles sont ici beaucoup plus faibles, ce qui s'explique d'ailleurs par le fait qu'elles n'apparaissent pas en tant que telles lorsque les cantines sont intégrées dans les groupes scolaires. C'est pour cette même raison qu'au niveau de l'enseignement secondaire les dépenses d'équipement pour demi-pensions et internats n'apparaissent que très rarement.

Les dépenses d'hygiène et d'orientation scolaire, avec d'autres dépenses de même nature enregistrées dans d'autres comptes, constituent le poste particulier des services communs aux enseignements primaire, secondaire et technique.

D'une façon générale, si les dépenses que nous avons comptées représentent une charge relativement importante pour telle ou telle commune, au niveau global leur poids est faible comme nous le précisons plus loin.

Au niveau des départements, on trouve quelques dépenses relatives à l'orientation ou à l'inspection académique, soit au chapitre 900 (bâtiments administratifs) soit au chapitre 908 (habitation et urbanisme) en ce qui concerne les logements de fonction, en plus du chapitre 904 déjà cité.

3. LA PARTICIPATION DES GROUPES DE CHAPITRE 91 ET 92

Pour les programmes non communaux, il faut distinguer nettement le cas des départements et celui des communes.

. C'est plus de la moitié des dépenses d'équipement des départements qui sont faites au titre des subventions aux communes dont l'essentiel s'inscrit au chapitre 912, *"Programmes pour les communes et établissements publics communaux"* les postes les plus importants concernant l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire.

. La participation des communes à des programmes qu'elles ne contrôlent pas directement est beaucoup plus faible et concerne essentiellement les programmes pour l'Etat du chapitre 910, qui se partagent entre l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire.

Le groupe de chapitres 92 permet de décrire des opérations qu'il est difficile d'inscrire dans le cadre d'un programme annuel. Certaines de ces opérations peuvent être liées au financement de l'enseignement. Les terrains acquis par la commune pour constitution de réserves foncières, peuvent à un autre stade être utilisés pour des constructions scolaires ; il n'était pas possible, cependant, d'estimer la part de ces dépenses immobilières pouvant être affectées par la suite à l'enseignement.

En contrepartie nous n'avons pas compté en recette les aliénations de terrains ou bâtiments ayant été utilisés pour l'éducation.

Le chapitre 925 enregistre les opérations purement financières. Nous expliquons au paragraphe suivant pourquoi nous ne comptons pas les remboursements d'emprunts (en capital) dans le calcul de la charge d'enseignement. Toutefois, nous avons retenu certaines autres opérations, de volume extrêmement réduit il est vrai, telles les annuités de subventions en capital.

Les annuités de subventions en capital débitées ou créditées au chapitre 925 sont le résultat de la procédure comptable suivante : quand le département (ce type d'opération en tant que dépense concerne essentiellement les départements) décide l'attribution d'une subvention à verser en annuités pour une ou plusieurs communes, la totalité de la somme est inscrite en dépense *et* en recette au compte 912 (*Programmes pour les communes*) tandis que chaque année pendant toute la durée des versements le compte 925 sera débité du montant de l'annuité correspondante.

On considère qu'à la date de décision de la subvention à verser en annuités, un emprunt fictif est réalisé, dont le remboursement sera effectué par annuités sur la période prévue d'où le classement de ces annuités de subventions d'équipement avec les annuités de remboursements d'emprunts réels du compte 925.

Pour savoir exactement quelles opérations de ce type concernent l'enseignement, il est généralement nécessaire d'utiliser les renseignements fournis par "*l'état de la dette*" qui détaille les sommes enregistrées globalement au chapitre 925.

4. LE CLASSEMENT DES OPERATIONS PAR NATURE.

Le principe de la double classification permet de connaître pour chaque dépense et chaque recette à la fois sa destination et sa nature.

Parmi les dépenses d'équipement scolaire sont distingués : les acquisitions de terrains, de mobilier et gros matériel, les constructions neuves et les grosses réparations, les divers travaux d'aménagement...

L'énoncé de ces différentes opérations souligne d'ailleurs le caractère fluctuant de la séparation comptable entre investissement et fonctionnement ; le volume de l'opération reste un critère déterminant, particulièrement pour les réparations et l'achat de matériel scolaire, témoignant de la survivance de l'ancienne distinction entre dépenses extraordinaires et dépenses ordinaires.

En ce qui concerne l'exploitation de la classification par nature, le cadre fixé pour notre étude n'impliquait pas nécessairement son utilisation, c'est pourquoi nous n'en avons pas tenu compte dans nos résultats pour les dépenses, d'autant que cette présentation demandait un important travail de synthèse.

En recettes, le classement par nature caractérise les masses financières selon leur origine. Nous avons retenu quatre grandes catégories :

- . Les subventions de l'Etat (pour l'essentiel, celles du Ministère de l'Education Nationale).
- . Les subventions des Fonds scolaires départementaux.
- . Les subventions des départements.
- . Les subventions et participations diverses.

Il est à noter que les fonds scolaires départementaux qui sont financés par l'Etat sur la base d'une participation forfaitaire par enfant scolarisé, sont gérés par les Conseils Généraux, mais répartis directement entre les communes et le département sans que la totalité des fonds passe par le budget départemental. Cependant, une partie de la somme allouée aux départements est redistribuée aux communes sous forme de subventions au titre du fonds scolaire, tandis que l'autre partie est utilisée pour leurs propres besoins.

Dans les postes que nous avons retenus, les "*Subventions des fonds scolaires départementaux*" regroupent les seules allocations dont les communes bénéficient directement (lorsqu'il s'agit des comptes départementaux, ce poste mesure la part allouée aux départements) tandis que les "*Subventions des départements*" prennent en compte l'ensemble des subventions qui tirent leur origine du budget départemental, et de ce fait intègrent les subventions financées sur la part du fonds scolaire qui revient au département.

D'autre part, l'examen des comptes administratifs départementaux nous permet de connaître la proportion des subventions départementales financées sur fonds scolaires.

5. POUR RESUMER :

Les dépenses d'équipement scolaire des communes ne représentent en moyenne que 60 % de la totalité des dépenses du compte 903. C'est environ 10 % des charges d'investissement pour l'enseignement qui apparaissent dans d'autres chapitres, se répartissant pour un tiers dans les chapitres du groupe 90 autres que le compte 903, et pour deux tiers dans les groupes de chapitre 91 (pour l'essentiel) et 92.

Les études antérieures ne prenant en compte que le seul chapitre 903 mais dans sa totalité, il en résultait une surestimation des dépenses brutes d'investissement des communes.

Au niveau des départements, les dépenses pour les programmes non départementaux (groupes 91 et 92) représentent plus de 60 % des dépenses d'équipement scolaire.

B. LA METHODE DE CALCUL DE LA CHARGE NETTE

Le financement des opérations d'équipement scolaire dont nous venons de faire l'inventaire se divise en trois grandes masses : les subventions et participations de tiers, les emprunts, et l'auto-financement qui provient pour l'essentiel, des recettes fiscales propres à chaque collectivité locale. Il est tout à fait intéressant de distinguer les dépenses réalisées selon l'origine des fonds employés et de comparer ainsi les poids relatifs et les évolutions respectives.

Lorsqu'il s'agit de mesurer la part des investissements qui reste à la charge des communes, deux méthodes sont possibles :

Si l'on fait abstraction du cadre strict de l'exercice annuel, seules les diverses subventions et participations de l'Etat, du département, des autres communes et établissements publics, et éventuellement d'autres tiers, sont à déduire des dépenses constatées, en vue d'établir la contribution réelle de chaque commune aux investissements scolaires. En effet, les recettes sur emprunts s'annulent dans le temps avec les annuités de remboursement en capital, tandis que les frais supplémentaires qu'entraîne ce mode de financement sont intégrés aux charges de fonctionnement sur la base du calcul des intérêts versés au titre des emprunts à des fins d'équipement scolaire.

En revanche, dans le cadre d'une étude qui s'attache à mesurer les dépenses réellement constatées au cours d'une année, il peut sembler plus logique de compter la totalité de ce que la commune a déboursé au titre de l'enseignement et d'en déduire l'ensemble des sommes encaissées au même titre. Ce qui revient à additionner les dépenses d'équipement réalisées et les annuités de remboursement en capital (et éventuellement en intérêt) et d'en soustraire la somme des subventions et des emprunts réalisés.

Toutefois cette optique strictement financière n'est pas sans susciter des critiques.

Autant l'analyse séparée des deux éléments autofinancement et charge de la dette remboursée peut fournir des renseignements intéressants sur le comportement des communes, autant l'utilisation de leur somme risque de fausser la mesure de l'effort des communes pour l'année considérée.

La comparaison entre les emprunts nouveaux et les annuités de la dette montre que ces dernières sont inférieures. Ainsi en 1969, pour la totalité de leurs opérations, les communes ont emprunté 5 260 millions, alors qu'elles ont remboursé 2 120 millions (en capital) auxquels il faut ajouter 1 831 millions de frais financiers (intérêts), soit une charge totale de 3 951 millions (chiffres publiés dans les *"Statistiques des Comptes"* déjà cités). Un rapide sondage en ce qui concerne les seules opérations d'équipement scolaire fait apparaître un résultat du même ordre. Il ressort de ces chiffres que compter les emprunts en recettes et en contrepartie les remboursements d'emprunts en dépenses, reporte sur l'avenir une charge qui pourtant d'ores et déjà, engage la commune et limite d'autant ses possibilités d'investissements futurs.

Enfin, si l'on comptait les emprunts en recettes, on devrait admettre que les organismes prêteurs supportent des charges pour l'éducation (et pour d'autres services d'ailleurs). En effet, lorsqu'on ventile la totalité des dépenses effectuées pendant l'année au titre de l'enseignement, entre l'Etat, les collectivités locales, les entreprises, les ménages, et si on n'intègre pas les dépenses sur emprunts dans les charges des collectivités locales, il apparaît un reliquat égal à la différence entre les sommes empruntées et les remboursements d'emprunts qu'on doit attribuer aux organismes prêteurs.

En définitive, la méthode qui nous semble être la plus apte à mesurer la charge réelle des communes est celle qui consiste à déduire des dépenses constatées, les seules subventions et autres participations, en considérant que les emprunts ont une contrepartie qui est l'obligation de les rembourser, ce qui les annule en tant que recettes.

Seuls les intérêts sont comptés en dépenses de fonctionnement comme charge résultant de l'utilisation du mode de financement par emprunts.

Une dernière remarque cependant : les écarts de commune à commune sont importants au niveau des dépenses d'équipement, il en va de même, mais dans une moindre mesure, lorsqu'on compare les résultats obtenus pour les différentes catégories que nous avons distinguées, et pour l'ensemble des collectivités locales, les données fournies par les "*Statistiques des Comptes*" révèlent également des fluctuations non négligeables d'une année sur l'autre, au niveau de la totalité des opérations d'investissement. Le décalage d'un ou plusieurs exercices entre certaines dépenses effectuées et les subventions correspondantes est un facteur explicatif des variations au niveau de chaque commune, mais nous avons déjà dit comment, au niveau global, il devait y avoir compensation. Un autre élément d'explication de ces écarts tient au caractère *extraordinaire* des constructions scolaires dans les limites d'une seule commune, particulièrement pour les plus petites. On pourrait penser que l'approche financière qui inclut les remboursements d'emprunts est susceptible de réduire ce facteur conjoncturel. En fait, il ne semble pas, car si l'on compte les seuls remboursements en capital, on obtient une mesure inégalement dépréciée des différentes opérations antérieures et si l'on intègre les paiements d'intérêts, on ajoute un nouvel élément de distorsions, en raison de l'existence de taux très variables.

SECTION II - LA MESURE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

La section de fonctionnement suit également la règle de la double classification simultanée des opérations selon leur fonction et selon leur nature.

De l'application de ce cadre comptable surgit la difficulté méthodologique dont la solution a sans doute les conséquences les plus importantes sur le niveau de l'estimation des dépenses globales d'enseignement des collectivités locales.

Ce problème essentiel découle du classement par fonction dans la mesure où sont distingués par chapitres, des services propres à chaque grande activité municipale et des services à caractère général, mais aussi du classement par nature puisque à l'intérieur de chaque service, donc de chaque chapitre, les dépenses se subdivisent en "*dépenses directes*" c'est à dire, concernant directement le service en question et "*dépenses indirectes*" résultant d'une série d'opérations d'ordre avec les services généraux.

Cependant, avant de revenir abondamment sur cette question liée à l'articulation des deux classifications et des problèmes de mesure qu'elle pose, nous allons décrire les chapitres relatifs à la fonction enseignement et mentionner les quelques différences qui existent avec la section d'investissement du point de vue de la prise en charge de tel type d'enseignement ou de la participation à telle activité intégrée au système scolaire.

A. PRESENTATION DES DEPENSES D'ENSEIGNEMENT POUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

La section de fonctionnement utilise les groupes de comptes suivants :

. groupe 93, pour les services généraux : service financier (chapitre 930), personnel permanent (chapitre 931), ensembles mobiliers et immobiliers (chapitre 932) administration générale (chapitre 934).

. groupe 94, pour les services à caractère administratif dont le chapitre 943 *"enseignement"*, le chapitre 944 *"oeuvres sociales scolaires"* et le chapitre 945 *"Sport et Beaux Arts"*.

. groupe 95, pour les services sociaux.

. groupe 96, pour les services à caractère économique.

. groupe 97, pour le service fiscal.

Si l'on met à part les services généraux, les dépenses d'enseignement se circonscrivent aux trois chapitres cités dans le groupe 94.

1. LE CHAPITRE 943 : *"Enseignement"*

Les dépenses *"directes"* (1) inscrites à ce chapitre ont été comptées dans leur quasi totalité (les très rares exceptions concernent des subventions à des activités ne s'appliquant pas à l'enseignement et qui d'ailleurs sont normalement classées au chapitre des oeuvres sociales scolaires). La ventilation de ces charges par sous-chapitre nous a permis de distinguer les mêmes niveaux et ordres d'enseignement que pour l'investissement : primaire et préscolaire, secondaire, technique,

(1) Dans les trois paragraphes qui établissent les limites de la fonction enseignement, chaque fois que le terme dépense sera employé, il s'agira en fait des seules dépenses dites directes.

supérieur, artistique et autres enseignements.

Cette classification appelle cependant trois remarques :

- quelques dépenses ne s'intègrent pas dans cette nomenclature, il s'agit de frais d'orientation, d'hygiène et de ramassage scolaire que nous avons regroupés, sous une rubrique "*frais communs*" avec les dépenses correspondantes du chapitre 944 (dans lequel d'ailleurs ces frais devaient toujours figurer si le cadre comptable était appliqué à la lettre).

- les écoles de Musique et des Beaux Arts (l'enseignement artistique) qui ont souvent un statut municipal entraînent des charges relativement importantes, particulièrement pour le paiement du personnel enseignant, ce qui nous a incités à distinguer ce type d'enseignement.

- primitivement, nous pensions faire une estimation des subventions municipales à l'enseignement privé. En fait, ce type de financement n'est pas toujours différencié, bien que le cadre comptable prévoie un sous-chapitre particulier (c'est quelquefois à la lecture du libellé d'un article que nous apprenions incidemment qu'il s'agissait de subventions à l'enseignement privé), de plus il est essentiellement localisé dans l'Ouest et dans l'Est de la France. En définitive, les chiffres obtenus étaient très faibles, mais sans grande signification. C'est pourquoi nous avons préféré les confondre avec la catégorie "*autres enseignements*" qui d'ailleurs dans sa totalité, ne représente guère plus de 1 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

2. LE CHAPITRE 944 "*Oeuvres Sociales Scolaires*"

Nous avons exclu essentiellement les colonies de vacances et toutes les dépenses à l'intérieur du sous-chapitre "*autres oeuvres sociales scolaires*" dont le caractère scolaire n'était pas spécifié. En revanche, ont été retenus : l'orientation, l'hygiène, le ramassage et les cantines scolaires, les classes de neige, les subventions aux Caisses des écoles et enfin de rares dépenses pour les internats scolaires.

La justification globale de la prise en compte de dépenses de ce type, c'est qu'elles sont liées historiquement à l'exercice de l'enseignement.

Un seul élément peut véritablement prêter à discussion, d'autant que la charge représentée n'est pas négligeable : les subventions aux Caisses des Ecoles.

Les caisses des Ecoles sont des établissements publics communaux (nous avons déjà expliqué pourquoi nous ne comptons pas leurs dépenses en tant que telles mais uniquement par le biais des subventions de la commune). A l'origine -loi du 10 avril 1867- elles avaient pour but de "faciliter la fréquentation scolaire aux enfants des familles nécessiteuses". En fait leurs activités actuelles sont très diversifiées ; logiquement lorsqu'elles gèrent des cantines scolaires, on doit compter leurs dépenses, mais lorsqu'elles organisent des colonies de vacances, cela n'entre plus dans le champ de notre étude. Là encore une enquête complémentaire aurait été nécessaire. En définitive, nous avons estimé que que puisque leur but premier était de contribuer au bon fonctionnement de l'enseignement, nous pouvions en tenir compte mais en prenant la précaution de les classer à part dans nos résultats, ce qui laisse toute possibilité de les déduire s'il se révèle que l'essentiel de leur activité ne concerne pas strictement l'enseignement.

L'orientation, l'hygiène et le ramassage scolaires constituent les "*frais communs*" des trois types d'enseignement primaire, secondaire et technique. Cependant pour les départements, le ramassage scolaire à lui seul forme un poste particulier (alors que la charge nette de ramassage pour les communes est très faible, pour les départements, à l'inverse, elle constitue entre 25 et 30 % du total des dépenses de fonctionnement).

Les cantines scolaires et les internats, les classes de neige et les caisses des écoles ont été pour leur part ventilés selon les enseignements concernés c'est-à-dire pour l'essentiel, l'enseignement primaire. La part que ces différentes contributions représentent dans les frais pour le premier degré sera précisée dans les tableaux de synthèse.

Les quelques dépenses classées par erreur au chapitre 944 ont été regroupées avec les charges correspondantes des différents types d'enseignement dégagés au chapitre 943.

En définitive, si la sélection des dépenses d'enseignement à travers la présentation du chapitre 944 n'est pas aussi immédiate que pour le chapitre 943, il faut savoir cependant que les sommes enregistrées ne représentent qu'environ le dixième des charges globales.

3. LE CHAPITRE 945 *"Sport et Beaux-Arts"*

Si nous mentionnons ce chapitre, c'est parce que certaines communes, au lieu de compter leurs dépenses pour l'enseignement artistique au sous-chapitre prévu dans le cadre du compte 943, les affectent au service *"Sport et Beaux-Arts"*. Nous avons additionné les sommes ainsi dégagées avec les autres frais relatifs aux écoles de Musique et des Beaux-Arts.

Pour le sport scolaire, la totalité des charges est inscrite au chapitre 943.

4. LE CLASSEMENT PAR NATURE

Comme pour la section d'Investissement chaque chapitre regroupe dépenses et recettes.

Les recettes concernant les deux chapitres 943 et 944 se répartissent entre les subventions de l'Etat, celles du Département, l'allocation du Fonds Scolaire, la taxe d'apprentissage versée par les entreprises et des participations ou recouvrements divers tels que les participations des familles aux frais de cantines qui constituent la part la plus importante de ce poste.

Il faut noter également l'existence, d'ailleurs exceptionnelle et pour des sommes très minimes, de recettes dites indirectes, résultant généralement de prestations fournies à d'autres services communaux. Les dépenses se subdivisent en "dépenses directes" et "dépenses indirectes".

Les dépenses directes comprennent les fournitures diverses, les dépenses d'énergie, les rémunérations de personnel temporaire et les rémunérations diverses (sauf celles de personnel permanent) les indemnités de logement, les participations aux frais de fonctionnement pour les établissements scolaires, les bourses, les subventions diverses...

Quant aux dépenses indirectes, elles vont retenir toute notre attention.

B. LA QUESTION DES DEPENSES DITES INDIRECTES

La difficulté majeure qui surgit ici tient il est vrai à la présentation comptable, mais recouvre un problème réel : l'impossibilité, ou tout au moins la grande complexité, que représente l'attribution de certaines dépenses à un type d'activité bien défini, soit que l'opération financée ait des fins multiples, soit que plusieurs opérations aient été regroupées pour des raisons pratiques sans que l'on puisse mesurer a posteriori la part de chaque composante. Le meilleur exemple de ce genre d'opérations concerne sans doute l'administration générale, à moins que l'on ne considère qu'elle constitue une fonction particulière ayant sa propre finalité.

La réglementation comptable, en proposant une solution systématique, a d'une certaine manière étendu le champ d'application de ce type de problème.

Cette solution repose sur deux principes.

. Le premier principe consiste à distinguer une catégorie particulière de comptes pour les services généraux (ou indirects), qui, nous le rappelons, se composent du chapitre 930 pour le service financier, du chapitre 931 pour le personnel permanent, du chapitre 932 pour l'entretien des bâtiments et des véhicules, du chapitre 934 pour l'administration générale (les chapitres 936 et 937 pour la voirie et les réseaux communaux qui sont classés dans ce même groupe de comptes ne suivent pas en fait les mêmes règles).

. Le second principe consiste à répartir les charges de ces services (les "frais généraux") entre les différents services utilisateurs. Ainsi les comptes du groupe 93 doivent être équilibrés grâce à des recettes dites indirectes dont la contrepartie se trouve inscrite à la rubrique "*dépenses indirectes*" dans les différents comptes correspondant aux services qui bénéficient de l'activité des services généraux.

Notre propos n'est pas de faire une étude critique des règles de la comptabilité publique appliquées aux collectivités locales, mais puisqu'en l'occurrence la procédure utilisée a des répercussions importantes sur le mode de calcul des dépenses d'éducation, nous pouvons faire quelques remarques :

a-La masse des opérations regroupées dans les services "*indirects*" déborde largement celles qui présentent des difficultés d'affectation à une fonction spécifique.

Les emprunts étant toujours réalisés pour un programme particulier, les frais financiers, c'est-à-dire les intérêts qui en résultent, pourraient être ventilés directement par services sans difficulté si ce n'est pour quelques opérations regroupées. On peut d'ailleurs reconstituer ce classement à partir de l'état de la dette.

Parmi le personnel permanent, la grande majorité des emplois est en pratique affectée à des services "*d'intervention directe*", ainsi que le montre l'état du personnel qui figure en annexe des comptes.

Les services d'entretien des bâtiments et des véhicules regroupent à la fois des services techniques centraux et des activités propres à chaque fonction.

b- La pratique des virements internes qui met systématiquement la totalité des dépenses nettes des services généraux à la charge des services considérés comme utilisateurs des premiers, ne semble pas complètement fondée. Sans même parler pour l'instant du

prélèvement pour le financement de l'investissement, est-il nécessaire par exemple de répartir les frais de déplacement du Maire et des Conseillers Municipaux sur l'ensemble des autres services ?

Ces quelques observations nous amènent à penser que pour une plus grande clarté dans la classification fonctionnelle et pour éviter la lourdeur et le caractère approximatif des opérations indirectes, on pourrait concevoir un système qui d'une part affecterait directement la totalité des charges qui peuvent l'être aux services utilisateurs et qui, d'autre part, distinguerait des services généraux autonomes pour les seules charges indivises. Quant à l'intérêt spécifique de la connaissance des données globales au niveau des frais financiers ou du personnel permanent entre autres, argument qui est parfois avancé pour justifier la présentation comptable en vigueur, on pourrait en tenir compte sous des formes techniques appropriées, en les faisant apparaître en annexe par exemple (c'est ce qui est fait pour les frais financiers avec l'état de la dette).

Le Compte Administratif de la Ville de Paris, dans une certaine mesure, se présente sous la forme qui vient d'être évoquée (tout au moins en ce qui concerne le document de l'exercice 1970, que nous avons pu consulter). En effet, d'une part certaines charges qui dans les autres comptes sont inscrites dans les services généraux sont ici imputées directement aux services utilisateurs et d'autre part il n'existe pas d'opérations indirectes.

Ainsi le chapitre 931 regroupe les personnels administratifs et techniques généraux et les charges générales de personnel, tandis que les rémunérations pour les diverses catégories de personnel sont comptées dans les chapitres des services utilisateurs.

De même le chapitre 932 ne concerne que l'entretien des bâtiments et des véhicules des seuls services centraux d'administration générale. En revanche, la totalité des frais financiers est inscrite au chapitre 930.

Les incidences du jeu des "opérations indirectes" sur la mesure des dépenses d'enseignement se concentrent autour de la question de la valeur que l'on peut accorder aux sommes figurant en "dépenses indirectes" dans les comptes relatifs à la fonction enseignement.

Jusqu'ici les estimations des dépenses de fonctionnement pour l'enseignement retenaient les seules dépenses dites directes du chapitre 943 et éventuellement du chapitre 944. Etaient ainsi exclus : les frais de personnel pour l'enseignement, l'entretien des bâtiments scolaires, les intérêts pour emprunts scolaires, la quote-part d'administration générale.

A l'exception de cette dernière, les autres charges sont indiscutablement des dépenses d'enseignement au même titre que les "dépenses directes" dont nous avons déjà fait l'inventaire.

Paradoxalement, un mode de calcul limité aux seules dépenses dites directes conduit à ne compter que les rémunérations de personnel temporaire, qui figurent à cette rubrique, alors que l'on omet les rémunérations du personnel permanent.

Négliger les "dépenses indirectes" revient en moyenne, comme le montrent nos résultats, à ne compter que le tiers des dépenses totales de fonctionnement pour l'enseignement (sans même inclure la quote-part d'administration générale).

Cependant, on ne peut pas non plus additionner purement et simplement les "dépenses directes" et les "dépenses indirectes" telles qu'elles apparaissent au chapitre 943 ou au chapitre 944, pour trois raisons déterminantes :

a. Ces "dépenses indirectes" incluent un financement de la section d'investissement qu'il faut déduire puisque déjà compté en dépenses d'investissement.

Cette nécessité est la conséquence d'une autre particularité de la comptabilité publique locale que nous n'avons fait qu'évoquer. Les deux sections du compte administratif possèdent l'autonomie comptable, c'est-à-dire que la section d'investissement comme la section de fonctionnement doivent être équilibrées ; et puisque les recettes fiscales sont enregistrées dans les comptes de fonctionnement, un prélèvement est effectué pour financer le déficit des opérations d'investissement. Toutefois la procédure se complique car ce prélèvement au lieu d'être compté à part, est au contraire intégré dans les charges du service financier et nous retrouvons ici le problème des opérations indirectes puisqu'à partir du chapitre 930 les sommes correspondant au prélèvement vont être ventilées par virements internes en "dépenses indirectes" dans différents chapitres. Ainsi, chaque grand service, y compris l'enseignement, inclut dans ses dépenses une somme qui non seulement n'a aucun rapport avec une charge de fonctionnement, mais qui, en plus, a déjà été comptée sous la forme de dépense d'investissement autofinancée.

b. Les clefs de répartition des charges des services généraux entre les différents services utilisateurs sont suffisamment imprécises pour justifier une autre approche, ou pour le moins des estimations complémentaires.

Ces règles de répartition n'ont d'ailleurs pas un caractère impératif. L'instruction ministérielle M 12 propose de ventiler les frais de personnel permanent au prorata des indices, les frais pour biens meubles et immeubles proportionnellement aux surfaces des bâtiments occupés, les frais d'administration générale par rapport au nombre des personnes employées dans les différents services.

c. Les chiffres donnés par niveau et ordre d'enseignement (quand cette répartition existe) offrent encore moins de garantie d'exactitude.

Effectivement, le problème posé par la ventilation des "frais généraux" n'est pas limité au niveau des chapitres. Si l'on veut dégager une charge réelle pour chaque degré d'enseignement, il faut pousser la

répartition des charges jusqu'aux subdivisions représentées par des sous-chapitres. Là encore, une approche plus immédiate évite des erreurs importantes.

En conséquence, il faut reprendre point par point, la ventilation comptable des "frais généraux" et exposer la méthode retenue pour résoudre les difficultés mises en évidence.

1. LA PROCEDURE COMPTABLE ET LES PROBLEMES DE MESURE POSES.

Le tableau A indique les virements internes qui existent (marqués d'une croix) entre les "*recettes indirectes*" des services généraux (chapitres 930,931,932,934) et les "*dépenses indirectes*" des autres services dont le chapitre 943 "*enseignement*" et le chapitre 944 "*oeuvres sociales scolaires*".

Les virements à l'intérieur du groupe des services généraux sont également mis en évidence.

TABEAU A

- DEPENSES INDIRECTES -

RECETTES INDIRECTES. Services Généraux	Services généraux				Autres Services		
	932	934	936	937	94	95	96
					Dont 943		
					944		
930	+		+				
931	+	+	+		+	+	+
932		+	+		+	+	+
934			+		+	+	+

N.B. : Les chapitres 936 et 937 (voirie et réseau) sont comptés dans les services généraux, bien qu'ils doivent être équilibrés par leurs propres recettes (c'est pourquoi ils n'apparaissent pas en ligne).

L'existence d'opérations d'ordre entre les services généraux eux-mêmes rend beaucoup plus complexe le contrôle de l'exactitude des charges imputées en dépenses indirectes à l'enseignement.

En effet, afin de pouvoir procéder à certains recoupements, pour vérifier la validité de ces affectations, il faut reconstituer le cheminement des virements internes successifs qui lient les dépenses indirectes attribuées à la fonction enseignement, aux dépenses directement constatées dans les services généraux.

La procédure comptable part des services généraux. Pour chacun d'entre eux les dépenses sont connues ; après déduction des éventuelles recettes directes (les services généraux, de par leur nature, ne sont habituellement pas directement producteurs de recettes) une masse équivalente au solde mis en évidence est comptée en "recettes indirectes" dans le même chapitre et détaillée selon le libellé des chapitres qui devront supporter cette charge en application des règles de répartition ou en fonction d'une estimation réelle plus ou moins précise. Les mêmes chiffres vont être repris à l'intérieur des chapitres énumérés où cette fois-ci ils figurent à la rubrique "dépenses indirectes" sous un intitulé qui renvoie au service général d'origine.

Nous allons reprendre le processus à partir du service utilisateur, en ce qui nous concerne le chapitre 943 "Enseignement" et en partie le chapitre 944 "Oeuvres sociales scolaires" afin de mettre en évidence la correspondance entre les charges imputées en dépenses indirectes, et les dépenses réelles qui figurent en dépenses directes dans les différents services généraux.

Les dépenses indirectes du chapitre 943 (nous prenons ce chapitre comme référence, mais les développements qui suivent s'appliquent également au chapitre 944, sauf indication contraire) se décomposent ainsi :

- 931 - frais de personnel permanent,
- 932 - frais pour biens meubles et immeubles,
- 934 - quote-part d'administration générale.

- Pour le personnel permanent, comme l'indique le tableau A, la liaison est simple : la charge imputée à l'enseignement est dépensée dans sa totalité directement en frais de personnel au chapitre 931.

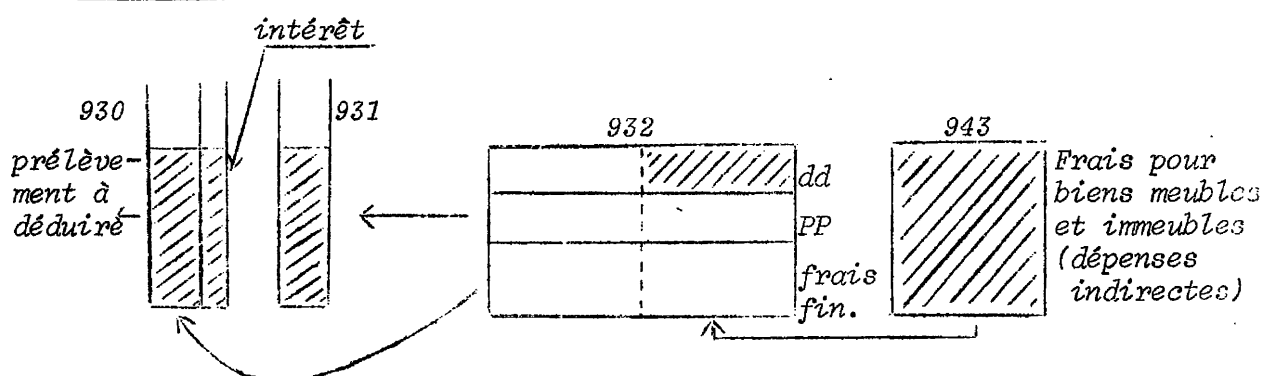
La seule difficulté est de vérifier que cette charge représente effectivement les dépenses du personnel affecté au service "Enseignement".

- Pour les biens meubles et immeubles, le schéma se complique. La charge imputée à l'enseignement intègre en fait quatre éléments par le biais des virements à l'intérieur du groupe de comptes des services généraux :

- . des dépenses directement affectées à l'entretien des bâtiments scolaires au chapitre 932 ;
- . des frais de personnel pour l'entretien des bâtiments scolaires et le gardiennage, qui constituent une dépense indirecte au niveau du chapitre 932, et sont en fait incluses dans les dépenses directes de personnel du chapitre 931 ;
- . des paiements d'intérêt pour emprunts scolaires qui, étant partie intégrante des frais financiers figurant en dépenses indirectes au chapitre 932, sont comptées en dépenses directes "pour intérêt" au chapitre 930 ;
- . un prélèvement pour financement de la section d'Investissement, dont on établit la correspondance avec une partie des dépenses directes "pour prélèvement" du chapitre 930 en utilisant le même relais au niveau du chapitre 932 que pour les paiements d'intérêts ; cette charge étant à exclure des dépenses de fonctionnement.

Le tableau B permet de visualiser la décomposition des dépenses indirectes du chapitre 943 au titre des frais pour biens meubles et immeubles, en fonction des différentes catégories de charges réelles telles qu'elles apparaissent en dépenses directes dans les services généraux correspondants.

TABLEAU B



La difficulté majeure provient de la nécessité de vérifier élément par élément la réalité des "frais pour biens meubles et immeubles" ce qui entraîne une procédure de calcul plus ou moins complexe pour isoler les quatre composantes.

- Le cas de la quote-part d'administration générale est encore plus complexe. Comme l'indique le tableau A, les frais d'administration se décomposent (en plus des dépenses directes) en dépenses de personnel, et en frais pour biens meubles et immeubles qui se divisent à leur tour en frais de personnel et en frais financiers, encore subdivisés en intérêt et prélèvement pour financement de l'investissement.

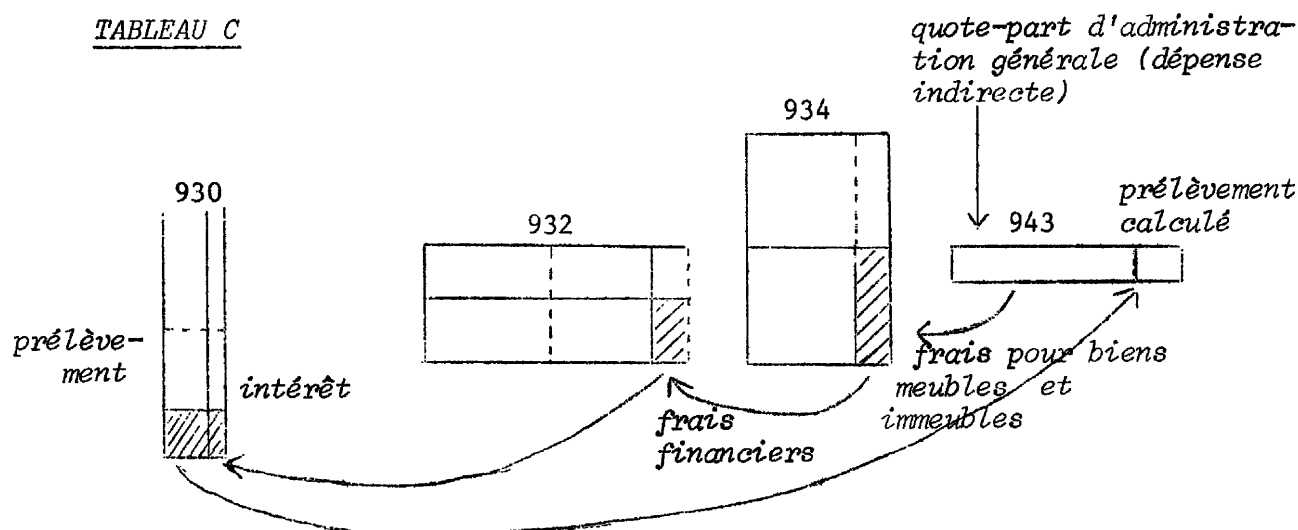
Mais il est hors de question de tenter de repérer pour chacun de ces éléments ce qui est imputable à l'existence d'un service "Enseignement" à la charge de la commune au vu des seuls documents comptables.

De par sa nature cette catégorie de dépenses indirectes se présente véritablement comme une participation globale à des frais généraux parmi lesquels on peut cependant distinguer des dépenses de finalités différentes et dont on peut discuter la prise en compte.

Dans le cas où l'on retient la quote-part d'administration dans sa totalité en l'absence d'autres renseignements, il y a au moins une opération à effectuer : la déduction de la charge pour prélèvement

Le tableau C met en évidence la liaison entre la quote-part d'administration générale et la part de prélèvement correspondante.

TABLEAU C



2. LA METHODE DE CALCUL DES "DEPENSES INDIRECTES"

a- Les frais de personnel permanent.

Généralement en annexe du compte administratif, figure un "état du personnel" donnant pour chaque service et ses subdivisions les indices et le nombre de personnes employées par la commune. En ce qui concerne l'enseignement on peut ainsi avoir connaissance des effectifs, de la qualification et du niveau de salaire du personnel communal pour chaque ordre et degré d'enseignement.

La règle de la ventilation des dépenses de personnel au prorata de ces indices semble être un indicateur relativement sûr, qui constitue une exception parmi les clefs de répartition proposées par l'instruction M 12.

Chaque fois que la présentation comptable le permettait, nous avons vérifié pour chaque niveau d'enseignement la correspondance entre

les deux rapports :

Dépenses de personnel "Enseignement"

Dépense totale de personnel

et

Somme des indices du personnel "Enseignement"

Total des indices du personnel

Le résultat de ces contrôles est très positif : la correspondance est quasi générale soit que la règle de proportionnalité ait été appliquée systématiquement, ce qui confirme sa validité (1), soit que les ventilations opérées sur la base de la connaissance des charges réelles recoupent les rapports d'indice.

Ces observations justifiaient la prise en compte des dépenses de personnel imputées au chapitre 943 (et pour partie au chapitre 944) même en l'absence d'un "Etat du personnel".

b- Les frais pour biens meubles et immeubles.

Le tableau B a mis en évidence les différents éléments constitutifs de cette dépense imputée au chapitre 943 :

- l'entretien des bâtiments scolaires (y compris les charges de personnel) ;
- les annuités d'intérêt pour emprunts scolaires ;
- un prélèvement pour financer l'investissement, qu'il faut déduire.

(1) On est en droit d'attribuer ce choix à une appréciation positive de la valeur de cette clef de répartition et non pas à de simples motifs de commodité, puisqu'une règle plus facile à appliquer, telle la répartition des frais pour biens meubles et immeubles au prorata des surfaces occupées, n'est presque jamais utilisée.

Or, les dépenses réelles correspondantes nous sont données directement pour un grand nombre de communes. (la sélection définitive de nos échantillons s'est d'ailleurs faite en fonction de l'existence de ces renseignements)

Ainsi, les dépenses d'entretien des bâtiments scolaires figurent dans un ou plusieurs sous-chapitres du compte 932, tandis que les annuités d'intérêts à rembourser pour les emprunts scolaires sont détaillées dans "*l'état de la dette*" en annexe.

En conséquence, nous avons préféré calculer directement ces dépenses de la façon suivante :

- pour l'entretien des bâtiments scolaires, nous avons compté les dépenses directes des sous-chapitres correspondant du compte 932 auxquelles nous avons ajouté une "quote-part ateliers et frais généraux d'entretien" dans la mesure où il existait des services techniques centraux chargés de l'entretien général ou des dépenses d'entretien général non ventilées ; cette quote-part ayant été déterminée sur la base du rapport entre les dépenses de l'ensemble "*bâtiments d'enseignements*" et les dépenses de tous les ensembles immobiliers (1).

La répartition par degré d'enseignement de ces dépenses d'entretien a été effectuée directement quand le compte 932 distinguait les bâtiments scolaires par niveau d'enseignement, sinon forfaitairement sur la base des rapports établis dans le premier cas.

Les dépenses de personnel d'entretien et de gardiennage des bâtiments scolaires sont tantôt comptées au titre des

(1) Nous avons procédé à des recoupements quand il existait une ventilation par sous-chapitres des recettes indirectes du compte 932 en ce qui concerne la participation des chapitres 943 et 944.

"frais de personnel permanent" tantôt au titre des "frais pour biens meubles et immeubles". Dans un souci d'homogénéité, nous les avons regroupées avec les autres frais de personnel permanent et comparées de la même façon avec les indices présentés dans l'état du personnel.

- pour les intérêts, l'"état de la dette" nous a permis de calculer ceux qui étaient dus à des emprunts pour constructions scolaires ou achats de terrains ou de gros matériels scolaires, et ceci pour les différents enseignements.

Toutefois, pour les communes, l'"état de la dette" ne figurait pas dans un tiers environ des comptes administratifs que nous avons exploités.

Afin de reconstituer les données absentes, nous avons établi deux séries d'observations en procédant par tranche de population. Pour chaque commune dont l'état de la dette était disponible, nous avons calculé la dépense par habitant au titre des intérêts pour emprunts à vocation scolaire ainsi que la part de ces mêmes intérêts dans le total des annuités réglées au cours de l'exercice. Au niveau de chaque catégorie de communes, la dépense moyenne par habitant et le rapport moyen des intérêts pour emprunts scolaires sur le total des intérêts nous permettait de procéder à deux estimations parallèles des frais financiers au titre de l'enseignement. Chaque fois que l'état de la dette était absent, nous avons multiplié respectivement cette dépense et ce taux moyen par la population de la commune et la somme totale des intérêts versés.

Les résultats obtenus par les deux méthodes sont très proches, et nous avons retenu le chiffre moyen.

Enfin, cette méthode générale de calcul des frais pour biens meubles et immeubles nous évite d'établir la dépense correspondant au prélèvement à déduire.

a- La quote-part d'administration générale

En l'absence de tous autres renseignements (il paraît difficile d'ailleurs d'établir ce qui revient exactement à chaque service parmi les charges d'administration) nous avons enregistré les sommes figurant en dépenses indirectes au chapitre 943 (et au chapitre 944 pour la partie concernée) en déduisant le prélèvement correspondant tel que nous l'avons établi au tableau C (1).

Dans nos résultats, nous avons pris soin de présenter à part la charge d'administration générale, ce qui laisse toute possibilité de la retenir ou non dans la mesure globale des dépenses d'éducation des collectivités locales.

Cependant, la meilleure solution est sans doute intermédiaire. Indépendamment de la question du mode de répartition des dépenses d'administration générale entre les différents services, le problème se pose de savoir si la totalité de ces dépenses doit être ventilée et particulièrement si on doit mettre au compte des services de l'enseignement une partie des dépenses de la Municipalité ou du Secrétariat Municipal.

Sans aucun doute, les services généraux de l'administration communale remplissent des tâches d'administration scolaire : c'est par exemple la gestion du personnel municipal affecté à l'enseignement, ou bien l'organisation des cantines scolaires. La prise en compte des dépenses administratives liées à ces activités semble tout-à-fait justifiée.

(1) Le mode de calcul pratique se décompose ainsi :

Prélèvement sur quote-part d'administration générale pour le financement de l'investissement = quote-part 943 (+ 944 pour partie) ×
$$\frac{\text{frais pour biens meubles et immeubles 934}}{\text{dépenses totales 934}} \times \frac{\text{frais financiers 932}}{\text{Dépenses totales 932}} \times$$

prélèvement 930

Dépenses totales 930

En revanche, les dépenses qui se rattachent à l'action du Maire, de la Municipalité, du Secrétariat Général, forment un tout que l'on peut caractériser comme la charge liée à une fonction "politique", qu'il n'y a pas lieu, à notre sens, de répartir entre les autres services.

La comparaison avec les dépenses de l'Etat permet d'illustrer notre propos : l'administration de l'Education Nationale s'inscrit dans les dépenses d'enseignement de l'Etat alors qu'à juste titre on ne compte pas de quote-part pour les dépenses d'exercice du gouvernement ou du parlement.

Le résultat que nous donnons pour la quote-part d'administration générale, doit être considéré comme la limite supérieure d'une charge qu'il ne nous a pas été possible de mesurer plus précisément à partir des seuls documents comptables.

Par rapport à l'affectation comptable, la différence de méthode pour établir la valeur des dépenses dites indirectes porte essentiellement sur les "*frais pour biens meubles et immeubles*" étant donné que pour les dépenses de personnel permanent il s'agit essentiellement d'un contrôle et que pour la "*quote-part d'administration générale*" nous n'avons pas pu améliorer les imputations comptables. Sans oublier cependant que même lorsque l'on s'en tient aux "*dépenses indirectes*" inscrites dans les comptes administratifs, il faut procéder à la déduction du prélèvement pour financement de l'investissement.

Au niveau global, les résultats ne sont pas très différents.

Ce travail était cependant nécessaire puisqu'en plus des raisons précises déjà avancées, nous pouvons ajouter les arguments suivants :

1. Selon l'avis des praticiens de la comptabilité des collectivités locales, on ne pouvait pas accorder une grande confiance a priori aux "*dépenses indirectes*" imputées.

A ce sujet, on peut préciser a posteriori que les résultats d'ensemble sont cohérents, mais on trouve dans toute une série de comptes des affectations tout-à-fait inexplicables.

2. Il était impératif d'établir minutieusement la réalité de ces dépenses "*indirectes*" puisqu'elles sont presque *deux fois et demi* supérieures aux dépenses "*directes*" et qu'elles modifient toutes les estimations généralement admises (sur la base des seules dépenses directes) dans des proportions très importantes.

C O N C L U S I O N

DE LA PREMIERE PARTIE

Avant d'aborder l'analyse des résultats, et pour permettre d'en évaluer le degré de précision, il n'est peut-être pas inutile de résumer les insuffisances comme les garanties que présente la méthode qui vient d'être développée, et d'établir quelques comparaisons avec d'autres données concernant le même objet. Cette réflexion nous amènera à envisager les éléments susceptibles d'améliorer la réalisation d'études de ce type.

1. LES LIMITES DE LA METHODE :

- La mesure globale des dépenses des communes regroupe en fait deux éléments de qualité inégale : malgré certaines précautions, l'estimation des dépenses des petites communes à partir d'un seul échantillon départemental et pour une année antérieure, est moins fiable que celle proposée pour les autres catégories. Cette imprécision est encore plus accentuée si l'on considère les seules villes de 5 000 à 10 000 habitants.

En raison de la nécessité de compléter les chiffres des comptes administratifs par des renseignements auprès des Municipalités, une étude plus systématique des dépenses des petites communes demande la mise en oeuvre de moyens beaucoup plus importants que ceux dont nous disposions.

- En ce qui concerne l'échantillonnage des grandes communes, on peut relever trois insuffisances :

. En raison des variations importantes au niveau des dépenses d'investissement, le doublement des échantillons pour la mesure des opérations d'équipement aurait sans doute donné des résultats sensiblement plus précis.

. Les catégories les plus basses, essentiellement les communes de la tranche de population de 10 à 20 000 habitants, sont proportionnellement moins bien représentées ; là encore un doublement de l'échantillon aurait amélioré la précision. Cependant la documentation pour ce niveau de population est plus difficile à obtenir et la présentation en est moins détaillée.

En contrepartie, la sur-représentation relative des tranches de population les plus élevées permet de traiter un volume maximum de dépenses : sur une charge nette estimée à 3,8 milliards nous avons calculé directement des dépenses d'un montant égal à 1,18 milliard, soit 31 %.(1)

. Si différents critères ont été pris en considération dans la composition des échantillons, la méthode générale d'estimation a été conduite essentiellement en fonction de la taille des communes ; il serait souhaitable de reprendre systématiquement l'échantillonnage, de façon à faire apparaître les éventuelles variations en fonction des effectifs scolarisés ou des régions économiques.

- Au niveau de l'exploitation des documents de base, la méthode utilisée permet de prendre en compte la totalité des dépenses à vocation scolaire et en particulier le poste très important des dépenses dites indirectes.

Les règles de la comptabilité publique appliquée aux collectivités locales, en raison de leurs exigences internes, ne facilitent pas toujours la mesure de la charge réelle à des fins d'enseignement. Des échanges plus nombreux avec les utilisateurs permettraient sans doute d'améliorer encore cette mesure.

(1) On peut noter que ce rapport de 31 % est égal au rapport des populations (cf. tableau p. 33) ce qui tendrait à montrer, mais nous y reviendrons plus précisément, que l'effet de taille, considéré globalement, ne joue plus pour les communes de plus de 10 000 habitants.

2. LES RECOUPEMENTS EFFECTUES :

La comparaison de l'ensemble de nos résultats avec d'autres mesures du même type est difficile puisque ces dernières ne prennent pas en compte les mêmes dépenses.

Cependant, nous avons pu effectuer des recoupements, pour un élément commun à notre estimation globale et aux résultats calculés par la Direction de la Comptabilité Publique : les charges de fonctionnement inscrites en "*dépenses directes*" au chapitre 943.

Le tableau suivant met en rapport les sommes extrapolées sur la base des échantillons que nous avons présentés, et les chiffres pour 1970 que nous avons recueillis auprès de la Direction de la Comptabilité Publique :

		(Parisexclu) +100.000 habitants	50 000 100 000	20 000 50 000	10 000 20 000	TOTAL	
CHAPITRE 943 "DEPENSES DIRECTES" - 1970 -	Direction de la Comptabilité Publique	162 934	108 253	180 004	87 229	538 420	
	Estima- tion proposée	En va- leur	174 543	108 907	178 033	100 144	561 627
		En %	107	100	99	114	104

NOTE : Les dépenses des communes de la "Petite Couronne" qui ont fait l'objet d'un échantillon particulier ont été ici ventilées selon les différents niveaux de population.

Les résultats sont très proches, d'autant plus que la différence de 7 % constatée pour les communes de plus de 100 000 habitants peut s'expliquer par le fait que notre estimation inclut en fait les dépenses des communautés urbaines. Le seul écart appréciable concerne la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants. La surestimation des dépenses directes de fonctionnement que nous mesurons, est à mettre en

rapport avec la sous-estimation des opérations d'investissement pour cette même catégorie telle qu'elle est suggérée par l'analyse que nous en faisons dans la seconde partie.

Il est à noter cependant que l'incidence de cette surestimation ne dépasse pas 2,5 % du total des opérations "*directes*" de fonctionnement.

3. POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES DEPENSES D'ENSEIGNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES.

Nous avons déjà mentionné les conditions susceptibles d'améliorer la méthode d'estimation que nous avons utilisée : échantillons plus étendus dans certains cas, traitement systématique selon différents critères, compléments d'informations à recueillir auprès des Municipalités.

Toutefois, à terme, la solution la plus rationnelle passe par l'utilisation des "*balances*" que nous présentions dans les sources possibles. Rappelons que celles-ci fournissent les mêmes résultats que les comptes administratifs, et les présentent selon la même double classification par nature et par fonction, mais à l'aide de la seule nomenclature chiffrée des comptes, excluant de ce fait les renseignements complémentaires (indispensables dans l'état actuel de la présentation comptable) que donnent les libellés des articles et des sous-chapitres.

Mais le traitement informatique des balances ne peut donner une mesure de la charge d'éducation plus précise que les estimations faites à partir des échantillons de comptes administratifs que sous condition d'une amélioration de la présentation comptable fonctionnelle :

- affinement nécessaire de la nomenclature chiffrée pour les sous-chapitres ;
- réduction des frais généraux pour le fonctionnement à leur plus simple expression et imputation directe des autres

dépenses ;

- élaboration d'un classement fonctionnel pour les dépenses des petites communes (sur cette question d'ailleurs des travaux sont en cours actuellement) ;

De toute évidence, le recours aux documents de base tel que nous avons pu le faire, est très instructif et peut préparer la mise en oeuvre d'un traitement plus systématique ainsi que nous venons de l'évoquer.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DES DEPENSES

L'exposé des résultats et les commentaires qu'ils nécessitent sont développés selon trois grands points de vue.

En premier lieu, il s'agit de présenter les dépenses d'éducation des différentes catégories de collectivités locales qui se distinguent soit par leur fonction soit par la tenue de leur comptabilité impliquant des méthodes d'estimation séparées :

- communes de moins de 10 000 habitants,
- communes de plus de 10 000 habitants,
- départements,
- la ville de Paris, qui assure la double fonction de commune et de département.

Ce premier chapitre est essentiellement descriptif et permet de dégager la structure des dépenses réalisées et des subventions reçues par niveaux et ordres d'enseignement pour les quatre catégories précitées, au titre de l'investissement et du fonctionnement.

En second lieu l'analyse comparée des dépenses par habitant, par taille de communes et pour une zone démographique particulière, la "Petite Couronne" parisienne, va nous fournir certains éléments d'explication sur les comportements très différenciés que l'on constate d'un groupe de communes à l'autre. Il est bon toutefois de rappeler qu'en

raison de l'état des connaissances actuelles sur la participation des collectivités locales au financement de l'éducation, nous avons dû mettre au premier rang de nos préoccupations la détermination d'une mesure de la charge globale beaucoup plus précise que les rares estimations existantes. En conséquence dans le cadre de ce travail, il était exclu que l'on puisse proposer une étude systématique des facteurs de variabilité au niveau des dépenses observées.

En dernier lieu, après avoir regroupé par grandes masses l'ensemble des dépenses des collectivités locales au titre de l'enseignement, nous donnerons l'évaluation de la part de ces dernières dans le total des dépenses nationales d'éducation ainsi que les conclusions qui s'en dégagent.

Avant de passer aux développements relatifs à ces trois points, il nous faut attirer l'attention sur une caractéristique générale de l'ensemble de nos résultats.

Si, comme nous avons voulu le montrer tout au long de l'exposé méthodologique qui précède, nous avons de bonnes raisons de penser que l'estimation proposée pour la charge nette globale des collectivités locales à des fins éducatives est assez proche de la réalité, en revanche il en va un peu différemment en ce qui concerne la ventilation par niveaux et ordres d'enseignements.

Les risques d'erreur, relativement à cette répartition, portent sur les rubriques suivantes :

. au niveau de l'enseignement préscolaire et élémentaire, nous avons pu remarquer que la comptabilité communale intégrait parfois les dépenses concernant les C.E.G. ; pour notre part, chaque fois que le cas s'est présenté, nous avons réaffecté ce type de dépenses à l'enseignement secondaire ; cependant, il reste possible que de tels glissements du secondaire vers le primaire existent là où la description des opérations

n'est pas assez précise pour permettre de les déceler.

. au niveau de l'enseignement secondaire la ventilation entre l'enseignement général et l'enseignement technique n'est pas très sûre, les opérations concernant ces deux ordres d'enseignement étant tantôt séparées tantôt regroupées.

On se souviendra donc, quand il s'agira d'apprécier les résultats pour chaque type d'enseignement, que l'ensemble du secondaire et plus particulièrement le technique risque d'être sous-estimé.

CHAPITRE I : LES DEPENSES DES DIFFERENTES CATEGORIES DE COLLECTIVITES LOCALES

SECTION I - L'ENSEMBLE DES GRANDES COMMUNES

Les tableaux 1 à 5, relatifs au financement de l'enseignement par les communes de plus de 10 000 habitants, présentent successivement , les opérations d'investissement, les divers types de subventions reçues à ce titre, les opérations de fonctionnement, le détail des recettes correspondantes et leurs agrégations avec les subventions d'équipement et enfin la synthèse de ces différents résultats, permettant ainsi de dégager les dépenses nettes, qui sont à la charge de cette catégorie de collectivités.

A - LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

La distinction entre les opérations regroupées au chapitre 903 dans les sous-comptes réservés à l'équipement scolaire et celles qui sont dispersées dans les différents autres chapitres telles que nous les avons présentées à la partie précédente, bien qu'ayant une valeur essentiellement administrative et comptable, a été maintenue dans la confection du *tableau 1* afin de mettre en évidence l'importance non négligeable que représentent ces dépenses généralement exclues des estimations antérieures.

En revanche, nous n'avons pas eu bon d'affiner cette classification selon les différenciations opérées dans les comptes administratifs autour de la notion de programmes : programmes communaux, programmes au bénéfice de tiers et opérations hors programme. En effet, à ce niveau, le volume très réduit de la plupart des postes ne permet pas de tirer de renseignements complémentaires véritablement significatifs, et par ailleurs nous avons déjà donné les taux de répartition entre ces trois types d'opérations, en ce qui concerne les dépenses totales d'équipement scolaire.

Il apparaît que, si globalement la charge nette d'investissement éducatif issue des comptes autres que le chapitre 903 ne dépasse guère le dixième de l'ensemble des dépenses nettes (11.1 %), par contre pour les enseignements du second degré et le supérieur cette proportion est doublée : respectivement 23.5 %, 22,6 % et 19.1 % pour l'enseignement secondaire général, le technique et le supérieur (pour les dépenses communes et les types d'enseignements non distingués, c'est dans un cas la quasi totalité et dans l'autre la majorité de la charge nette qui s'inscrit dans d'autres chapitres que le 903, mais en raison du volume très faible des sommes engagées, les conséquences en sont pratiquement nulles pour la répartition globale).

C'est le premier degré qui suscite les dépenses brutes les

plus importantes avec 59,1 % du total, tandis que l'enseignement secondaire général représente 26,8 % des dépenses et l'enseignement technique 5,7 % , soit 32,5 % pour l'ensemble du second degré ; la part de l'enseignement supérieur (6,9 %) n'est pas aussi faible que peut le laisser supposer le mode de répartition des charges pratiqué entre l'Etat et les collectivités locales ; enfin, les autres rubriques, dépenses communes, enseignement artistique et divers enseignements, sont négligeables, aucune n'atteignant 1 % du total.

Après déduction des subventions correspondantes, la répartition des charges entre le primaire, le secondaire, le technique et le supérieur reste sensiblement la même puisque la part des dépenses nettes s'établit à 58,6 %, 26,3 %, 7 %, et 6,2 %.

On peut toutefois noter une évolution inverse au niveau du technique et du supérieur, le premier étant selon nos résultats moins subventionné que l'ensemble des autres enseignements, tandis que le second bénéficie de subventions proportionnellement plus importantes.

La ventilation des subventions d'équipement selon leur origine va nous permettre de préciser ce point.

1. DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS (PARIS EXCLU)

		PRIMAIRE	SECONDAIRE	TECHNIQUE	SERV.COMMUNS (Prim.Sec.Tec.) (1)	SUPERIEUR	ARTISTIQUE	AUTRES	T O T A L
DEPENSES BRUTES	CHAP.903	904 426	342 580	71 920	484	91 270	14 083	1 814	1 426 577
	Autres	22 337	76 934	17 356	6 669	16 553	0	1 861	141 710
	TOTAL	926 763	419 514	89 276	7 153	107 823	14 083	3 675	1 568 287
RECETTES (SUBVENTIONS)	CHAP.903	380 527	158 986	22 684	233	45 220	6 537	296	614 483
	Autres	11 513	20 681	2 981	80	5 691	0	0	40 946
	TOTAL	392 040	179 667	25 665	314	50 911	6 537	296	655 430
DEPENSES NETTES	CHAP.903	523 900	183 594	49 235	251	46 050	7 546	1 518	812 094
	Autres	10 824	56 253	14 375	6 588	10 862	0	1 861	100 763
	TOTAL	534 724	239 847	63 610	6 839	59 912	7 546	3 379	912 857

(1) Hygiène - Inspection - Rectorat - Orientation.

B - LES SUBVECTIONS D'ÉQUIPEMENT SELON LEUR ORIGINE

Le calcul, en pourcentage des dépenses, des divers types de subventions reçues à chaque niveau d'enseignement, donne des résultats -exposés au *tableau 2* - qui demandent quelques éclaircissements :

1. Les subventions de l'Etat sont prépondérantes mais cependant n'atteignent pas les taux prévus par la *COMMISSION EDUCATION DU VI^o PLAN*. Nous reprendrons cette question lorsqu'il s'agira de comparer globalement la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'éducation, mais nous pouvons déjà affirmer que la différence est en grande partie due à la sous-estimation par la *COMMISSION EDUCATION* du volume des dépenses faites par les collectivités locales au titres d'opérations non subventionnées par l'Etat (1).

La ventilation par niveau d'enseignement de la participation de l'Etat fournit les taux les plus faibles pour le supérieur avec 24 % et pour le technique avec 18 %. Il s'agit des enseignements pour lesquels les responsabilités financières étatiques, telles qu'elles sont définies actuellement sont en principe les plus importantes. De même, pour l'enseignement secondaire général, bien que le phénomène soit moins marqué, nous avons également un taux de subvention légèrement inférieur à celui du primaire.

L'explication générale de ces résultats tient au fait que pour une partie importante de l'équipement secondaire et plus encore pour le supérieur, l'Etat prend directement en charge les travaux, et qu'en conséquence, les dépenses correspondantes ne s'inscrivent pas aux

(1) Le taux de 32 % que donne le *tableau 2* résulte de la mise en rapport de l'ensemble des subventions de l'Etat reçues au titre de l'équipement scolaire avec la totalité des dépenses de ce type engagées par les grandes communes. Nos résultats auraient gagné en précision s'il avait été possible de distinguer les opérations faisant l'objet d'une subvention de celles qui sont intégralement à la charge des communes.

budgets des communes sauf pour le montant de la participation financière de ces dernières à cette catégorie d'investissement.

Au niveau de l'enseignement technique, il faut tenir compte d'un élément explicatif complémentaire que nous avons présenté en introduction à cette seconde partie, à savoir le risque d'attribution à l'enseignement secondaire général de subventions concernant le technique en raison de l'imprécision de certains libellés d'articles.

2. Bien que l'utilisation des subventions au titre du Fonds Scolaire, dont le financement originel est assuré par l'Etat, soit en principe réservée aux enseignements préscolaires, élémentaires et du premier cycle du secondaire, l'exploitation des comptes administratifs a mis en évidence quelques cas très limités où elles sont affectées à d'autres ordres d'enseignement.

En intégrant les sommes versées au titre du Fonds Scolaire, la participation totale de l'Etat s'élève à 37 % de l'ensemble des dépenses d'équipement des grandes communes.

3. Les subventions des départements, qui constituent un transfert interne aux collectivités locales, sont HUIT fois moindres que celles de l'Etat, bien qu'elles représentent comme nous le verrons plus loin, une charge très importante dans les finances départementales.

On remarque l'intervention importante des départements au niveau du supérieur qui fait que les opérations d'investissement assurées par les grandes communes pour ce type d'enseignement, sont au total les mieux subventionnées (47 %) alors que la part de l'Etat est la plus faible lorsqu'on la compare aux autres niveaux d'enseignement (24 %).

2. RECETTES AU TITRE DE L'INVESTISSEMENT POUR LES COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS :
VENTILATION EN FONCTION DE LEUR ORIGINE ET RAPPORTS RESPECTIFS AVEC LES DEPENSES.

Unité = Millier de Francs

	PRIMAIRE	SECONDAIRE	TECHNIQUE	SERVICES COMMUNS	SUPERIEUR	ARTISTIQUE	AUTRES	TOTAL
RAPPEL DES DE- PENSES GLOBALES	926 764	419 514	89 275	7 153	107 823	14 083	3 675	1 568 287
Subventions de l'Etat	309 745	134 128	24 651	231	25 995	5 532	114	500 396
En % des dépenses	33	32	28	03	24	39	03	32
Subv. Fonds sco- laire	56 273	16 938	29	-	-	999	12	74 251
En % des dépenses	06	04	00	-	-	07	00	05
Subv. des Départements	21 244	16 095	602	-	24 897	-	125	62 963
En % des dépenses	02	04	01	-	23	-	04	04
Participations diverses	4 778	12 506	383	83	19	6	45	17 820
En % des dépenses	01	03	00	01	00	00	01	01
RECETTES TOTALES	392 040	179 667	25 665	314	50 911	6 537	296	655 430
En % des dépenses	42	43	29	04	47	46	08	42

C. - LES OPÉRATIONS DE FONCTIONNEMENT

Bien que l'état rémunère la grande majorité du personnel enseignant, le *tiers* des dépenses scolaires de fonctionnement des grandes communes (*tableau 3*) est consacré au personnel permanent, sans que cette proportion ne mesure la totalité des frais de personnel puisque certaines indemnités et les salaires du personnel temporaire sont inclus dans les dépenses *directes*.

Il s'agit essentiellement des rémunérations du personnel d'entretien, de nettoyage, de gardiennage des bâtiments scolaires, et celles des agents de service des cantines. Pour l'enseignement artistique en particulier, ces dépenses concernent également le personnel enseignant.

Les dépenses d'entretien des bâtiments, autres que les salaires représentent près du *quart* de l'ensemble de la charge de fonctionnement, et sont concentrées sur le premier degré.

Le paiement des intérêts pour emprunts scolaires, soit le *dixième* du total des dépenses, est la seule rubrique où la charge pour l'ensemble de l'enseignement secondaire l'emporte sur celle du primaire. Ce qui tendrait à prouver les difficultés rencontrées par les communes pour assurer leur part du financement des constructions d'établissements secondaires.

Nous avons, dans le cadre de l'exposé de la méthode, indiqué le contenu de la catégorie comptable des dépenses *directes* qui ne représente que le *tiers* de la totalité des dépenses réelles. Il est à noter que pour ce poste les dépenses des cantines primaires dépassent à elles seules la somme affectée au secondaire (technique inclus).

La répartition de l'ensemble des dépenses entre les différents niveaux et ordres d'enseignement se caractérise par l'accentuation de la prédominance du premier degré par rapport aux dépenses d'équipement et par le fait que l'enseignement artistique ne constitue plus une charge négligeable. Soit :

- Primaire : 74,5 % (dont cantines 10,2 %)
- Ensemble secondaire : 15 % (dont enseignement général 12,3 %)
- Artistique : 6,1 %

Les autres rubriques ne dépassent pas 2 %.

Les recettes au titre du fonctionnement ne jouent pas le même rôle que les subventions pour les opérations d'équipement en raison de leur faible importance : 9,6 % des dépenses dont près de la moitié provient de la participation financière des familles des enfants fréquentant les cantines primaires.

Les dépenses nettes reproduisent la même ventilation entre les différents types d'enseignement sauf bien entendu en ce qui concerne la charge pour les cantines primaires qui passe de 10,2 % des dépenses brutes à 6,3 % des dépenses nettes. La part de l'enseignement secondaire et celle de l'enseignement artistique restent stables avec respectivement 15 % et 6,1 %, tandis que l'ensemble du premier degré, qui bénéficie cependant des participations aux frais des cantines, représente 75,3 % du total.

L'addition de la quote-part d'administration générale, augmente la charge nette totale de fonctionnement de 13,2 %.

3. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS (PARIS EXCLU)

Unité : millier de Francs

	PRIMAIRE	-dont continues	- dont classes de neige	- dont caisses des écoles.	SECONDAIRE	TECHNIQUE	SERVICES COMMUNS (1) (Prim.Sec. Tech.)	SUPERIEUR	Artis- tique	AUTRES	TOTAL
DEPENSES DITES DIRECTES	644 382	133 647	27 259	58 882	72 763	23 810	8 443	12 492	24 289	28 065	814 244
PERSONNEL PERMANENT	604 977	116 124	1 684	9 274	61 299	7 488	14 603	3 629	126 568	23 998	842 562
INTERETS	114 431	200	-	-	98 811	35 715	50	12 365	150	1 252	262 771
ENTRETIEN BATIMENTS	490 026	3 602	273	-	73 571	1 157	826	619	1 714	427	568 340
DEPENSES BRUTES TOTALES	1 853 816	253 573	29 216	68 156	306 444	68 167	23 922	29 105	152 721	53 742	2 487 917
RECETTES	160 167	110 725	7 526	40	23 054	13 966	5 760	3 932	15 105	17 658	239 642
DEPENSES NETTES TOTALES	1 693 649	142 848	21 690	68 116	283 390	54 201	18 162	25 173	137 616	36 084	2 248 275
QUOTE-PART D'ADMINISTRA. GENERALE											296 974
DEPENSES NETTES TOTALES (y compris Adm. Générale)											2 545 249

(1) Orientation-Hygiène-Ramassage.

D - LA RÉPARTITION DES RECETTES AU TITRE DE L'ENSEIGNEMENT SELON LEUR ORIGINE.

Incluse dans le *tableau 4*, la ventilation des seules recettes de fonctionnement appelle peu de commentaires :

. l'utilisation du Fonds scolaire dans le cadre de la section de fonctionnement représente une somme supérieure aux autres subventions de l'Etat,

. nous avons distingué une catégorie nouvelle de recettes avec celles qui sont procurées par la taxe d'apprentissage versée par les entreprises, dont le montant toutefois n'est pas très élevé (10 056 000 F.) et qui se répartit entre l'enseignement technique (53 %), l'enseignement professionnel qui s'intègre à la rubrique *Autres enseignements* (40 %), les services d'orientation (4 %) et l'enseignement artistique (3 %).

. les diverses participations avec en particulier les règlements de frais de cantines constituent le poste le plus important, avec 66,5 % des recettes totales, contre 14,5 % au Fonds scolaire, 9,7 % aux subventions de l'Etat, 5,1 % aux subventions des départements et 4,2 % pour la taxe d'apprentissage.

Les recettes enregistrées par les grandes communes au titre du fonctionnement, dépassant à peine *le tiers* du volume des subventions d'équipement reçues par cette même catégorie de collectivités, les observations faites sur l'origine des apports aux opérations d'investissement restent valables, en général, lorsque l'on confond équipement et fonctionnement.

En définitive, l'Etat (y compris le Fonds scolaire) fournit

4. RECETTES AU TITRE DU FONCTIONNEMENT ET RECETTES TOTALES AU TITRE DE L'ENSEIGNEMENT

POUR LES COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS : VENTILATION SELON L'ORIGINE

Unité : Millier de Francs.

	PRIMAIRE	ENSEMBLE SECONDAIRE	- dont enseignement général	- dont enseigne- t technique	SERVICES COMMUNS (Prim.Sec)	SUPERIEUR	ARTISTIQUE	AUTRES	T O T A L
SUBVENTIONS F	1 392	6 801	2 461	4 340	3 626	399	5 674	5 326	23 218
DE L'ETAT I+F	311 137	165 580	136 589	28 991	3 857	26 394	11 206	5 440	523 614
SUBVENTIONS F	25 738	9 002	8 998	4	-	-	-	155	34 895
DU FONDS SCOLAIRE I+F	82 011	25 969	25 936	33	-	-	999	167	109 146
SUBVENTIONS F	3 581	2 785	2 257	528	722	2 050	1 812	1 055	12 005
DU DEPARTEMENT I+F	24 825	19 482	18 352	1 130	722	26 947	1 812	1 180	74 968
TAXE F	43	5 321	-	5 321	433	-	298	3 961	10 056
D'APPRENTISSAGE I+F	43	5 321	-	5 321	433	-	298	3 961	10 056
AUTRES F	129 413	13 111	9 338	3 773	979	1 483	7 321	7 161	159 468
PARTICIPATIONS I+F	134 191	26 000	21 844	4 156	1 062	1 502	7 327	7 206	288
RECETTES F	160 167	37 020	23 054	13 966	5 760	3 932	15 105	17 658	238 642
TOTALES I+F	552 207	242 352	202 721	39 631	6 074	54 843	21 642	17 954	895 072

F = fonctionnement

I + F = Ensemble : investissement + fonctionnement.

plus des *sept dixièmes* des ressources affectées des communes de plus de 10 000 habitants lorsque l'on exclut les emprunts ; les départements, moins d'*un dixième* de ces mêmes ressources, les autres participations, soit *deux dixièmes*, représentent pour *moitié* les frais de cantines payés par les familles.

E - L'ENSEMBLE DES DÉPENSES D'ÉDUCATION DES GRANDES COMMUNES.

Le *tableau 5* synthétise l'ensemble des dépenses d'investissement comme de fonctionnement.

Il apparaît que pour la totalité des dépenses nettes, le rapport entre la charge d'investissement et celle de fonctionnement est de 3 à 7 lorsque l'on ne tient pas compte de la participation aux frais d'administration générale ; dans le cas contraire les proportions s'établissent ainsi :

- Investissement : 26,4 %
- Fonctionnement : 73,6 % dont 8,6 % de frais d'administration générale.

L'importance relative des opérations d'investissement croît avec le niveau d'éducation : 24 % pour le primaire, 47 % pour le secondaire, 70 % pour le supérieur. (les taux étant donnés en référence aux dépenses nettes totales à l'exclusion de la quote-part d'administration générale). Pour les autres enseignements les dépenses sont consacrées à 94 % aux opérations de fonctionnement.

Pour 100 F. de leurs ressources propres affectées aux tâches d'éducation, les communes de plus de 10 000 habitants utilisent 71 F. pour le financement de l'enseignement primaire, 20 F. pour l'enseignement

5. DEPENSES GLOBALES D'EDUCATION DES COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS (PARIS EXCLU).

Unité : Millier de Francs

		PRIMAIRE	ENSEMBLE SECONDAIRE	- dont enseignement général	- dont enseignement technique	SUPERIEUR	AUTRES	TOTAL
DEPENSES BRUTES	Inves.	931 364	511 342	421 567	89 775	107 823	17 758	1 568 287
	Fonct.	1 873 816	378 533	309 644	68 889	29 105	206 463	2 487 917
	Total	2 805 180	889 875	731 211	158 664	136 928	224 221	4 056 204
RECETTES	Inves.	392 255	205 431	179 752	25 679	50 911	6 833	655 430
	Fonct.	164 867	38 080	23 754	14 326	3 932	32 763	239 642
	Total	557 122	243 511	203 506	40 005	54 843	39 596	895 072
DEPENSES NETTES	Inves.	539 109	305 911	241 815	64 096	56 912	10 925	912 857
	Fonct.	1 708 949	340 453	285 890	54 563	25 173	173 700	2 248 275
	Total	2 248 058	646 364	527 705	118 659	82 085	184 625	3 161 132
QUOTE-PART ADM. GÉNÉRALE								296 974
DEPENSES NETTES TOTALES (y compris Adm. générale)								3 458 106

secondaire, 3 F. pour l'enseignement supérieur et 6 F. pour divers autres enseignements.

La charge nette globale de *3,46 milliards de francs* établie pour les grandes communes à l'exclusion de Paris, dépasse à elle seule les estimations généralement proposées pour l'ensemble des collectivités locales.

SECTION II - LES COMMUNES DE MOINS DE 10 000 HABITANTS

Le mode d'exposition des résultats pour les communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants diffère quelque peu de la présentation des dépenses engagées par les autres catégories de collectivités locales.

D'une part un certain nombre de renseignements que nous avons fournis pour les grandes communes (volume et origine des subventions d'équipement, distinction selon la nature des frais de fonctionnement...) ne sont pas reproduits pour les municipalités de population plus restreinte.

D'autre part le *tableau 6* détaille les dépenses nettes pour chaque tranche démographique ainsi que les dépenses par habitant, anticipant sur l'étude faite au chapitre suivant, de l'évolution de la charge éducative par habitant en fonction de la taille des communes.

Le traitement, tel que nous l'avons exposé dans la partie méthodologique, de séries d'observations qui n'ont pas été établies dans le cadre de notre travail ne nous permettait pas une présentation et une analyse détaillées des composantes du financement de l'éducation par les petites communes.

En revanche, les dépenses par habitant étant significativement différentes pour chaque niveau de population considéré, il nous a semblé intéressant de les faire apparaître en tant que telles avant même d'intégrer ces résultats dans une analyse portant sur l'effet de taille et les autres facteurs explicatifs possibles par rapport à la variance des dépenses nettes par habitant mises en évidence pour l'ensemble des communes.

Notre commentaire se limitera à quelques constatations essentielles ; les éléments d'interprétation étant proposés au second chapitre.

La multiplication par 4 des dépenses nettes totales par habitant, entre la tranche de communes dont la population est inférieure à 200 habitants et celle qui regroupe les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, n'est que partiellement due à la prise en charge croissante de l'enseignement secondaire, puisque pour le seul enseignement primaire ces mêmes dépenses progressent dans le rapport de 1 à 3.

Cette évolution est plus marquée pour les opérations de fonctionnement que pour celles d'investissement et en conséquence, le rapport entre dépenses d'équipement et charges d'exploitation qui est environ de 1 à 2 dans les tranches démographiques les plus basses, passe à 1 pour 3 dans les catégories dont le niveau de population est le plus élevé.

En moyenne, les taux de répartition entre investissement et fonctionnement sont tout à fait comparables à ceux établis pour les communes de plus de 10.000 habitants :

5. DEPENSES NETTES D'EDUCATION DES COMMUNES DE MOINS DE 10 000 HABITANTS.

Unités : Total : millier de Francs
Par habitant : franc.

TAILLE DES COMMUNES		P R I M A I R E			(1) S E C O N D A I R E			E N S E M B L E			Administ. Générale	TOTAL y compris Adm. Gén.
		Invest.	Fonction.	TOTAL	Invest.	Fonction.	TOTAL	Invest.	Fonction.	TOTAL		
Moins de 200 H.	TOTAL	10 700	18 500	29 200	--	--	--	10 700	18 500	29 200	2 200	31 400
	PAR HAB.	7,80	13,60	21,40	--	--	--	7,80	13,60	21,40	1,60	23,00
De 200 à 500 H.	TOTAL	22 700	60 200	82 900	--	--	--	22 700	60 200	82 900	6 500	89 400
	PAR HAB.	5,60	14,90	20,50	--	--	--	5,60	14,90	20,50	1,60	22,10
De 500 à 1000 H.	TOTAL	20 600	78 500	99 100	--	3 600	3 600	20 600	82 100	102 700	15 200	117 900
	PAR HAB.	4,40	16,80	21,20	--	0,80	0,80	4,40	17,60	22,00	3,20	25,20
De 1 000 à 2 000 H.	TOTAL	46 500	111 700	158 300	23 400	29 700	53 100	70 000	141 400	211 400	20 900	232 300
	PAR HAB.	9,40	22,60	32,00	4,80	6,00	10,80	14,20	28,60	42,80	4,20	47,00
De 2 000 à 5 000 H.	TOTAL	75 000	181 000	256 000	36 000	80 300	116 300	111 000	261 300	372 300	34 100	406 400
	PAR HAB.	12,80	30,80	43,60	6,10	13,70	19,80	18,90	44,50	63,40	5,80	69,20
De 5 000 à 10 000 H.	TOTAL	67 800	210 000	277 800	27 200	63 500	90 700	95 000	273 500	368 500	35 000	403 500
	PAR HAB.	15,50	48,00	63,50	6,20	14,50	20,70	21,70	62,50	84,20	8,00	92,20
ENSEMBLE moins 10 000	TOTAL	243 400	659 900	903 300	86 600	177 100	263 700	330 000	837 000	1 167 000	113 900	1 280 900
	PAR HAB.	9,60	26,10	35,70	3,40	7,00	10,40	13,00	33,10	46,10	4,50	50,60

(1) Enseignement technique inclus.

- Investissement 25,8 % (26,4 % dans le cas des grandes communes).

- Fonctionnement 74,2 % dont 8,9 % de frais d'administration générale (pour les grandes communes, respectivement 73,7 % et 8,6 %).

On notera cependant le fléchissement des dépenses d'équipement pour les tranches comprises entre 200 et 1000 habitants.

La distribution des dépenses entre le primaire et le secondaire est, d'une façon générale, d'autant plus à l'avantage du premier que la taille des communes est restreinte. Le seuil où commence à se manifester l'existence d'établissements du second degré se situe dans une zone où la population des communes avoisine 1 000 habitants. Pour les tranches de 1 000 à 2 000 habitants et 2 000 à 5 000 habitants, la proportion du secondaire dans l'ensemble des dépenses passe de *un quart* à *un tiers*. Cependant, la tranche des 5 000 à 10 000 habitants marque une rupture dans la progression de la part du second degré. Il est difficile d'en donner une explication précise dans la mesure où les résultats pour la catégorie considérée ont été établis par interpolation entre les résultats de la tranche inférieure et ceux de la tranche supérieure et que, pour ces derniers, il est possible que la part de l'enseignement secondaire soit sous-estimée.

Pour l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, le premier degré, avec 77,5 % du total des dépenses, est encore plus important que dans le cas des grandes communes (71 %), bien qu'a priori nous nous attendions à un écart plus élevé.

Le dernier point que nous soulignerons porte sur la part relative des dépenses d'investissement et de fonctionnement pour le seul enseignement secondaire, soit 32,6 % pour les premières et 67,4 % pour les deuxièmes : le poids de la charge d'équipement est ici nettement plus faible qu'au niveau des communes de plus de 10 000 habitants (47 %).

SECTION III - LA VILLE DE PARIS

Comme nous l'avons déjà indiqué, la présentation du compte administratif de la Ville de Paris se distingue par divers aspects des documents de même nature utilisés par les autres collectivités locales. S'agissant de la mesure des dépenses d'éducation, les différences concernent le calcul des intérêts des emprunts à vocation scolaire, et celui de la charge d'administration générale au titre de l'enseignement. En effet dans les deux cas, il n'existe pas de ventilation des dépenses générales entre les services utilisateurs et de plus, pour les frais financiers "*l'état de la dette*" était absent des documents que nous avons pu consulter.

Les sommes figurant au *tableau 7*, dans les rubriques "*Intérêts*" et "*Administration générale*", ont été reconstituées de la façon suivante :

1) Les intérêts des emprunts à vocation scolaire

A la masse globale des intérêts payés au chapitre 930, il convient d'appliquer un taux susceptible de représenter la part des intérêts des emprunts réalisés à des fins d'équipement scolaire.

Nous avons retenu le rapport des dépenses d'investissement au titre de l'enseignement sur l'ensemble des dépenses d'équipement, mais en prenant en compte les seules opérations qui peuvent pêtre financées par emprunts, c'est-à-dire celles qui sont classées dans la catégorie des "*opérations d'investissement proprement dites*", excluant ainsi les "*grosses réparations*" et les "*acquisitions hors programmes*"

Le taux ainsi obtenu, 11,4 %, est faible en regard des proportions habituellement constatées au niveau des grandes villes entre les intérêts des emprunts pour l'enseignement et la totalité de ces mêmes intérêts : en ce qui concerne les communes de plus de 100 000 habitants, ce rapport varie de 15 à 38 %.

Toutefois, le volume des intérêts estimés par l'utilisation de ce pourcentage dans le cas de la Ville de Paris (32 millions de francs) entraîne une charge par habitant d'un montant identique à la dépense moyenne par habitant au titre des intérêts des emprunts scolaires pour les communes de plus de 100 000 habitants, soit 12,4 F.

La répartition des intérêts entre les enseignements élémentaire, secondaire et technique a été effectuée au prorata des dépenses au titre des *"opérations d'investissement proprement dites"*.

2) La quote-part d'administration générale

La part des dépenses d'enseignement dans l'ensemble des frais de fonctionnement de la Ville de Paris, à l'exclusion des Services généraux, s'élève à 8.2 % ; c'est cette proportion que nous avons utilisée pour imputer à l'éducation une partie des dépenses totales d'administration générale.

La charge évaluée par ce biais (21 millions de francs) représente 6,5 % du total des dépenses scolaires, soit sensiblement moins qu'au niveau de l'ensemble des communes de plus de 10000 habitants (8,6%)

En ce qui concerne les autres résultats, on notera :

- l'extrême faiblesse des recettes au titre de l'investissement en raison de l'absence de subventions de l'Etat dans les recouvrements effectués en 1970.

7. DEPENSES D'EDUCATION DE LA VILLE DE PARIS.

Unité : millier de Francs

		PRIMAIRE	dont cantines	SECOND.	TECHNIQ.	SERVICES COMMUNS ₁	SUPERI.	ARTISTI.	SPECIAL	AUTRES	T O T A L
INVESTIS.	DEPENSES BRUTES	52 705	-	11 120	10 465	4	567	-	-	2 378	77 239
	RECETTES	99	-	1	-	-	19	-	-	-	119
	DEPENSES NETTES	52 606	-	11 119	10 465	4	548	-	-	2 378	77 120
FONCTION.	DEPENSES BRUTES	156 656	24 906	36 666	6 492	13 664	6 475	2 235	65 769	3 469	289 426
	-dont intérêts	21 500 ^ε	-	4 100 ^ε	6 400 ^ε	-	-	-	-	-	32 000 ^ε
	RECETTES	9 646	-	16 104	-	2 273	50	-	10 657	-	38 730
	DEPENSES NETTES	142 010	24 906	23 562	6 492	11 391	6 425	2 235	55 112	3 469	250 696
DEPENSES TOTALES NETTES		194 616	24 906	34 681	16 957	11 395	6 973	2 235	55 112	5 847	327 816
ADMINISTRATION GENERALE											21 000 ^ε
DEPENSES NETTES TOTALES (y compris Adm. générale)											348 816

1 Hygiène, Orientation, Inspection, Rectorat, ainsi que bourses non ventilées.

ε = dépenses estimées.

- la faiblesse (relativement aux autres communes) du poids des dépenses d'équipement dans la charge nette totale : 23,5 % et 22,1 % lorsque l'on compte la quote-part d'administration générale.

- l'importance particulière des enseignements spéciaux (pour handicapés) qui représente 16.8 % de la dépense totale.

- la part plus réduite (relativement aux autres communes) de l'enseignement élémentaire : 59,5 %.

SECTION IV - LES DÉPARTEMENTS

Tant du point de vue du volume des opérations réalisées que des responsabilités particulières qui leur échoient, la contribution des départements au financement de l'enseignement se distingue nettement de celle des communes.

Les *tableaux 8 et 9* en donnent la mesure pour les différentes opérations d'investissement et de fonctionnement.

A. LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

Les dépenses telles qu'elles apparaissent au *tableau 8* se décomposent en trois masses inégales : la plus importante (56,8 %) est constituée par les subventions aux communes ; viennent ensuite les équipements que les départements contrôlent eux-mêmes (37,4 %) et enfin diverses opérations au bénéfice de tiers autres que les communes, c'est-à-dire en règle générale l'Etat (5,8 %).

. La répartition des subventions d'équipement au bénéfice des communes, entre les différents niveaux et ordres d'enseignement, présente quelques difficultés, puisque près des deux tiers d'entre elles s'inscrivent dans les comptes départementaux sous l'intitulé très général : "*Subventions pour constructions scolaires*".

Primitivement, nous avons pensé répartir ces sommes non ventilées au prorata des autres subventions dont l'affectation est précisée. Toutefois, les résultats obtenus par cette méthode en ce qui concerne l'enseignement supérieur (où les subventions d'équipement directement imputées sont très faibles) sont contradictoires avec ceux que nous avons établis pour les grandes communes au titre des subventions départementales reçues. Ce sont ces dernières sommes que nous avons retenues pour la contribution des départements à l'enseignement supérieur, étant donné qu'il est fort peu vraisemblable que de telles subventions soient attribuées aux communes de moins de 10 000 habitants. Aux niveaux primaire et secondaire, nous avons maintenu la répartition proportionnelle aux subventions dont la finalité est déterminée. Les résultats fournis par l'exploitation des comptes des seules communes de plus de 10 000 habitants ne sont pas en effet directement utilisables, puisque les départements subventionnent également les petites communes pour le premier et le second degré. Par ailleurs, les sommes ainsi affectées sont acceptables lorsque l'on compare les subventions départementales en matière d'enseignement primaire et secondaire attribuées à l'ensemble des communes et la part dont bénéficient les seules communes de plus de 10 000 habitants.

Ce point méritait d'être développé en raison de l'hégémonie des subventions aux communes dans les dépenses départementales d'investissement primaire, secondaire et supérieur : respectivement 59,5 %, 91,5 % et 98 %.

. Les dépenses réalisées sur programmes départementaux confirment ce que nous savons déjà : c'est essentiellement pour les écoles normales et pour la constitution de parcs de classes mobiles du premier degré que la responsabilité financière des départements qui sont maîtres d'ouvrage, est engagée.

. Les programmes au bénéfice de l'Etat n'appellent pas de commentaires particuliers si ce n'est pour préciser que la rubrique "*autres enseignements*" concerne ici les écoles d'infirmières et

l'enseignement agricole et ménager (tandis que dans les programmes pour les communes, ce même poste enregistre principalement des subventions au titre de l'enseignement professionnel).

Quant aux recettes, elles proviennent à concurrence des *trois-quart* du Fonds scolaire. La seule autre participation notable s'inscrit en subventions de l'Etat pour les écoles normales.

S'agissant du Fonds scolaire, rappelons qu'une partie seulement est enregistrée dans les comptes départementaux : ainsi le *tableau 2* (p. 83) indique que les communes de plus de 10 000 habitants ont bénéficié directement d'une somme de plus de 74 millions de francs au titre du Fonds scolaire pour financement d'opérations d'investissement alors que le *tableau 8* (p. 101) établit à 30 millions le montant de ce même Fonds scolaire affecté aux équipements départementaux, mais dont une fraction que nous avons chiffrée à 12 millions à partir de l'examen des comptes départementaux, est redistribuée sous forme de subventions d'équipement aux communes.

La répartition des dépenses nettes d'investissement entre les différents enseignements en raison du poids spécifique des subventions aux communes fait apparaître une charge plus importante pour le secondaire, le supérieur, et les investissements primaires autres que les classes mobiles, que pour les principaux domaines d'intervention attribués administrativement aux départements, c'est-à-dire les écoles normales et les parcs de classes mobiles.

8. DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES DEPARTEMENTS

Unité : millier de francs

		ECOLE NORMALE	PRIMAIRE	- dont parc mobile	SECON- DAIRE	TECHNIQUE	SERVICES COMMUNS (1)	SUPE- RIEUR.	SPECIAL	AUTRES	TOTAL
D E P E N S E S	PROGRAMMES DEPARTEMENTAUX	36 153	27 862	27 718	3 172	772	5 294	416	307	351	74 327
	SUBVENTIONS AUX COMMUNES	214	41 008	1 843	40 271	3 602	37	24 897	-	2 717	112 746
	AUTRES PROGRAM. NON DEPARTEM.	3 308	154	-	622	2 023	779	71	394	4 171	11 522
	T O T A L	39 675	69 024	29 561	44 065	6 397	6 110	25 384	701	7 239	198 595
R E C E T T E S	SUBVENTIONS DE L'ETAT	6 327	584	584	-	-	84	-	-	-	6 995
	SUBVENTIONS DU FONDS SCOLAIRE	70	20 807	10 263	8 592	611	-	-	-	-	30 080
	AUTRES PARTICIPATIONS	1 910	227	184	-	49	7	-	92	-	2 285
	T O T A L	8 307	21 618	11 031	8 592	660	91	-	92	-	39 360
DEPENSES NETTES TOTALES		31 368	47 406	18 530	35 473	5 737	6 019	25 384	609	7 239	159 235

(1) Documentation pédagogique - Orientation - Inspection - Rectorat.

B. LES OPÉRATIONS DE FONCTIONNEMENT

En ce qui concerne la présentation, au *tableau 9*, des dépenses de fonctionnement, nous soulignerons les points suivants :

1. les frais de ramassage scolaire constituent à eux seuls la moitié des dépenses réalisées.

2. le financement des enseignements spéciaux occupe une place particulièrement importante avec près du tiers des dépenses autres que celles qui sont affectées au ramassage ; ce financement étant assuré dans sa quasi-totalité par les départements de la "petite couronne" parisienne, y compris sous la forme d'une participation aux enseignements spéciaux de la Ville de Paris.

3. les bourses constituent environ le dixième de l'ensemble des dépenses, ce qui équivaut à une somme par habitant inférieure à 1 F.; plus de la moitié est attribuée aux élèves de l'enseignement secondaire.

4. les dépenses en personnel permanent, intérêts, et entretien des bâtiments sont extrêmement faibles : c'est pour les seules écoles normales qu'elles s'établissent à un niveau supérieur aux dépenses dites directes.

5. les seules opérations véritablement subventionnées par l'Etat et le Fonds scolaire portent sur le ramassage scolaire ce qui réduit de moitié la charge réellement supportée par les départements.

6. le poste des enseignements spéciaux bénéficie également de recettes importantes ; il s'agit pour une partie de celles-ci de transferts entre les communes de la "petite couronne" et les départements correspondants.

7. la quote-part d'administration générale, 22,8 % de l'ensemble des dépenses nettes de fonctionnement, est en proportion largement supérieure à celle qui a été calculée pour les communes, ce qui s'explique par le plus grand poids des services d'administration générale au niveau des départements ; cependant nous faisons les mêmes réserves que celles déjà présentées dans la première partie en ce qui concerne la prise en compte de cette charge.

9. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES DEPARTEMENTS

Unité : millier de Francs

(1)

	ECOLE NORMALE	PRIMAIRE	SECONDAIRE	TECHNIQUE	RAMASSAGE	AUTRES SERVICES COMMUNS	SUPERIEUR	SPECIAL	AUTRES	TOTAL
DEPENSES "DIRECTES"	17 074	20 018	42 879	9 777	217 903	10 258	9 444	65 198	15 094	407 645
- dont bourses	244	3 813	24 441	7 064	208	-	1 440	793	5 742	43 745
PERSONNEL	1 645	103	-	111	805	753	-	-	1 133	4 550
INTERET	3 844	848	6	254	-	413	191	105	1 239	6 900
BATIMENT	13 232	100	-	181	-	1 696	185	-	46	15 440
DEPENSES TOTALES	35 795	21 069	42 885	10 323	218 708	13 120	9 820	65 303	17 512	434 535
SUBVENTION ETAT	27	147	737	5	90 606	22	-	-	15	91 559
SUBVENTION FONDS SCOLAIRE	58	9	1	-	18 002	-	-	-	-	18 070
TAXE APPRENTISSAGE	-	-	-	-	13	2 803	-	-	-	2 816
AUTRES PARTICIPAT.	195	622	228	46	3 819	532	144	20 968	464	27 018
RECETTES TOTALES	280	778	966	51	112 440	3 357	144	20 968	479	139 463
DEPENSES NETTES	35 515	20 291	41 919	10 272	106 268	9 763	9 676	44 335	17 033	295 072
Administration										87 426
DEPENSES NETTES + ADMINISTRATION										382 498

(1) Documentation.- Orientation.- Inspection - Hygiène

8. la répartition de la charge nette se caractérise par la prédominance des dépenses de ramassage et la primauté de l'enseignement spécial sur les autres. Mais dans les deux cas, cette prépondérance est moins marquée que pour les dépenses brutes.

C. L'ENSEMBLE DES DÉPENSES D'ÉDUCATION DES DÉPARTEMENTS

L'addition des dépenses d'investissement et de fonctionnement détermine pour chaque service, en volume et en pourcentage, les charges nettes suivantes :

<i>REPARTITION DES DEPENSES NETTES GLOBALES</i> -- en volume (milliers de francs) -- en pourcentage de l'ensemble.			
Ecole Normale	Primaire	Secondaire	Technique
66 883	67 697	77 392	16 009
12,3 %	12,5 %	14,3 %	3,0 %
Supérieur	Spécial	Autres	Services Communs
35 060	44 944	24 272	15 782
6,5 %	8,3 %	4,5 %	2,9 %
Ramassage	Administration	T O T A L	
106 268	87 426	541 733	
19,6 %	16,1 %	100 %	

CHAPITRE II : LES DEPENSES PAR HABITANT

Nous avons dit combien étaient importants les écarts de commune à commune quant à leur participation au financement de l'enseignement. Lorsque l'on ordonne ces résultats en classant les municipalités par groupes de niveau démographique à l'intérieur de chaque catégorie, l'intervalle entre les extrêmes reste très grand, alors que par ailleurs, se dégage une tendance générale à l'accroissement des dépenses unitaires en fonction de l'augmentation de la population communale. On retrouve cette même dispersion à l'intérieur d'une zone démographique, "la petite couronne" parisienne, qui se caractérise par une charge moyenne par tête extrêmement forte. Ainsi, d'une part, il semble qu'il faille distinguer très nettement le comportement des communes suivant leur taille, si l'on fait abstraction du cas particulier cité plus haut, mais d'autre part, si on veut tenter d'expliquer la totalité de la variabilité des dépenses nettes par habitant, on doit rechercher d'autres critères.

En regard de ce problème de dispersion, il est nécessaire de rappeler brièvement les conditions et la méthode de notre estimation des dépenses d'éducation.

Etant donné que nous devions procéder par échantillonnage et que nous ne pouvions exploiter qu'un nombre relativement restreint de documents, la mesure des dépenses pour chaque tranche de population, indépendamment des autres, s'imposait nécessairement. En conséquence, les autres critères pris en considération, particulièrement les taux de scolarisation, et les régions économiques, ne jouent qu'à l'intérieur de chaque catégorie démographique retenue. La procédure d'estimation transversale ne nous permet pas d'effectuer des classements longitudinaux,

selon d'autres critères que la taille, qui soient réellement représentatifs de l'ensemble des communes.

Par ailleurs, en l'absence des renseignements nécessaires, nous n'avons pas pu utiliser d'autre indicateur que les dépenses par habitant. (la comparaison entre l'évolution des dépenses par habitant et celle des dépenses par élève permettrait des analyses beaucoup plus précises).

C'est pourquoi, dans ce chapitre, les seules explications chiffrées qui sont proposées, concernent les variations des dépenses par habitant des communes classées par catégorie de taille, avec en plus les résultats propres à la "petite couronne".

Toutefois, à travers la mise en évidence d'un "*effet de taille*", la recherche des facteurs qui l'expliquent nous conduira à dépasser le cadre strictement démographique.

SECTION I - LES DÉPENSES TOTALES PAR HABITANT

Le point de départ de notre analyse des différences de comportement (principalement en fonction de la taille) des collectivités locales en matière d'éducation, consiste à dégager les grandes tendances qui se manifestent au niveau global, c'est-à-dire tous enseignements et toutes opérations confondus.

Pour chaque catégorie retenue, le *tableau 10* présente la dépense nette moyenne par habitant au titre de l'ensemble des opérations à caractère scolaire.

A. OBSERVATIONS ET PREMIERS COMMENTAIRES.

Les résultats pour les communes classées par niveaux démographiques permettent de particulariser la tendance générale à l'accroissement des charges par habitant en fonction de l'augmentation de la taille des communes, de la façon suivante :

- stagnation jusqu'à 1 000 habitants,
- forte augmentation de 1 000 à 20 000 habitants mais toutefois avec un taux décroissant,
- au-dessus de 20 000 habitants, deux interprétations possibles :

- 1) stagnation puis reprise de la croissance au-delà de 100 000 habitants ;
- 2) augmentation générale un peu moins forte avec un cas particulier, celui des communes de 50 000 à 100 000 habitants, dont la dépense moyenne par tête est en retrait par rapport à l'évolution globale.

En ce qui concerne les résultats de la catégorie des villes dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, il est à signaler que la prise en compte, non plus des seules dépenses d'éducation, mais de l'ensemble des charges communales et plus particulièrement des dépenses d'investissement direct par habitant, fait apparaître le même phénomène de pause à ce niveau démographique, dans la tendance générale à la croissance. F. GIQUEL dans un ouvrage d'analyse financière des budgets communaux (1), explique les résultats pour l'année 1967 (2),

(1) F. GIQUEL. *La commune, son budget, ses comptes*. Ed. Ouvrières (1971)
Les chiffres reproduits sont extraits du tableau qui figure à la page 73.

(2) Pour l'année 1970, nous avons vérifié à partir des dépenses d'investissement direct que la Direction de la Comptabilité Publique donne dans les *Statistiques des comptes* pour les catégories 20 000 - 50 000 et 50 000 - 100 000, que les dépenses par habitant concernant cette dernière catégorie n'atteignaient pas le niveau de celle qui la précède.

que nous reproduisons ci-dessous, par le fait que les villes de 50 000 à 100 000 habitants sont souvent le produit *"d'une urbanisation déjà ancienne"*.

DEPENSES D'INVESTISSEMENT DIRECT PAR HABITANT

- 1967 -

.....	
<i>Communes de 20 000 à 50 000 habitants :</i>	<i>193 F</i>
<i>Communes de 50 000 à 100 000 habitants:</i>	<i>189 F</i>
<i>Communes de 100 000 à 300 000 habitants:</i>	<i>237 F</i>
.....	

Est-ce que la faiblesse relative des dépenses à des fins éducatives participe de cette même explication ?

Nous reprendrons cette question à la section suivante, lorsque nous nous serons assuré que ce sont bien des dépenses d'équipement réduites qui entraînent une moindre charge totale pour l'enseignement. Toutefois, on peut dégager une première conclusion de cette mise en parallèle des activités éducatives et de l'ensemble de l'action communale : vraisemblablement, le comportement particulier que révèle le montant de la dépense nette par habitant au titre de l'enseignement au niveau des villes de 50 000 à 100 000 habitants, n'est pas dû à une mauvaise mesure mais correspond à la réalité (1).

Le *tableau 10* donne également la charge par habitant pour les deux plus grandes villes françaises : Marseille, comptée à part en raison de son poids particulier dans la tranche des plus de 100 000 habitants, ainsi que Paris pour cette même raison, mais aussi parce que la nature de ses fonctions la distingue des autres communes.

(1) A ce propos, on peut rappeler que notre échantillon représente le tiers des communes de 50 000 à 100 000 habitants (celles de la "petite couronne" exceptées, puisque représentées ailleurs).

Il apparaît clairement que ces deux collectivités dépensent moins pour l'enseignement que les autres grandes villes, d'autant que dans le cas de Paris, pour établir une comparaison exacte, il faudrait distinguer charge départementale et charge communale. On peut procéder à une estimation de ces deux composantes sur la base du rapport entre la dépense nette par habitant pour l'ensemble des communes et celle pour l'ensemble des départements. Pour une dépense totale de 139,2 F. par habitant à Paris, on obtient ainsi 14,2 F. au titre de la charge départementale, et 125 F. au titre de la charge communale. (1)

En ce qui concerne l'action éducative de la Ville de Paris, nous formulerons deux hypothèses, que l'analyse détaillée par type d'opérations et d'enseignements nous permettra de confirmer ou d'infirmer :

1) Le niveau de dépense unitaire inférieur à celui des autres grandes villes peut être lié à des effectifs scolaires proportionnellement plus faibles dans la mesure où les familles nombreuses sont rejetées à la périphérie parisienne ; cet effet devant se traduire essentiellement par une moindre charge au titre de l'enseignement primaire.

2) Toujours d'un point de vue démographique, mais à considérer l'ensemble de la population qui diminue depuis quelques années, on peut penser que les dépenses qui concernent l'avenir sont moins importantes ; dans ce cas, c'est au niveau des opérations d'investissement que l'on doit pouvoir vérifier cette proposition.

La dépense moyenne par habitant de la "petite couronne" considérablement plus forte que partout ailleurs est un premier élément qui vient étayer nos hypothèses dont la contrepartie doit se traduire

(1) Exceptionnellement, pour le calcul de la dépense par habitant, nous avons utilisé la population estimée pour l'année 1970.

10. DEPENSES NETTES PAR HABITANT AU TITRE DE L'EDUCATION

(ENSEMBLE DES COLLECTIVITES LOCALES)

Total : millier de F.
Unité Par habitant : franc.

	0-200	200 - 500	500 - 1 000	1000 - 2000	2000 - 5000	5 000 - 10000
<i>Dépenses nettes totales</i>	31 400	29 400	117 900	232 300	406 400	403 500
PAR HABITANT	23	22,1	25,2	47	69,2	92,2

	10 000-20 000	20 000-30 000	30 000-50 000	50 000-100 000	+ de 100 000	MARSEILLE
<i>Dépenses nettes totales</i>	513 490	341 037	398 905	312 227	953 034	116 671
PAR HABITANT	117,8	128,0	136,7	129,8	161,5	130,6

	"Petite couronne"	ENSEMBLE COMMUNES	DEPARTEMENTS	PARIS	ENSEMBLE COLLECTIVITES
<i>Dépenses nettes totales</i>	817 642	4 739 006	541 733	348 816	5 629 555
PAR HABITANT	217,6	98,3	11,2	139,2	111,0

NOTES : 1) Les communes de la "petite couronne" parisienne sont exclues des tranches de 10 000 à plus de 100 000 habitants de même que la commune de Marseille est exclue de la catégorie des plus de 100 000 habitants.

2) Les dépenses par habitant pour l'ensemble des communes et pour les départements ont été calculées en déduisant la population de Paris.

pour la "petite couronne" par de lourdes charges au niveau du primaire et de l'ensemble des opérations d'investissement.

Figure également au *tableau 10*, la dépense moyenne par habitant pour les départements, qui cache des disparités du même ordre que celles qui existent d'une commune à l'autre.

B. PROBLÈMES D'INTERPRÉTATION

La constatation d'une liaison entre le niveau des dépenses et la taille des communes, pose plus de questions qu'elle n'en résoud.

La principale d'entre elles peut se formuler ainsi :

Est-ce que ce sont les responsabilités qui n'apparaissent qu'à un certain niveau démographique, en matière d'éducation, tant du point de vue de la prise en charge de tel type d'enseignement que de l'importance des effectifs scolaires par rapport à la population, qui expliquent la croissance de la dépense nette totale par habitant ?

Ceci concerne particulièrement les établissements du second degré pour lesquels la proportion des effectifs issus de communes extérieures est variable et qui par ailleurs n'existent pas dans les plus petites communes.

Dans une moindre mesure, en raison de la participation financière locale plus réduite, l'enseignement supérieur, les écoles régionales des Beaux-Arts, et les charges liées au Rectorat ou à l'Inspection Académique, posent les mêmes problèmes.

Répondre exactement à cette question supposerait la connaissance des effectifs par type d'enseignement pour chaque commune ou bien

pour chaque catégorie démographique ; ce qui n'est pas le cas, ainsi que nous l'avons déjà noté. Cependant, l'analyse de la répartition des dépenses par habitant entre les différents types d'opérations et d'enseignements, toujours en fonction du critère démographique, va nous permettre d'apprécier la part que l'on peut attribuer à la prise en charge d'enseignements nouveaux et d'effectifs plus importants dans l'augmentation générale de la dépense nette par habitant.

Cette analyse détaillée qui fait l'objet de la section suivante, suscite également la prise en compte d'autres facteurs explicatifs ; toutefois il s'agit plus de directions de recherche que de résultats bien établis.

SECTION II - LES DÉPENSES PAR HABITANT, PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT, ET SELON LA NATURE DES OPÉRATIONS.

A. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

La croissance de la charge éducative en fonction de la taille des communes est due tout autant aux opérations d'investissement qu'à celles de fonctionnement. Les chiffres portés au *tableau 11* nous indiquent que, de la tranche des moins de 200 habitants à celle des plus de 100 000 habitants, les premières sont multipliées dans le rapport de 1 à un peu plus de 7, les secondes de 1 à un peu moins de 7. On constate la même évolution pour la quote-part d'administration générale.

Si la progression totale est équivalente, les rythmes cependant ne correspondent pas :

- la stagnation des dépenses totales par habitant, mise précédemment en évidence par le *tableau 10* pour les communes de moins de 1 000 habitants provient de la baisse de l'investissement alors que les dépenses de fonctionnement croissent, mais très légèrement.

- de 1 000 à 20 000 habitants, la charge d'investissement augmente à un taux décroissant tandis que la progression des dépenses de fonctionnement est plus forte, mais toujours avec un taux décroissant.

- au-dessus de 20 000 habitants, une forte augmentation des dépenses d'investissement s'accompagne d'une stabilisation de la charge de fonctionnement avec même un léger repli pour les communes de 20 000 à 30 000 habitants ; on notera toutefois que le résultat exceptionnellement bas concernant les seules opérations d'investissement des villes de 50 000 à 100 000 habitants va dans le sens de l'interprétation du comportement particulier de cette catégorie tel qu'il a été envisagé à la section précédente.

Corrélativement, la part de l'investissement qui s'établit en moyenne à 28,7 % de l'ensemble des dépenses, les frais d'administration générale exceptés, varie dans les proportions suivantes :

0 - 200	36 %
200 - 500	27 %
500 - 1000	20 %

1000 - 2000	33 %
2000 - 5000	30 %
5000 - 10000	26 %
10000 - 20000	20 %

20000 - 30000	30 %
30000 - 50000	29 %
50000 - 100 000	24 %
+ de 100 000	38 %

On remarque les pourcentages élevés atteints par les catégories : 0 - 200, 1000 - 2000, 20 000 - 30 000 et plus de 100 000, avec dans chaque intervalle, une décroissance régulière des taux. Comme nous le préciserons plus loin, chaque sommet semble correspondre à l'apparition d'un niveau d'enseignement : primaire au-dessous de 200 habitants,

premier cycle du secondaire de 1000 à 2000 habitants, second cycle des enseignements secondaires (général et technique) de 20 000 à 30 000 habitants, supérieur au-delà de 100 000 habitants.

Cependant, le rapport particulièrement bas établi pour les 10 000 - 20 000, ne reflète peut-être pas exactement la situation de cette catégorie, dans la mesure où un sondage effectué sur des communes écartées de notre échantillon en raison de résultats inexploitable au niveau du fonctionnement, donne des dépenses d'équipement d'un niveau supérieur.

De ces diverses observations, nous retiendrons que la charge par habitant progresse plus irrégulièrement dans sa composante "*investissement*" que dans sa composante "*fonctionnement*". En particulier, l'évolution de la première est marquée par deux accroissements très importants, dont nous verrons la signification au paragraphe suivant, au niveau des communes de 1000 à 2000 habitants et de 20 000 à 30 000 habitants, tandis que l'augmentation de la seconde plafonne au-dessus de 10 000 habitants.

Quant aux résultats des communes qui ne sont pas classées par niveau démographiques, il nous suffira de souligner ici :

- la faiblesse des dépenses de fonctionnement à Marseille relativement à la moyenne établie pour les autres grandes villes, qui à elle seule explique la différence constatée précédemment pour la charge totale ;

- la concordance de la répartition de la charge de la Ville de Paris avec l'hypothèse d'un moindre investissement en prévision d'une baisse de la population ; les dépenses de fonctionnement étant égales à celles des communes de plus de 100 000 habitants lorsque l'on déduit la charge départementale qui a été évaluée à 10 % environ.

- la concentration de l'effort particulièrement important des communes de la "petite couronne", sur les opérations de fonctionnement.

11. DEPENSES NETTES PAR HABITANT SELON LA NATURE DES OPERATIONS.

- ENSEMBLE DES COMMUNES (PLUS PARIS) -

	I	F	A
PARIS	30,8	100	8,4
"Petite Commune"	41,5	153,5	22,6
MARSEILLE	54,6	61,8	14,2
plus de 100 000 h.	57,1	91,9	12,5
50 000 à 100 000 h.	29,0	90,0	9,8
30 000 à 50 000 h.	36,7	89,4	10,6
20 000 à 30 000 h.	36,1	82,0	9,9
10 000 à 20 000 h.	22,0	85,8	10,0

	I	F	A
5 000 à 10 000 h.	21,7	62,5	8,0
2 000 à 5 000 h.	18,9	44,5	5,8
1 000 à 2 000 h.	14,2	28,6	4,2
500 à 1 000 h.	4,4	17,6	3,2
200 à 500 h.	5,6	14,9	1,6
moins de 200 h.	7,8	13,6	1,6
ENSEMBLE COMMUNES (Paris exclu)	25,8	64,0	8,5

I = opérations d'investissement,

F = opérations de fonctionnement

A = participation de l'enseignement aux frais d'administration générale.

B. LES DÉPENSES PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT

La ventilation des dépenses nettes par habitant selon le niveau d'enseignement est présentée successivement sous deux aspects : *le tableau 12* distingue l'enseignement primaire (et préscolaire), l'enseignement secondaire (y compris le technique) et les autres enseignements (pour l'essentiel le supérieur et l'artistique) ; les dépenses communes, à l'exception de la quote-part d'administration générale qui n'est pas comptée ici, ayant été réparties entre les enseignements primaire et secondaire proportionnellement aux dépenses de ces derniers (le volume de ces charges communes étant d'ailleurs extrêmement réduit) ;

le tableau 13 donne la répartition des charges des seuls enseignements du premier et du second degré, entre les opérations d'investissement et celles de fonctionnement.

Il apparaît que l'augmentation de la dépense totale par habitant est, certes, due aux charges particulières qui incombent aux communes lorsque leur taille s'accroît (c'est-à-dire en premier lieu leur participation à l'organisation de l'enseignement secondaire et pour les très grandes villes, leur concours financier à d'autres enseignements tel le supérieur), mais elle s'explique aussi pour une part importante par l'aggravation de la charge que représente l'enseignement préscolaire et élémentaire. Des plus petites aux plus grandes communes, la dépense pour le primaire est multipliée par plus de 4. Pour les villes de plus de 100 000 habitants, où la prépondérance du premier degré est la moins marquée, celui-ci suscite encore plus de 60 % des dépenses.

Complétant cette orientation générale, les profils propres à chaque type d'enseignement en fonction de la taille des communes mettent en évidence les phénomènes suivants :

1) Au-dessus de 1000 habitants, le primaire croît rapidement puis se stabilise au-delà des 20 000 habitants. Dans la première phase,

ce sont les dépenses de fonctionnement qui augmentent le plus, à l'inverse dans la seconde phase, l'investissement continue à progresser alors que le plus haut niveau de la charge de fonctionnement est déjà atteint avec la catégorie des 10 000 à 20 000 habitants.

2) De 1000 à 5000 habitants, l'implantation progressive d'établissements secondaires de premier cycle fait apparaître une charge croissante. Après un palier au niveau des communes de 5000 à 20 000 habitants, la progression du second degré reprend, vraisemblablement en liaison avec la construction de grands lycées qui accueillent une population scolaire débordant le cadre territorial de la commune où ils sont situés. Passé ce seuil, les dépenses sont à nouveau stables. Il est à remarquer que la répartition entre opérations d'investissement et opérations de fonctionnement varie d'une catégorie à l'autre, à tel point que si l'on compare les communes de 20 000 à 30 000 habitants à celles de plus de 100 000 habitants, le rapport est inversé. On peut voir dans ces résultats, l'influence du statut des établissements de second degré. Ceux-ci étant entièrement nationalisés dans les très grandes villes, les dépenses au titre du fonctionnement sont relativement réduites, tandis qu'à l'inverse les communes des catégories immédiatement inférieures doivent subventionner des lycées et collèges municipaux.

3) Quant aux autres enseignements, il nous suffira de constater ici, qu'ils ne se développent réellement qu'au-delà de 50 000 habitants.

Il reste à commenter les résultats des communes de la région parisienne.

A la section précédente, nous avançons deux explications possibles au fait que la dépense par habitant pour l'éducation est à Paris plus faible que celle que l'on constate en moyenne dans les autres grandes villes : d'une part la tendance à la baisse de la population et d'autre part, un rapport des effectifs du primaire à la population totale inférieur à la moyenne.

12. DEPENSES NETTES PAR HABITANT SELON LE NIVEAU D'ENSEIGNEMENT

- ENSEMBLE DES COMMUNES (PLUS PARIS) -

	Primaire	Secondaire	Autres
PARIS	102,1	22,7	6,0
"Petite couronne"	164,0	28,5	2,5
MARSEILLE	77,6	33,0	5,8
Plus de 100 000 h.	92,2	32,1	24,7
50 000 à 100 000 h.	79,4	22,0	17,6
30 000 à 50 000 h.	84,6	33,4	8,1
20 000 à 50 000 h.	79,9	32,9	5,3
10 000 à 20 000 h.	82,1	19,9	5,8

	Primaire	Secondaire	Autres
5000 à 10 000 h.	63,5	20,7	-
2000 à 5000 h.	43,6	19,8	-
1000 à 2000 h.	32,0	10,8	-
500 à 1000 h.	21,2	0,8	-
200 à 500 h.	20,5	-	-
moins de 200 h.	21,4	-	-
ENSEMBLE COMMUNES (Paris exclu)	65,2	19,1	5,5

NOTES 1) l'enseignement technique est inclu dans l'ensemble secondaire,
2) la quote-part d'administration générale n'est pas comprise dans les dépenses des différents niveaux d'enseignement.

13. DEPENSES NETTES PAR HABITANT PAR TYPE D'OPERATIONS ET
D'ENSEIGNEMENT

- ENSEMBLE DES COMMUNES (PLUS PARIS) -

	PRIMAIRE		SECONDAIRE	
	I	F	I	F
PARIS	21,0	81,1	8,6	14,1
"Petite Couronne"	28,8	135,2	12,6	15,9
MARSEILLE	30,2	47,4	25,0	8,0
plus de 100 000 h.	28,8	63,4	18,9	13,2
50 000 à 100 000 h.	16,7	62,7	8,8	13,2
30 000 à 50 000 h.	24,4	60,2	11,9	21,5
20 000 à 30 000 h.	20,1	59,8	15,9	17,0
10 000 à 20 000 h.	15,5	66,6	6,0	13,9

	PRIMAIRE		SECONDAIRE	
	I	F	I	F
5000 à 10 000 h.	15,5	48,0	6,2	14,5
2000 à 5000 h.	12,8	30,8	6,1	13,7
1000 à 2000 h.	9,4	22,6	4,8	6,0
500 à 1000 h.	4,4	16,8	-	0,8
200 à 500 h.	5,6	14,9	-	-
moins de 200 h.	7,8	13,6	-	-
ENSEMBLE COMMUNES (Paris exclu)	16,2	49,0	8,2	10,9

NOTE : Les frais d'administration générale ne sont pas compris dans les dépenses de fonctionnement.

Nous avons déjà vu que le bas niveau des investissements confirmait la première relation, mais en ce qui concerne la seconde, le *tableau 12* au contraire montre que les dépenses pour l'enseignement primaire sont équivalentes à celles des villes de plus de 100 000 habitants et en se reportant au *tableau 13* on peut constater que la charge de fonctionnement pour le premier degré est plus forte que celle des grandes communes.

En fait, c'est du côté de la prise en charge des enseignements divers qu'il faut rechercher le deuxième élément d'explication du moindre niveau de la dépense totale : la Ville de Paris dépense 6 francs par habitant pour les enseignements autres que le primaire et le secondaire, alors que pour les communes de plus de 100 000 habitants cette même charge s'élève à 24,7 francs.

L'examen détaillé des résultats des communes de la "petite couronne" est inclus dans le paragraphe qui suit.

C. PROBLÈMES PARTICULIERS AUX GRANDES COMMUNES

En raison de l'existence de charges propres aux communes de plus de 10 000 habitants, et parce que nous disposons d'informations plus détaillées grâce à l'exploitation des comptes administratifs de cet ensemble de collectivités, il nous a semblé intéressant de reprendre la comparaison entre les différents niveaux démographiques de grandes communes en affinant la répartition des charges (*tableau 14* pour les dépenses par habitant en investissement, *tableau 15* pour celles qui concernent le fonctionnement).

Si nous considérons l'ensemble des enseignements autres que ceux de premier et second degré, nous pouvons noter que la dépense par

habitant correspondante est constituée, pour l'essentiel, des frais de fonctionnement au titre de l'enseignement artistique, de 10 000 à 100 000 habitants. Toutefois, ce n'est qu'entre 50 000 et 100 000 habitants que le niveau de cette charge prend une réelle importance avec 12,5 francs par habitant pour le seul enseignement artistique, soit plus de 10 % de la dépense totale d'éducation. Cet effort considérable pour un type d'enseignement qui ne présente pas le même caractère d'obligation vis-à-vis des communes que le primaire ou le secondaire, est à rapprocher des moindres charges qui pèsent par ailleurs sur cette catégorie de commune. Au-delà de 100 000 habitants, la charge afférente aux "*enseignements divers*" se répartit presque également et exclusivement, entre l'artistique et le supérieur ; pour ce dernier la part de l'investissement est beaucoup plus forte que celle du fonctionnement et constitue la seule dépense d'équipement qui ne soit pas négligeable parmi tous les enseignements autres que le premier et le second degré. Enfin, on ne doit pas s'étonner de l'existence de quelques dépenses au titre de l'enseignement supérieur dans les tranches de population les plus basses : elles correspondent à des participations au financement de classes de techniciens supérieurs.

La distinction entre l'enseignement général et l'enseignement technique pour le second degré met en évidence une évolution parallèle des dépenses en ce qui concerne le fonctionnement ; en revanche, pour l'investissement, on ne retrouve pas la même similitude, mais il semble bien qu'ici il s'agisse plutôt d'un problème d'échantillonnage et de présentation des comptes administratifs que de comportements significativement différents.

Le regroupement des dépenses pour les cantines et des subventions aux Caisses des écoles est justifié par le fait que la participation des communes aux frais de restauration des élèves des écoles primaires s'effectue dans certains cas par le biais des Caisses des écoles. Pour les villes de plus de 100 000 habitants, le niveau relativement élevé de la dépense par tête est dû à l'importance du poste "*cantine*" ; phénomène qui peut correspondre à une fréquentation plus forte des cantines scolaires dans les très grandes villes en liaison avec les horaires et

les lieux de travail des parents.

A l'inverse, la dépense nette par habitant pour la catégorie des 10 000 - 20 000, qui s'établit globalement à un niveau équivalent, intègre une lourde charge au titre des Caisses des écoles.

Les dépenses de fonctionnement pour le premier degré, déduction faite des charges de cantine et de participation aux Caisses des écoles, restent très homogènes ; on remarquera toutefois que les catégories pour lesquelles la dépense est la plus forte, 10 000 - 20 000 et 50 000 - 100 000, ont par ailleurs les plus faibles charges d'investissement pour le primaire, et les plus faibles dépenses globales au titre du secondaire.

En ce qui concerne la question du comportement spécifique des communes de la "petite couronne" parisienne (1), il nous faut d'abord préciser que le calcul des dépenses par habitant sur la base de la population de 1968, entraîne pour cette région en forte expansion démographique une légère surestimation des charges. Cependant, cet élément est négligeable quant il s'agit d'expliquer des différences aussi importantes que celles mises en évidence par la comparaison, poste par poste, des dépenses de la "petite couronne" et de celles de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

Ces différences observées concernent essentiellement les opérations de fonctionnement et plus particulièrement l'enseignement primaire (l'écart que l'on constate pour la quote-part d'administration générale se justifie par les rapports de proportionnalité qui existent entre l'ensemble des dépenses d'éducation et les frais d'administration au titre de l'enseignement).

Nous avons retenu quatre éléments d'interprétation de ces

(1) L'échantillon représentatif de cette catégorie est constitué uniquement de communes de plus de 10 000 habitants. Pour l'ensemble des trois départements considérés, les communes de cette taille représentent 97 % de la population totale.

résultats :

- le poids des effectifs scolarisés par rapport à l'ensemble de la population,
- la participation aux enseignements spéciaux (y compris ceux de la Ville de Paris),
- l'influence de l'enseignement préscolaire et des cantines,
- l'action politique spécifique des municipalités ouvrières.

Ces propositions sont à considérer dans une large mesure comme des hypothèses, et demanderaient à être établies et quantifiées par des études particulières ; toutefois, nous disposons de certains renseignements qui les étayent.

Le premier facteur explicatif, relatif à la structure démographique, a été développé à propos des dépenses de la Ville de Paris ; le fait qu'il ne semble pas jouer un grand rôle dans le cas de Paris n'implique pas son absence d'effet, en sens inverse, sur la charge des communes de la périphérie.

Les dépenses au titre des enseignements spéciaux ne sont pas systématiquement classées à part dans les comptes administratifs ; nous les avons donc incluses dans la rubrique "*enseignement primaire*" ainsi que nous avons procédé pour les autres communes de plus de 10 000 habitants. Cependant, nous avons remarqué que la fréquence et le volume de ce type de dépenses chaque fois qu'elles apparaissaient, étaient beaucoup plus importants dans la région parisienne que dans le reste de la France. De plus étant donné que les communes de la "petite couronne" participent au financement des enseignements spéciaux de la Ville de Paris par le biais des budgets départementaux, nous avons pu, grâce à l'exploitation des comptes administratifs de ces derniers, calculer le montant de la dépense correspondante. Cette charge supplémentaire s'élève à environ 5 F. par habitant.

Le regroupement des dépenses au titre des écoles maternelles et des frais de cantines, comme troisième facteur d'explication, appelle

quelques éclaircissements.

Le *tableau 15* montre que la différence, en pourcentage, entre les dépenses par habitant de la "petite couronne" et celles des autres communes de plus de 10 000 habitants est encore plus considérable pour les cantines que pour les autres opérations relatives à l'enseignement de premier degré. Par ailleurs, les dépenses pour les écoles maternelles, quand elles sont distinguées de l'ensemble "*primaire*", semblent relativement plus fortes que celles que l'on peut dégager des comptes des autres grandes communes. Ces deux observations, bien que de qualité inégale, suggèrent une interprétation commune : le développement de l'accueil des élèves, tant au niveau du préscolaire que des cantines peut provenir des conditions de travail dans la région parisienne, particulièrement d'un taux d'activité féminin élevé.

En ce qui concerne la dernière proposition, nous remarquons d'une part que la "petite couronne" parisienne est une des régions où la population des municipalités dirigées par le Parti Communiste Français et le Parti Socialiste, est la plus forte, et d'autre part, que dans notre échantillon de quinze communes, les sept à direction "*socialo-communiste*" dépensent en moyenne 258 F. par habitant (dépenses nettes) au titre de l'éducation, contre 157 F. seulement pour les autres communes.

14. DEPENSES NETTES PAR HABITANT AU TITRE DE L'INVESTISSEMENT

- COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS -

Unité : Franc.

	PRIMAIRE	SECONDAIRE	TECHNIQUE	SERVICES COMMUNS	SUPERIEUR	ARTISTIQUE	AUTRES	TOTAL
MARSEILLE	30,2	17,7	7,3	-	0,1	(-0,7)	-	54,6
Plus de 100 000 h.	28,1	14,3	4,2	1,1	8,6	0,5	0,3	57,1
50 000 à 100 000 h.	16,6	8,6	0,2	0,1	2,0	1,4	0,1	29,0
30 000 à 50 000 h.	24,4	11,2	0,7	-	-	0,3	0,1	36,7
20 000 à 30 000 h.	20,1	10,2	5,7	-	-	0,1	-	36,1
10 000 à 20 000 h.	15,5	5,6	0,4	-	0,2	0,1	0,2	22,0
Ensemble "Petite couronne"	28,8	9,2	3,4	-	-	0,1	-	41,5
Ensemble + de 10 000 h. (Paris exclu)	23,3	10,4	2,8	0,3	2,6	0,3	0,1	39,8

15. DEPENSES NETTES PAR HABITANT AU TITRE DU FONCTIONNEMENT

- COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS -

Unité : Franc.

	PRIMAIRE	CANTINES et Caisses des Ecoles	SECOND.	TECHN.	SERVICES COMMUNS	SUP.	ART.	AUTRES	ADM. GENE.	TOTAL
MARSEILLE	42,3	4,2	6,2	1,6	1,1	1,7	4,7	-	14,2	76,0
Plus de 100 000 h.	54,0	8,0	10,4	2,5	1,7	3,5	9,4	2,4	12,5	104,4
50 000 à 100 000 h.	58,5	3,0	11,0	1,9	1,5	1,2	11,1	1,8	9,8	99,8
30 000 à 50 000 h.	55,0	4,6	17,7	3,6	0,8	-	5,6	2,1	10,6	100,0
20 000 à 50 000 h.	55,1	4,3	13,8	3,1	0,5	0,1	3,8	1,3	9,9	91,9
10 000 à 20 000 h.	57,8	7,6	11,4	2,2	1,5	-	4,0	1,3	10,0	95,8
Ensemble "Petite couronne"	107,0	25,2	13,7	1,2	4,0	-	1,9	0,5	22,6	176,1
Ensemble + de 10 000 h. (Paris exclu)	63,6	9,6	12,3	2,4	1,7	1,1	5,9	1,5	12,9	111,0

SECTION III - CONCLUSIONS AU PROBLÈME

DE LA DISPARITÉ DES DÉPENSES PAR HABITANT.

A. SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE DÉMOGRAPHIQUE

La similitude des comportements nous conduit à regrouper les communes de 0 000 à 0 000 habitants et de 0 000 à 0 000 habitants ainsi que celles de 5000 à 10 000 et 10 000 à 20 000 habitants. Pour ces dernières, s'il est possible de constituer une catégorie unique (5000 - 20 000) au niveau de la présentation des résultats globaux, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'ensemble des mesures effectuées à partir des documents comptables. En effet, nous savons que la présentation comptable n'est pas identique selon que la population de la commune est inférieure ou supérieure à 10 000 habitants. L'extension du classement fonctionnel des opérations financières aux communes de 5000 à 10 000 habitants résoudrait cette difficulté.

On distinguera donc six grandes catégories de communes pour résumer les différences significatives relatives aux dépenses d'éducation par habitant en fonction de la taille des collectivités :

1) *En-dessous de 1000 habitants* : la stabilité de la charge éducative à un niveau extrêmement bas, et ne concernant que l'enseignement primaire, est le produit d'un double mouvement inverse : hausse des dépenses de fonctionnement et baisse des dépenses d'investissement que l'on peut expliquer par une meilleure répartition des coûts fixes.

2) *De 1000 à 5000 habitants* : l'augmentation de la charge par habitant est expliquée à 50 % par le secondaire qui apparaît progressivement et à 50 % par le primaire où l'on peut admettre que l'organisation d'un enseignement préscolaire joue un rôle important.

3) *De 5000 à 20 000 habitants* : le secondaire ne joue plus aucun rôle dans la croissance des dépenses, en revanche, la charge du primaire augmente fortement et presque exclusivement au titre du fonctionnement. Il s'agit là d'un phénomène pour lequel le cadre de notre étude ne permet pas d'avancer d'explications satisfaisantes. La part des autres enseignements (principalement artistique) ne représente qu'environ 5 % de l'ensemble.

4) *De 20 000 à 50 000 habitants* : le double mouvement du primaire et du secondaire s'inverse. Alors que les dépenses pour le premier degré stagnent au niveau atteint précédemment, on constate au contraire un nouveau bond en avant des dépenses pour le second degré dû à l'existence de grands établissements drainant la population scolaire de toute une région. Les autres enseignements restent stables avec à peine plus de 5 % de l'ensemble.

5) *De 50 000 à 100 000 habitants* : le niveau des dépenses est en retrait par rapport à l'évolution générale en raison de la faiblesse des opérations d'investissement. On peut admettre l'argumentation qui attribue ce comportement au fait que les villes de cette catégorie bénéficient d'équipements anciens et connaissent une période de stagnation démographique, d'autant qu'ici sont exclues les communes de la "petite couronne" parisienne (soit 23 sur 60). L'enseignement artistique à lui seul atteint le dixième de la charge totale (alors que le supérieur est encore négligeable) ; ce phénomène pouvant être mis en relation avec la faiblesse relative des autres dépenses.

6) *Au-dessus de 100 000 habitants* : par comparaison non pas avec la catégorie précédente qui constitue une exception dans la tendance générale, mais avec les communes de 20 000 à 50 000 habitants, nous constatons que la charge pour le secondaire s'établit à un niveau identique, que la progression des dépenses au titre de l'enseignement de premier degré est peu sensible mais qu'en revanche la différence globale s'explique pour l'essentiel par la forte augmentation du financement des autres enseignements, particulièrement en raison de la participation aux équipements du supérieur.

Ainsi de la catégorie des moins de 1000 habitants à celle des plus de 100 000 habitants, la dépense nette au titre de l'éducation passe de 22 F. à 149 F. par habitant lorsque l'on exclut la quote-part d'administration générale qui, d'ailleurs, progresse dans les mêmes proportions. La différence de 127 F. est expliquée à raison de 56 F. (soit 44 %) par la prise en charge progressive d'enseignements autres que le primaire (dont 31,3 F. pour le secondaire). Pour les 71 F. restant (soit 56 %) dus à l'alourdissement du coût du primaire, nous ne disposons que de peu d'éléments d'interprétation. Tout au plus peut-on en proposer quelques uns à titre d'hypothèses :

- l'augmentation de la fréquentation des écoles maternelles avec la taille des communes, dans la mesure où le taux d'activité féminin croît dans ce sens ;

- l'organisation des enseignements spéciaux dans les grandes villes ;

- l'incidence de charges salariales proportionnellement plus élevées dans les grandes communes (à ce propos, nous rappelons que les frais de personnel permanent représentent le tiers des dépenses de fonctionnement, la part la plus importante étant affectée à l'enseignement primaire).

Enfin, l'absence d'études qualitatives spécifiques ne nous permet pas de résoudre une question essentielle : dans quelle mesure les dépenses relativement plus fortes que l'on constate dans les grandes villes, impliquent-elles de meilleures conditions matérielles d'exercice de l'enseignement primaire ?

B. LE PROBLÈME GÉNÉRAL DES DISPARITÉS

Les dépenses moyennes par habitant de chaque catégorie démographique, telles que nous les avons utilisées dans nos analyses précédentes, cachent en fait des résultats fort disparates selon les différentes communes représentées.

Le tableau suivant donne, pour les cinq niveaux de population que nous avons distingués parmi les grandes villes, la dépense par habitant, au titre de l'éducation, de chacune des douze communes qui composent l'échantillon correspondant ; ces dépenses ont été classées par ordre décroissant à l'intérieur de chaque tranche :

	10 000 - 20 000	20 000 - 30 000	30 000 - 50 000	50 000 - 100 000	plus de 100 000
1	195,6	187,3	202,3	211,9	198,5
2	158,2	187,0	188,4	162,3	182,6
3	150,7	154,1	180,7	153,8	175,3
4	144,7	149,4	171,8	143,9	174,3
5	123,2	131,4	170,5	139,2	169,3
6	120,2	115,2	145,9	124,4	156,9
7	102,6	109,0	119,4	113,8	165,8
8	92,7	106,8	118,7	110,8	163,1
9	91,1	102,3	102,0	109,5	159,1
10	83,7	101,3	95,2	96,0	143,4
11	79,9	97,9	65,8	91,0	138,4
12	71,5	85,9	61,8	72,3	134,3
MOYENNE DE LA CATEGORIE	117,8	128	136,7	128,8	161,6

Il apparaît que la grande dispersion des dépenses est un phénomène général, quelle que soit la catégorie démographique ; on notera toutefois que pour les très grandes villes (plus de 100 000 habitants) les écarts sont plus réduits.

Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer les différences observées, nous savons que deux éléments jouent un rôle important :

. En premier lieu, il s'agit de la discontinuité dans le temps des opérations d'investissement, ainsi que du décalage entre le financement de ces travaux par la commune, et l'enregistrement des subventions correspondantes en provenance de l'Etat. Ainsi, chaque fois que la dépense totale par habitant est inférieure à 100 F., on constate que le niveau de la charge d'équipement est extrêmement réduit et même *négatif* dans certains cas, en raison de la prise en compte de subventions relatives à des investissements effectués lors des exercices antérieurs. Cependant, la réciproque n'est pas vraie : de faibles dépenses d'équipement peuvent être compensées par des frais de fonctionnement élevés de telle sorte que la charge globale s'établisse à un niveau relativement important. En ce qui concerne cette question de l'existence éventuelle d'une relation inverse ou de même sens entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement, les tests que nous avons effectués sur les résultats fournis par notre échantillon ne nous permettent pas de conclure. Mais une étude du Ministère de l'Intérieur (1) montre qu'il existe une liaison inverse entre le niveau de l'équipement et celui du fonctionnement si l'on considère la charge par habitant pour l'ensemble des opérations financières des communes de plus de 5000 habitants classées par région.

(1) Publiée dans le "*Moniteur des Travaux publics*" de décembre 1969, cette étude est évoquée page 74 de l'ouvrage déjà cité de F. GIQUEL.

. En second lieu, le financement de l'enseignement secondaire varie beaucoup d'une commune à l'autre, non seulement pour les opérations d'investissement, mais également au titre du fonctionnement. L'explication par des différences dans les rapports entre les effectifs scolarisés et la population communale que l'on pouvait avancer dans le cadre de l'étude par niveau démographique, est ici mieux établie dans la mesure où la fluctuation de ces taux est beaucoup plus sensible d'une collectivité à l'autre qu'entre les catégories de communes.

Restent deux éléments que nous ne pouvons que mentionner :

. Toutes les études portant sur les finances locales mettent en évidence de fortes disparités régionales. La richesse de la commune ou de l'ensemble régional de communes, dans la mesure où elle détermine le montant du prélèvement fiscal, ne peut pas ne pas influencer le volume du financement de l'éducation.

. Entre la double contrainte des besoins et de l'intervention de l'Etat, la marge de l'action propre des municipalités semble étroite ; on ne niera pas toutefois que leurs choix politiques présentent des différences, en particulier en matière d'éducation.

CHAPITRE III - LA PART DES COLLECTIVITES LOCALES DANS

L'ENSEMBLE DES DEPENSES

NATIONALES D'EDUCATION

Autant que le permettaient les contraintes d'une étude basée sur l'exploitation d'échantillons de documents comptables, nous avons tenté de caractériser la structure des dépenses engagées par les diverses catégories de collectivités locales à des fins éducatives, tant du point de vue de la nature des opérations et des niveaux d'enseignement que des différences de comportement en fonction de la taille.

Sous cet aspect, notre travail ne constitue qu'une mince contribution à une série d'études déjà réalisées, telles les monographies départementales, ou à entreprendre en y intégrant la contrepartie des phénomènes financiers (quantification des besoins, appréciation de la qualité des moyens pédagogiques mis en oeuvre...) ainsi que les conséquences des politiques suivies, toutes questions qui d'ailleurs ne peuvent être appréhendées au seul niveau local.

Il nous reste à reprendre notre propos initial : déterminer le volume global du financement de l'enseignement opéré par la totalité des collectivités locales, et partant, apprécier la part de ces dernières dans l'ensemble des dépenses nationales d'éducation, lesquelles sont beaucoup mieux connues pour ce qui concerne leur composante principale, c'est-à-dire les charges de l'Etat.

L'information est ici, tout à la fois plus précise et moins attendue. Nous avons développé dans la partie méthodologique les raisons qui nous permettaient d'attribuer à notre mesure globale un degré de confiance acceptable. Nous allons maintenant montrer comment nous

aboutissons à une réévaluation en hausse, extrêmement importante, de la participation locale, puisque celle-ci est multipliée par 1,5 si l'on compare nos résultats aux évaluations couramment admises et reprises dans les documents officiels (en particulier dans le *"Rapport de la Commission de l'Education du VI^e Plan"*). Pour ce faire, dans une première section, nous récapitulerons les dépenses engagées par les différentes catégories de collectivités locales, avant de les mettre en rapport avec les charges de l'Etat, dans une seconde section, d'une part sous la forme de dépenses par élève et par niveau d'enseignement et d'autre part en considérant la totalité des contributions de chacun des agents nationaux : Etat, Collectivités locales, Ménages et Entreprises.

SECTION I - RÉCAPITULATION DES DÉPENSES LOCALES D'ÉDUCATION

Les dépenses nettes des différentes catégories de collectivités locales telles que nous les avons présentées dans le premier chapitre de cette seconde partie, ont été contractées et regroupées au *tableau 16*.

Ventiler la totalité des dépenses par niveaux et ordres d'enseignement, de façon à ce que les rubriques correspondantes soient communes à l'ensemble des collectivités locales, posait quelques problèmes. Nous avons cependant retenu cette présentation, dans l'optique de la détermination des dépenses unitaires (par élève) qui figure à la section suivante.

En conséquence, il a fallu procéder aux choix suivants :

. Les charges communes (orientation, hygiène, inspection, rectorat) ont été réparties entre les enseignements primaire, secondaire et technique, au prorata des dépenses respectives de ces derniers.

Le faible volume des sommes concernées fait que le caractère approximatif des résultats ainsi obtenus n'a pas d'influence sensible sur la précision de la répartition. En revanche, la même méthode appliquée aux frais de ramassage scolaire engagés par les départements comporte plus de risques d'erreur, les dépenses engagées étant beaucoup plus importantes (1).

. Dans la rubrique *enseignement primaire* où, nous le rappelons, figurent les dépenses pour le préscolaire, nous avons inclus les enseignements spéciaux en ce qui concerne Paris et les départements (pour les communes en raison de la faiblesse des sommes correspondantes, cette opération avait déjà été réalisée au niveau de la présentation des résultats détaillés) ; de même les Ecoles normales qui intéressent les seuls départements, sont classées dans cette catégorie.

. La ventilation de la charge au titre du second degré entre l'enseignement technique et l'enseignement général présentait une difficulté au niveau des petites communes puisque nous ne disposons que de données relatives à l'ensemble secondaire. Nous avons procédé à une répartition identique à celle constatée pour les communes de plus de 10 000 habitants.

La rubrique *autres enseignements* regroupe l'enseignement artistique et les divers autres enseignements.

En conclusion à ces remarques méthodologiques, nous soulignons le fait que la qualité de l'information fournie par la ventilation des dépenses par niveaux et ordres d'enseignement est moindre que celle obtenue pour les sommes globales, d'autant que certains phénomènes déjà signalés (par exemple le classement d'opérations concernant le premier cycle, dans la rubrique *enseignement primaire*) accentuent cette imprécision. Afin d'avoir une appréciation plus juste des dépenses par niveaux d'enseignement, il est préférable de se reporter aux tableaux

(1) Voir *tableau 8*.

détaillés qui figurent au chapitre premier, particulièrement pour la Ville de Paris et les départements. Il s'agit simplement ici de présenter des résultats homogènes dans le but d'établir globalement des dépenses unitaires par type d'enseignement.

En définitive, c'est plus de 5,6 milliards de francs que les collectivités locales ont dépensés en 1970 pour l'enseignement, déduction faite de toutes les subventions et autres participations qu'elles ont reçues. Toutefois lorsque l'on exclut la totalité des frais d'administration générale imputés au service enseignement, la charge nette globale s'établit à 5,1 milliards de francs. Pour notre part, nous retiendrons le chiffre de 5,6 milliards, considérant qu'une partie des dépenses d'administration générale sont indiscutablement à mettre au compte de l'activité d'éducation et qu'en l'absence de renseignements plus précis nous ne pouvons qu'accepter les affectations proposées dans les documents comptables (1).

Globalement, la répartition en pourcentage entre les opérations d'investissement, celles de fonctionnement et la quote-part d'administration générale donne les résultats suivants :

investissement 26,3 %

fonctionnement 64,5 %

administration 9,2 %

soit 73,7 % pour la somme de ces deux derniers postes. Lorsque l'on exclut les frais d'administration, les dépenses se partagent à raison de 29 % pour l'investissement et 71 % pour le fonctionnement. Dans les deux cas, les charges de fonctionnement l'emportent mais dans des proportions moindres que celles établies au niveau du budget de l'Education Nationale, comme nous le verrons à la section suivante.

(1) Sur ce point, on se reportera aux développements complémentaires figurant à la fin de la première partie.

16. DEPENSES NETTES TOTALES D'EDUCATION DES COLLECTIVITES LOCALES.

Unité : millier de francs.

		PRIMAIRE	ENSEMBLE SECONDAIRE	- dont général	- dont technique	SUPERIEUR	AUTRES	T O T A L
1. COMMUNES	INVESTISSEMENT	782 509	392 511	310 801	81 710	56 912	10 925	1 242 857
	FONCTIONNEMENT	2 368 849	517 553	433 352	84 201	25 173	173 700	3 085 275
	TOTAL (I+F)	3 151 358	910 064	744 153	165 911	82 085	184 625	4 328 132
	ADMINISTRATION							410 874
	TOTAL (I+F+A)							4 739 006
2. DEPARTEMENTS	INVESTISSEMENT	82 383	43 229	37 203	6 026	25 384	7 239	159 235
	FONCTIONNEMENT	158 157	110 206	88 400	21 806	9 676	17 033	295 072
	TOTAL (I + F)	241 540	153 435	125 603	27 832	35 060	24 272	454 307
	ADMINISTRATION							87 426
	TOTAL (I+F+A)							541 733
3. PARIS	INVESTISSEMENT	52 608	21 586	11 120	10 466	548	2 378	77 120
	FONCTIONNEMENT	203 122	35 445	27 802	7 643	6 425	5 704	250 696
	TOTAL (I + F)	255 730	57 031	38 922	18 109	6 973	8 082	327 816
	ADMINISTRATION							21 000
	TOTAL (I+F+A)							348 816
ENSEMBLE COLLECTIVITES LOCALES (1 + 2 + 3)	INVESTISSEMENT	918 500	457 326	359 124	98 202	82 844	20 542	1 479 212
	FONCTIONNEMENT	2 730 128	663 204	549 554	113 650	41 274	196 437	3 631 043
	TOTAL (I + F)	3 648 628	1 120 530	908 678	211 852	124 118	216 979	5 110 255
	ADMINISTRATION							519 300
	TOTAL (I+F+A)							5 629 555

La distinction opérée entre les différentes catégories de collectivités locales montre que la contribution des communes à la charge nette totale est de 84,2 %, celle des départements de 9,6 % et celle de la Ville de Paris de 6,2 %. Si l'on distingue parmi les dépenses de la Ville de Paris une charge communale et une charge départementale, sur la base du rapport de ces deux catégories dans l'ensemble *local*, on aboutit à une participation de 89,8 % pour les communes et de 10,2 % pour les départements. Ces résultats confirment le rôle limité des départements comme structure de financement de l'éducation. Par ailleurs, comparativement aux communes, la part des investissements est relativement plus faible à Paris (à cause de l'évolution démographique de cette ville) et un peu plus forte dans les départements (en raison de l'importance des subventions d'équipement que ces derniers versent aux municipalités). Enfin, on peut noter que les frais d'administration générale s'établissent à un niveau plus élevé pour les départements (16,1 % de l'ensemble de ces dépenses) que pour les communes (8,7 %), conformément à l'orientation principale de l'activité des départements, comme redistributeurs des crédits de l'Etat et dispensateurs de subventions sur leurs fonds propres.

La comparaison entre les répartitions en pourcentage par niveau et ordre d'enseignement, de l'ensemble des dépenses et des seules charges d'investissement, telles qu'elles figurent ci-dessous, nous suggère une dernière remarque.

	Primaire	Secondaire	Technique	Supérieur	Autres
Dépenses d'investissement	62,1 %	24,3 %	6,6 %	5,6 %	1,4 %
Dépenses totales	71,4 %	17,8 %	4,2 %	2,4 %	4,2 %

L'augmentation de la charge d'équipement en fonction du type d'enseignement entraîne un accroissement plus que proportionnel des dépenses totales, correspondantes. La catégorie *autres enseignements*

constitue une exception puisqu'il s'agit essentiellement d'établissements municipaux (Ecole de musique, des Beaux-Arts...) dont le personnel enseignant est souvent rémunéré par les communes elles-mêmes, d'où de fortes charges de fonctionnement (en proportion) malgré la faiblesse des dépenses d'investissement.

SECTION II - LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS

L'ENSEMBLE NATIONAL.

A. LES COÛTS UNITAIRES PAR NIVEAU D'ÉTUDES

Outre le fait qu'il permette des comparaisons de coûts en éliminant le facteur *effectifs scolarisés*, le calcul des dépenses par élève est un moyen commode de mesurer les charges respectives des collectivités locales et de l'Etat pour chaque niveau d'études.

Le *tableau 17*, qui présente les coûts unitaires à la charge des collectivités locales, a été établi sur la base des résultats du *tableau 16* de la façon suivante :

- Les dépenses de la Ville de Paris ont été réparties entre la catégorie *communes* et la catégorie *départements* au prorata des dépenses respectives de ces deux dernières.

- La quote-part d'administration générale a été intégrée aux dépenses de fonctionnement relatives à chaque niveau d'enseignement et en proportion de celles-ci.

- La rubrique *autres enseignements* étant exclue, nous avons retenu quatre niveaux et ordres d'enseignement. Le *Primaire* regroupe les

enseignements préscolaire, élémentaire et spécial (1) ainsi que les Ecoles normales en ce qui concerne les départements. Le *Secondaire* inclut le premier cycle et le second cycle général, tandis que le *Technique* réunit second cycle court et second cycle long. Enfin, le *Supérieur* se limite aux seuls établissements qui apparaissent dans les comptes locaux comme bénéficiant d'une participation financière. Il s'agit des Universités, des Instituts Universitaires de Technologie et des classes de Brevet de Technicien Supérieur, les classes préparatoires étant vraisemblablement incluses dans l'enseignement secondaire tandis que les Grandes Ecoles ne recevraient aucune subvention locale.

- Nous avons divisé les dépenses globales des quatre niveaux d'enseignement ci-dessus délimités, par la totalité des effectifs des secteurs qui les composent. Plus précisément, les chiffres retenus correspondent aux moyennes pondérées des effectifs de l'année scolaire 1969-70, qui sont affectés du coefficient 2 et des effectifs de l'année scolaire 1970-71, affectés du coefficient 1. Par ailleurs, seul l'enseignement public est concerné puisque les faibles sommes affectées à l'enseignement privé, telles que nous avons pu les relever dans les comptes administratifs, ont été classées dans la rubrique *autres enseignements* pour laquelle nous n'avons pas établi de dépenses unitaires.

Les résultats obtenus appellent peu de commentaires pour eux-mêmes, mais demandent à être confrontés à l'effort de l'Etat. On se bornera à noter qu'en terme de coûts par élève, les écarts entre les différents niveaux d'enseignement sont plus restreints qu'en ce qui concerne les dépenses globales.

La comparaison des coûts unitaires respectivement à la charge de l'Etat et des collectivités locales pose un double problème

(1) En 1970, les trois-quart des enfants handicapés scolarisés dans des enseignements spéciaux suivaient une formation de niveau primaire ; s'agissant de la participation financière locale, on peut considérer que la prédominance du premier degré est encore plus accentuée, ce qui explique notre choix.

17. DEPENSES NETTES D'EDUCATION PAR ELEVE A LA CHARGE DES
COLLECTIVITES LOCALES.

Unité : Franc.

		PRIMAIRE	SECONDAIRE	TECHNIQUE	SUPERIEUR
COMMUNES	I	131	120	143	90
	F	456	193	158	51
	TOTAL	587	313	301	141
DEPAR- TEMENTS	I	14	14	10	39
	F	35	45	48	23
	TOTAL	49	59	58	62
ENSEMBLE COLLECTIV LOCALES	I	145	134	153	129
	F	491	238	206	74
	TOTAL	636	372	359	203

d'homogénéité quant aux dépenses prises en compte et aux niveaux d'enseignement choisis.

La *Commission Education du VI^o Plan* a établi des coûts unitaires par niveau pour différentes années, y compris 1970 (1). Ces résultats présentent certaines insuffisances dont la plus importante est de ne compter que les seules dépenses de fonctionnement. Nous avons préféré utiliser des travaux de l'Institut de Recherche sur l'Economie de l'Education (I.R.E.D.U.) qui corrigent les coûts calculés par la *Commission Education*, de telle sorte que la participation de l'Etat recouvre des dépenses de même type que celles qui ont été mesurées dans le cas des Collectivités locales. Rappelons brièvement les opérations de réévaluation effectuées par l'I.R.E.D.U. :

- passage des crédits votés aux dépenses effectives ;
- ventilation à chaque niveau d'enseignement, des dépenses d'Administration Centrale et des Services Communs ;
- déduction des dépenses de recherche autres que celles financées par le biais des Universités ;
- ventilation des dépenses des établissements de formation entre les niveaux d'études concernés (ainsi les Ecoles normales sont incluses dans l'enseignement primaire de la même façon que nous avons procédé pour les collectivités locales) ;
- évaluation du coût en capital qui s'ajoute à la charge de fonctionnement.

Disposant ainsi pour l'Etat des coûts unitaires détaillés par cycle d'études, nous les avons pondérés par les effectifs correspondants afin d'obtenir les coûts moyens des quatre niveaux déjà définis dans le cadre des collectivités locales :

(1) *Rapport de la Commission Education du VI^o Plan*, tableau II page 348.

- Le coût *Primaire* est égal à la moyenne pondérée des coûts *préscolaire*, *élémentaire* et *enseignement spécial*. Toutefois, il a fallu ici introduire un calcul supplémentaire puisque l'étude de l'I.R.E.D.U. ne donne que le coût par élève de l'enseignement élémentaire ; nous avons reconstitué le coût *préscolaire* et le coût *enseignement spécial* en appliquant aux chiffres établis par la *Commission Education* un coefficient de passage identique à celui que l'on peut déterminer entre le coût VI^o *Plan* et le coût I.R.E.D.U. pour l'enseignement élémentaire.

- Le coût *Secondaire* résulte de la pondération entre les coûts du premier cycle et du second cycle général.

- Le coût *Technique* réunit second cycle court et second cycle long.

- Le coût *Supérieur* représente la moyenne des coûts *Droit*, *Lettres*, *Sciences*, *Médecine et Pharmacie*, ainsi que du coût *I. U. T.* ; la recherche sur crédits universitaires, mais elle seule, étant incluse dans les dépenses.

Le tableau suivant présente les coûts unitaires respectivement à la charge des collectivités locales et de l'Etat ainsi que les rapports en pourcentage entre les premiers et les seconds :

	COLLECTIVITES LOCALES	ETAT	$\frac{C. L.}{ETAT}$
<i>PRIMAIRE</i>	636	1 350	47 %
<i>SECONDAIRE</i>	372	3 300	11 %
<i>TECHNIQUE</i>	359	4 600	8 %
<i>SUPERIEUR</i>	203	5 900	3,5 %

D'une façon générale, les collectivités locales participent d'autant moins au financement d'un type d'enseignement que celui-ci est onéreux.

L'effort prioritaire en direction du premier degré est moins marqué en terme de coût unitaire qu'au niveau des dépenses globales telles que nous les avons présentées à la section précédente, étant donné que l'élève du primaire suscite la dépense totale la plus faible.

Les coûts unitaires pour les enseignements secondaires, général et technique, sont sensiblement les mêmes ; mais ce résultat est le produit de deux phénomènes inverses : ainsi l'élève de l'enseignement technique globalement coûte plus cher tandis que la participation de l'Etat est plus importante.

Bien que la part des collectivités locales comparée à celle de l'Etat soit extrêmement faible concernant le Supérieur, le coût de l'étudiant à la charge de la commune ou du département représente une somme non négligeable puisqu'elle est presque équivalente au tiers du coût de l'élève du primaire.

B. LA PARTICIPATION LOCALE GLOBALE

Dans le *tableau 18*, nous reprenons les estimations et prévisions de la *Commission Education du VI^e Plan* concernant les participations financières des différents agents nationaux : Etat, Collectivités locales, Ménages et Entreprises ; parallèlement nous avons porté les résultats des travaux de l'I.R.E.D.U. pour l'année 1970, qui incluent notre propre mesure des dépenses des collectivités locales.

Il apparaît que la part des collectivités locales telle que nous l'avons calculée s'établit à un niveau supérieur de 50 % aux estimations du VI^e Plan. Il y a lieu de s'interroger sur les causes d'un tel écart qui modifie de façon sensible l'évaluation des charges respectives de l'Etat et des collectivités locales qui passent de 60,7 % à 57,6 %

pour les premières et de 8,2 % à 11,7 % pour les secondes, alors que les autres corrections apportées par les travaux de l'I.R.E.D.U. (qui concernent essentiellement les dépenses des Familles) influent peu sur la répartition générale.

Nous avons vu que les dépenses nettes d'éducation des collectivités locales d'un montant global de 5,63 milliards de francs en 1970 se répartissaient entre les opérations d'investissement et celles de fonctionnement à raison de 1,48 milliards de francs pour les premières et 4,15 milliards de francs pour les secondes. Si l'on se reporte à la *"Note sur le partage des charges entre l'Etat et les Collectivités locales en matière d'équipements d'éducation"*, établie par la *Commission Education* (1), on constate que les opérations d'investissement financées par les collectivités locales sur fonds propres ou sur ressources propres sont estimées à 0,88 milliard de francs en 1970.

Toujours selon cette note, on peut ajouter à cette charge des dépenses pour gros travaux d'entretien chiffrées à 1 milliard de francs pour l'ensemble du VI^e Plan, soit 0,23 milliard pour l'année 1970 sur la base du rapport de proportionnalité entre la totalité des dépenses locales d'équipement en 1970 et celles de la période du VI^e Plan. Afin de comparer ces estimations à nos propres résultats, il est préférable de retenir la notion d'équipement élargie aux opérations de gros travaux d'entretien, ce qui porte à 1,11 milliard l'évaluation de la charge d'investissement sur la base des travaux de la *Commission Education*. La différence qui subsiste entre notre mesure de la charge d'équipement (1,48 milliard) et celle de la *Commission Education* (1,11 milliard) peut provenir pour partie d'une sous-estimation de ces opérations de grosses réparations, mais par ailleurs l'examen des dépenses par niveau d'enseignement nous fournit un autre élément d'explication. Il apparaît que les

(1) Rapport déjà cité, Annexe 12, pages 331 et suivantes, particulièrement le tableau II 2.7 page 339, sur la répartition des charges d'équipement pour l'année 1970.

dépenses d'investissement pour l'enseignement secondaire coïncident avec 0,46 milliard dans les deux cas ; celles-ci portant presque exclusivement sur des opérations subventionnées par l'Etat nous avons donc de bonnes raisons de penser qu'il existe la même concordance pour les opérations subventionnées au titre du premier degré. En conséquence, il y aurait sous-estimation par la *Commission Education*, des autres opérations relatives au premier degré, c'est-à-dire celles qui sont réalisées sur les ressources propres des collectivités locales sans aide de l'Etat.

Quant aux charges de fonctionnement, nous avons déjà expliqué comment la prise en compte des dépenses dites indirectes aboutissait à une réévaluation des estimations couramment admises, de plus d'une fois et demie.

Alors que dans le Budget de l'Education Nationale, les opérations d'équipement n'occupent qu'une place sur sept en raison de l'importance des traitements du personnel, pour les collectivités locales les investissements dépassent le quart de la charge globale. Il est difficile toutefois de donner avec précision le rapport des équipements financés respectivement par les collectivités locales et l'Etat, puisque nous ne sommes pas sûr que les dépenses pour gros travaux d'entretien chiffrés pour l'Etat à 0,55 milliard de francs pour la durée du VI^e Plan recouvrent la totalité des opérations de ce type, telles que les enregistrent les comptes administratifs locaux. Sous cette réserve, et à condition de prendre en compte pour l'Etat les autorisations de programmes du Budget de l'Education Nationale, les gros travaux d'entretien, les équipements réalisés sur Fonds scolaire, ainsi que les quelques dépenses d'investissement des autres ministères au titre de l'éducation, la part des collectivités locales dans l'ensemble des dépenses publiques d'équipement d'éducation s'élève à 28 % en 1970.

Globalement, notre mesure porte à 13,8 % la participation des collectivités locales au financement public de l'éducation, soit une aggravation de plus de quatre points des responsabilités financières réelles des communes et des départements.

18. LES DEPENSES NATIONALES D'EDUCATION EN FRANCE

ESTIMATIONS ET PREVISIONS DE LA COMMISSION DU VIe PLAN
COMPAREES A CELLES DE L'IREDU

Unité : Milliard de Francs
1970

	COMMISSION DE L'EDUCATION DU VIe PLAN						I. R. E. D. U. 1970			
	1968		1970		1975				Par rapport au Plan	
	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	sur les va- leurs abso- lues	sur les va- leurs relatives.
BUDGET DE L'EDUC. NATIONALE	23,91	60,8	27,50	60,7	38,2	60,0	27,65	57,6	=	- 5,1 %
AUTRES MINISTERES	6,24	15,9	7,35	16,2	11,0	17,3	7,35 ⁺	15,3	=	- 5,5 %
TOTAL ETAT	30,15	76,7	34,85	76,9	49,2	77,2	35,00	72,9	=	- 5,2 %
COLLECTIVITES LOCALES	3,26	8,3	3,70	8,2	5,1	8,0	5,63	11,7	+ 52 %	+ 43 %
MENAGES	3,99	10,0	4,48	9,9	6,0	9,4	5,10	10,6	+ 14 %	+ 7,1 %
ENTREPRISES	1,92	5,0	2,26	5,0	3,4	5,4	2,26 ⁺	4,7	=	- 6,0 %
TOTAL	39,33	100	45,29	100	63,7	100	48,00	100	+ 6 %	

+ Pour les entreprises et les autres ministères, l'IREDU s'est borné à reprendre les estimations du Plan.

CONCLUSION GENERALE

Notre étude aboutit à trois résultats principaux :

- . réévaluation de plus de 50 % de la part des dépenses d'enseignement réalisées par les collectivités locales,
- . confirmation de l'existence d'une liaison directe entre le niveau de la charge scolaire par habitant et la taille de la commune,
- . et conjointement en ce qui concerne cette charge, mise en évidence des fortes disparités qui existent parmi les communes de niveau démographique sensiblement égal.

°°

°°

°°

Le premier résultat, dans la mesure où il s'éloigne considérablement des estimations courantes, en particulier des hypothèses de travail de la commission Education du VIème Plan, peut susciter certaines objections. Elles sont de deux ordres :

- la méthode utilisée, basée sur un échantillonnage de communes rend-elle compte de la réalité ?
- la différence constatée ne s'explique-t-elle pas par une conception très large de l'activité éducative ?

En réponse à la première question, nous renvoyons aux conclusions de la première partie, en particulier au rapprochement effectué entre nos propres résultats et les chiffres fournis par la Direction de la Comptabilité Publique sur la base d'un calcul réel. Pour la seule catégorie de dépenses où la comparaison était possible -les dépenses directes de fonctionnement- il ressort une différence de moins de 4 %.

Concernant la seconde objection, non seulement nous pouvons rappeler que le calcul des dépenses d'éducation des collectivités locales a été effectué à partir d'une "fonction enseignement" entendue au sens strict, mais également que les choix pratiques imposés par l'absence d'informations comptables ont généralement été réalisés selon une optique non extensive.

Conformément à la définition de notre fonction enseignement toutes les dépenses à caractère socio-culturel, principalement celles qui concernent les monuments historiques, les musées, les théâtres, les maisons des jeunes et de la culture et les bibliothèques municipales, sont exclus de notre estimation. Dans la même optique, au chapitre des "oeuvres sociales scolaires", nous avons pris en considération les seules activités qui s'inscrivent à l'intérieur du système scolaire actuel : cantines, caisses des écoles, classes de neige, orientation, hygiène, ramassage scolaire ; écartant ainsi les centres aérés, les garderies et colonies de vacances et tout autre activité péri-scolaire. De plus, chaque fois qu'il y avait ambiguïté ou imprécision concernant la classification de ces dépenses liées nous ne les avons pas prises en compte. De la même façon les équipements sportifs, gymnases, piscines et stades ainsi que les dépenses d'entretien correspondantes n'ont été enregistrés que dans la mesure où les documents comptables spécifiaient qu'ils étaient réservés au sport scolaire.

Certes, un type de dépenses semble faire exception à la règle de prudence qui nous a guidé dans l'affectation des dépenses mal définies ; il s'agit de la part des dépenses d'administration générale affectée à l'enseignement. Nous rappellerons seulement que la prise en compte de la "quote-part d'administration générale" telle qu'elle apparaît dans les documents communaux, nous semble justifiée à partir de la double constatation suivante :

- indiscutablement, les travaux d'équipement scolaires dont la commune a la responsabilité, l'entretien des bâtiments, l'organisation de services tels que les cantines ou le ramassage scolaire etc..., entraînent des frais administratifs spécifiques. On peut d'ailleurs les comparer au niveau du budget de l'Education Nationale, aux frais qu'entraîne le fonctionnement du Ministère de l'Education Nationale

ou encore des Rectorats.

- nous ne pouvons pas affirmer que les chiffres fournis par les Comptes Administratifs correspondent aux dépenses d'une fonction "administration scolaire", mais par ailleurs il ne nous a pas été possible d'obtenir d'autres estimations.

Pour conclure ce bref résumé de la structure des dépenses retenues au titre de l'éducation, nous présentons au tableau ci-dessous la part respective que représente chaque catégorie de dépenses. Il apparaît clairement que les dépenses strictement d'enseignement pour le primaire, le secondaire, et le supérieur constituent de loin la partie la plus importante de la charge globale.

PRIMAIRE SECONDAIRE SUPERIEUR	CANTINES CAISSES DES ECOLES CLASSES DE NEIGE (fonctionnement)	HYGIENE ORIENTATION RAMASSAGE INSPECTION RECTORAT	AUTRES ENSEIGNEMENTS (artistique,)	ADMI- NISTRA- TION	TOTAL
4,40	0,33	0,16	0,22	0,52	5,63
78 %	6 %	3 %	4 %	9 %	100 %

Unité : Milliard de francs.

°°

°°

°°

Nous savions, les études précédentes l'avaient montré, que la taille de la commune n'était pas sans influencer son niveau de dépense scolaire par habitant. Nous avons pu compléter cette appréciation générale.

La tendance à l'accroissement de la dépense par tête en fonction de l'augmentation de la population est fortement marquée en-dessous de 10 000 habitants ; au-delà, la courbe croissante s'infléchit, mais on note encore une progression de la dépense par habitant si on prend soin de distinguer Paris des autres villes de plus de 100 000 habitants, la charge éducative de la Ville de Paris étant inférieure à la charge moyenne dans les grandes villes.

Cependant les résultats les moins attendus sont d'une part que l'accroissement en fonction de la taille est dans des proportions importantes le fait de l'enseignement primaire -écoles maternelles incluses- et d'autre part que de fortes inégalités subsistent entre les communes de population équivalente. Pour l'un et l'autre de ces deux phénomènes, diverses interprétations ont été avancées ; aucune ne pouvait prétendre donner une explication exacte puisque les limites de cette étude ne nous permettaient pas de les chiffrer. Néanmoins, nous voudrions souligner ici un facteur explicatif déjà évoqué et qui nous semble pouvoir apporter des éclaircissements communs aux deux observations prédites. Il s'agit de la part que les communes consacrent non plus à l'enseignement du premier degré puis globalement -comme nous avons dû le faire- mais au seul enseignement préscolaire.

Dans les rares cas où les documents comptables distinguent "préscolaire" et "premier degré, il apparaît que les dépenses concernant le premier poste sont très importantes. Si la population scolaire des écoles maternelles est inférieure à celle des écoles primaires, il faut se souvenir que les dépenses en personnel de service constituent une forte part du budget "éducation" des communes et que c'est précisément pour les écoles maternelles que ce personnel est le plus nombreux. On peut donc conclure de cette première observation que la masse des dépenses pour le préscolaire est suffisante pour jouer un rôle non négligeable dans les variations de la charge globale.

Le caractère obligatoire de l'enseignement primaire fait que le rapport entre la population scolaire et la population communale est relativement stable d'une commune à l'autre ou d'une catégorie de communes à l'autre ; à l'inverse, le caractère facultatif de l'enseignement préscolaire peut se traduire par de fortes fluctuations au niveau

de la dépense par habitant.

De la même façon, si l'on s'explique difficilement que le coût par habitant pour le primaire augmente avec la taille de la commune, on peut admettre en revanche que ceci soit vrai pour le seul enseignement préscolaire. En effet, il existe une relation directe entre le taux d'activité féminin et le niveau démographique de la commune, ce qui nous incite à penser que corrolairement le taux de fréquentation des écoles maternelles augmente avec la population de la cité.

Il reste à vérifier ces hypothèses par une étude spécifique. Une distinction comptable explicite entre les opérations relatives aux écoles maternelles et celles qui concernent l'enseignement primaire permettrait de faire apparaître clairement l'effort particulier que doivent fournir les communes dans ce domaine.

°°

°°

°°

Nous lisons dans le Rapport de la Commission Education du VIème Plan (1) :

"L'extension de l'enseignement préscolaire, la prolongation de la scolarité obligatoire et la mise en place d'un réseau serré d'établissements de premier cycle du second degré, la multiplication d'établissements d'enseignement supérieur -notamment par la création des I.U.T.-, n'ont pas eu d'incidence sur les principes de la répartition des charges" (2).

(1) Annexe 12 - page 331.

(2) Il s'agit de la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales.

Il n'en reste pas moins vrai, comme nous avons pu le constater, que la charge d'éducation se répartit très inégalement entre les communes.

Si l'on se situe sur le plan de la justice, comment assurer une répartition plus égalitaire de la charge, sinon en décidant de son financement de façon centralisée, c'est-à-dire en augmentant la participation de l'Etat ?

Nous n'avons pas la naïveté de penser qu'il s'agit d'un simple problème technique, mais par ailleurs une étude purement statistique des dépenses d'enseignement des collectivités locales ne peut pas rendre compte des données nécessaires au développement de cette question (évaluation des besoins, structure du système éducatif ou liaison avec le régime politique...).

- PREMIERE PARTIE : METHODOLOGIE. 1

CHAPITRE I - PRESENTATION DES SOURCES,
ET PROBLEMES D'ESTIMATION. 6

SECTION I - LES SOURCES. 6

- A. LES DOCUMENTS BUDGETAIRES ET COMPTABLES
DE BASE. 6
- B. LES DOCUMENTS DE SYNTHÈSE. 8
- C. LES DOCUMENTS RETENUS ET LA MÉTHODE
GÉNÉRALE D'ESTIMATION.11

SECTION II - LE CAS DES PETITES COMMUNES.13

- LES COMMUNES DE MOINS DE 5000 HABITANTS18
- 1. LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT18
- 2. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT21

LES COMMUNES DE 5000 A 10 000 HABITANTS22

SECTION III - L'ÉCHANTILLONNAGE.25

A. LA MÉTHODE D'EXTRAPOLATION. 25

LES CATÉGORIES RETENUES ET LES
CRITÈRES DE SÉLECTION27

- 1. POUR LES DEPARTEMENTS.27
- 2. POUR LES GRANDES COMMUNES.28
- . *La Ville de Paris*28
- . *Les communes de la "Petite Couronne"*28
- . *Les autres communes*29

LA COLLECTE DES DOCUMENTS ET LA PRÉSENTATION
DES ÉCHANTILLONS DÉFINITIFS31

CHAPITRE II - LA METHODE D'EXPLOITATION DES COMPTES ... 32
ADMINISTRATIFS DES GRANDES COMMUNES ET DES DEPARTEMENTS

SECTION I - LA MESURE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT, 36

A. PRÉSENTATION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

SCOLAIRE. 37

1. LA PARTICIPATION DU CHAPITRE 903 37
2. LA PARTICIPATION DES AUTRES CHAPITRES DU GROUPE 90 40
3. LA PARTICIPATION DES GROUPES DE CHAPITRE 91 ET 92..... 41
4. CLASSEMENT DES OPERATIONS PAR NATURE 43
5. POUR RESUMER 44

B. LA MÉTHODE DE CALCUL DE LA CHARGE NETTE.. 46

SECTION II - LA MESURE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, .. 49

A. PRÉSENTATION DES DÉPENSES D'ENSEIGNEMENT

POUR LA SECTION DE FONCTIONNEMENT, 50

1. LE CHAPITRE 943 : "*Enseignement*" 50
2. LE CHAPITRE 944 : "*Oeuvres sociales scolaires*" 51
3. LE CHAPITRE 945 : "*Sport et Beaux-Arts*" 53
4. LE CLASSEMENT PAR NATURE..... 53

B. LA QUESTION DES DÉPENSES DITES

INDIRECTES, 54

1. LA PROCEDURE COMPTABLE ET LES PROBLEMES DE MESURE POSES 59
2. LA METHODE DE CALCUL DES "DEPENSES INDIRECTES"..... 63
 - a- Les frais de personnel permanent..... 63
 - b- Les frais pour biens meubles et immeubles..... 64
 - c- La quote-part d'administration générale. 67

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE,..... 70

DE LA PREMIERE PARTIE

1. LES LIMITES DE LA METHODE..... 70
2. LES RECOUPEMENTS EFFECTUES 72
3. POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES DEPENSES D'ENSEIGNEMENT
DES COLLECTIVITES LOCALES..... 73

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DES DEPENSES	75
CHAPITRE I : LES DEPENSES DES DIFFERENTES CATEGORIES DE COLLECTIVITES LOCALES,.....	77
SECTION I : L'ENSEMBLE DES GRANDES COMMUNES,	77
A - LES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT,.....	78
B - LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT SELON LEUR ORIGINE,	81
C - LES OPERATIONS DE FONCTIONNEMENT,	84
D - LA RÉPARTITION DES RECETTES AU TITRE DE L'ENSEIGNEMENT SELON LEUR ORIGINE..	87
E - L'ENSEMBLE DES DÉPENSES D'ÉDUCATION DES GRANDES COMMUNES,	89
SECTION II : LES COMMUNES DE MOINS DE 10 000 HABITANTS..	91
SECTION III : LA VILLE DE PARIS,.....	95
1) <i>Les intérêts des emprunts à vocation scolaire..</i>	95
2) <i>La quote-part d'administration générale.....</i>	96
SECTION IV : LES DÉPARTEMENTS,	98
A - LES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT,.....	98
B - LES OPERATIONS DE FONCTIONNEMENT,.....	102
C - L'ENSEMBLE DES DÉPENSES D'ÉDUCATION DES DÉPARTEMENTS,	104

CHAPITRE II : LES DEPENSES PAR HABITANT 105

SECTION I - LES DÉPENSES TOTALES PAR HABITANT,..... 106

A. OBSERVATIONS ET PREMIERS COMMENTAIRES,..... 107

B. PROBLÈMES D'INTERPRÉTATION, 111

SECTION II - LES DÉPENSES PAR HABITANT,
PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT,
ET SELON LA NATURE DES OPÉRATIONS, 112

A. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LES
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT,..... 112

B. LES DÉPENSES PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT, ... 116

C. PROBLÈMES PARTICULIERS AUX GRANDES
COMMUNES, 120

SECTION III - CONCLUSIONS AU PROBLÈME DE LA
DISPARITÉ DES DÉPENSES PAR HABITANT, 127

A. SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE DÉMOGRAPHIQUE, 127

1) *En-dessous de 1000 habitants.* 127

2) *de 1000 à 5000 habitants.* 127

3) *de 5000 à 20 000 habitants.* 128

4) *de 20 000 à 50 000 habitants.* 128

5) *de 50 000 à 100 000 habitants.* 128

6) *Au-dessus de 100 000 habitants.* 128

B. LE PROBLÈME GÉNÉRAL DES DISPARITÉS, 130

CHAPITRE III - LA PART DES COLLECTIVITES LOCALES DANS
L'ENSEMBLE DES DEPENSES
NATIONALES D'EDUCATION, 133

SECTION I - RÉCAPITULATION DES DÉPENSES LOCALES
D'ÉDUCATION, 134

SECTION II - LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS
L'ENSEMBLE NATIONAL, 139

A. LES COÛTS UNITAIRES PAR NIVEAU D'ÉTUDES, 139

B. LA PARTICIPATION LOCALE GLOBALE, 144

CONCLUSION GENERALE, 149

IREDU CNRS
Fac. Sc. Mirande
B.P. 138
21004 DIJON Cédex
Tél. 80.39.54.59