

Collecter Analyser Partager

# Cap sur...

## Les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire

n°10 • Novembre 2019

Les collectivités du bloc communal participent, au côté de l'Etat, à l'organisation et au fonctionnement du service public d'éducation primaire. Leurs interventions en la matière représentent un engagement financier très important.

Cette étude propose, dans une première partie, une analyse des coûts de la compétence obligatoire d'enseignement pour les communes. Elle se penche, ensuite, sur les activités périscolaires en s'appuyant sur les données financières de leurs gestionnaires.

Ce numéro de *Cap sur* offre ainsi aux acteurs des références utiles à l'évaluation des situations locales, évaluation qui doit, par ailleurs, tenir compte des choix opérés et de la qualité de service constatée.

Cette analyse produite à partir de données centralisées nécessiterait d'être complétée par une remontée d'informations en provenance des collectivités, seul moyen d'accéder à des mesures de coûts optimales.

[#CoûtsDesServicesPublicsLocaux](#)

[#BlocCommunal](#)

[#Enseignement](#)

[#ActivitésPériscolaires](#)

---

**« Cap sur les coûts de l'éducation, enseignement et périscolaire » - Novembre 2019**  
**Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales**

Directeur de la publication : Thomas Rougier  
Auteur : Raphaël Menelon

L'OFGL tient à remercier la CNAF, et tout particulièrement sa direction des études, pour le partage des données sur les structures gestionnaires d'activités périscolaires, ainsi que pour les différents échanges utiles à une bonne compréhension des données transmises. Aussi, l'OFGL remercie la DGFIP pour les données pluriannuelles des balances comptables fonctionnelles, le département des études du Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (DEPP) pour le partage des données sur les effectifs scolaires, ainsi que les membres de son comité scientifique et technique particulièrement attentifs à ce chantier, l'AATF, l'AMF, l'AMRF, l'AdCF, France Urbaine, la Direction du Budget, la direction des études de La Banque Postale, la Cour des Comptes et le SNDGCT. Enfin, les derniers remerciements s'adressent aux membres du groupe de travail Tarification de l'AFIGESE, leurs témoignages ont permis à l'OFGL d'approfondir le sujet de l'éducation, notamment sur l'utilisation de la fonctionnelle.

Les participations de ces acteurs n'engagent pas pour autant leur responsabilité sur le contenu de cette étude.

Membres du Comité Scientifique et Technique de l'Observatoire positionnés sur ce chantier :

- Associations d'élus : AdCF, AMF, AMRF, AMVBF, Féd. EPL, France Urbaine
- Associations de fonctionnaires territoriaux : AATF, AFIGESE, CNFPT, SNDGCT
- Administrations : CGET, Cour des Comptes, DB, DGCL, DGFIP, DG Trésor, IGA
- Personnalités/organismes qualifiés : La Banque Postale, F. Navarre, O. Wolf

## Le mot du Président

**André Laignel,**

**Président de l'OFGL**

Proposer des informations de référence utiles aux décideurs locaux dans leur gestion au quotidien fait partie des missions de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

A ce titre, le chantier ouvert il y a tout juste un an proposait au Comité scientifique et technique et à l'équipe de l'Observatoire de se pencher sur les mesures de coûts pour les collectivités locales de leurs compétences liées à l'enseignement.

Comme prévu, le sujet s'est révélé complexe, notamment en raison de la disparité des situations individuelles et des spécificités des informations nécessaires.

La solution proposée dans ce 10e numéro de *Cap sur* repose sur l'exploitation méthodique de données centralisées (DGFIP, CNAF, DEPP) en attendant de pouvoir disposer d'une remontée d'informations complémentaires en provenance des collectivités.

Les résultats obtenus permettent une première évaluation, pour nos écoles, des coûts médians en matière d'enseignement et d'activités périscolaires.

L'objectif, pour chaque commune, est maintenant d'analyser sa situation au regard de ces références en tenant compte de ses spécificités de gestion, des choix opérés sur l'exercice de ces compétences et surtout de sa propre évaluation de la qualité de service proposée.

En effet, un coût ou une dépense n'est jamais que le reflet d'un service ou d'une action. Derrière les disparités entre territoires, il y a des contraintes (sociales, géographiques, démographiques, normatives...) et des choix (mode de gestion, qualité des équipements, projet pédagogique, implication intercommunale, politique tarifaire...) sur lesquels les décideurs locaux ont la vision la plus complète.

## Sommaire

Synthèse .....	3
Les collectivités locales, acteurs incontournables de l'éducation.....	5
1. Les coûts de l'enseignement primaire à partir des comptes de gestion.....	6
Un coût médian de fonctionnement par élève du public estimé à 950 euros en 2018.....	6
Un coût médian d'investissement par élève du public estimé à près de 180 euros en 2018.....	7
Une structure de coût majoritairement composée de frais de personnel .....	8
Des coûts sensiblement différents entre maternelle et élémentaire.....	10
Le coût médian depuis 2012 : stable en élémentaire, dynamique en maternelle .....	11
Méthodologie « enseignement » .....	12
2. Les coûts des activités périscolaires à partir des données des gestionnaires.....	13
Un coût médian de fonctionnement estimé à 3,5 euros par heure et par enfant en 2016.....	13
Financement : ressources propres des collectivités, CNAF et participations des familles .....	15
La participation moyenne des usagers est de 0,8 € par heure d'activité.....	16
Méthodologie « périscolaire » .....	17

## Synthèse

Les collectivités locales sont des acteurs incontournables de l'éducation au côté de l'État. D'après les études du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, l'ensemble des collectivités locales y a consacré 36,8 Md€ en 2018. Plus de la moitié de ces dépenses provient des collectivités du bloc communal qui gèrent les écoles, dont 80 % en fonctionnement.

A partir de données centralisées, l'OFGL a évalué les coûts de deux versants de l'action éducative primaire : l'enseignement obligatoire et le périscolaire, sans y inclure la restauration scolaire et le transport domicile-école qui nécessitent une approche spécifique.

Ces coûts doivent être appréciés avec prudence car ils sont calculés sur la base d'éléments comptables qui ne correspondent pas à une présentation analytique fine. Ils constituent cependant des références utiles aux acteurs publics locaux qui souhaitent les confronter à leurs propres données en tenant compte de l'offre de service déployée et des spécificités de leur territoire.

**Enseignement :** D'après l'analyse des comptes de gestion 2018 (DGFIP), sur un échantillon choisi de communes, le coût de fonctionnement médian d'un élève en établissement primaire public peut être estimé à 950 € par an mais diffère fortement selon le degré : 1 508 €/élève de maternelle et 575 €/élève de l'élémentaire.

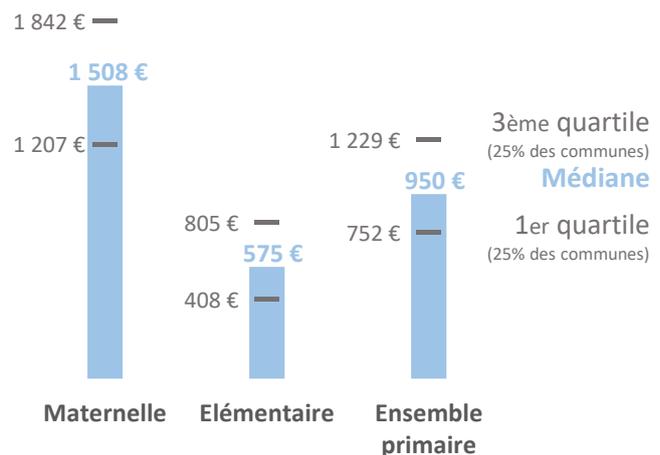
Des variations sensibles sont observées entre collectivités, celles-ci s'expliquent principalement par les choix municipaux en matière d'éducation (personnels intervenant non enseignants, matériel...) et par les caractéristiques des bâtiments scolaires ayant un impact sur leur entretien (superficie, vétusté, isolation...).

Les frais de personnel représentent, en moyenne, ¾ de ce coût : 67 % en élémentaire et surtout 82 % en maternelle compte tenu des obligations en matière de présence d'ATSEM (agent territorial spécialisé des écoles maternelles). Le reste du coût est composé de dépenses énergétiques/eau, de fournitures, du financement des projets pédagogiques...

L'observation de l'évolution entre 2012 et 2018 de ces coûts médians permet d'identifier une stabilité du coût par élève pour le niveau élémentaire, à l'inverse de celui des maternelles pour lequel la progression moyenne sur la période est de +1,9 % par an. Sur l'ensemble des élèves du primaire, les coûts restent maîtrisés par les communes et progressent à un rythme proche de l'inflation : +1 % par an contre +0,7 % pour l'indice des prix.

A ces charges de fonctionnement s'ajoutent des investissements dont le coût médian, mesuré sur la période 2014-2018, est de 176 €/élève et par an, avec de fortes disparités entre territoires et, pour chaque commune, d'une année sur l'autre.

**Coût de fonctionnement de l'enseignement par élève du public pour les communes, en 2018**



Traitement OFGL - sources : DGFIP, DGCL, DEPP  
Dépenses réelles de fonctionnement (hors comptes 6558 et 6574) de l'enseignement public hors périscolaire, restauration scolaire, transport domicile-école.

**Périscolaire :** L'étude repose sur des données fournies par la CNAF sur les services périscolaires répondant au cadre formalisé d'accueil de loisir sans hébergement (ALSH) et gérés par les collectivités ou les associations. L'OFGL mesure un coût médian de fonctionnement de 3,5 € par heure d'activité et par enfant, hors nouveaux temps périscolaires (NAP). Les disparités individuelles sont fortes : dans un quart des communes, le coût se situe au-delà de 5 € par heure et par enfant alors que, à l'inverse, dans un autre quart il est inférieur à 2,5 €. Ce résultat n'est pas surprenant compte tenu de la diversité des activités possibles en matière d'accueil périscolaire.

Quelle que soit la strate de population de la commune d'implantation du service périscolaire, le coût par élève diminue sensiblement avec le volume d'heures assurées.

**Coût médian de fonctionnement horaire par enfant des services périscolaires selon le nombre d'heures réalisées, en 2016**



Traitement OFGL - source : CNAF

Hors nouveaux temps d'activités périscolaires (NAP) suite à la réforme des rythmes scolaires.

Analyse réalisée sur les équipements périscolaires opérant dans un cadre ALSH de 9 529 communes

Conformément à la nature même de l'activité périscolaire nécessitant un encadrement, 80 % de la dépense est consacrée à la rémunération des personnels.

Plus de la moitié des recettes finançant ces activités provient de la participation financière du bloc communal, l'intercommunalité jouant un rôle important dans les services d'accueil périscolaire en zones moins peuplées. La participation financière des usagers à l'heure est très directement corrélée au coût et donc à la nature des prestations et au volume d'heures proposées, elle s'élève en moyenne à 0,8 € par heure et par enfant et couvre 22 % du coût. Les participations CNAF financent de leur côté 15 % de la charge.

## Les collectivités locales, acteurs incontournables de l'éducation

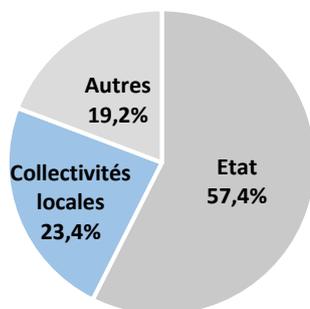
L'Etat assure l'organisation et le fonctionnement du service public national d'éducation, en associant les collectivités locales en fonction du niveau d'enseignement (écoles pour les communes, collèges pour les départements et lycées pour les régions). Les compétences déléguées par l'Etat aux collectivités concernent la construction et l'entretien des établissements scolaires publics, la gestion du personnel hors enseignants, l'organisation de la restauration scolaire et des activités périscolaires. Les régions sont également compétentes en matière de transport scolaire, apprentissage et formation professionnelle. Les collectivités participent par ailleurs au fonctionnement des établissements privés sous contrat d'enseignement, la loi prévoit un principe de parité de financement avec l'enseignement public.

D'après les travaux du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse<sup>1</sup>, l'Etat, premier financeur, a dépensé 90,2 Md€ pour l'éducation en 2018. **Les collectivités, quant à elles, y ont consacré près de 37 Md€ en 2018.**

Plus de ¾ de ces dépenses concerne le fonctionnement, c'est-à-dire le personnel, les dépenses énergétiques des bâtiments, les fournitures scolaires, les prestations et services extérieurs, etc. Le quart restant correspond à des investissements en matériels (informatique...) et sur les bâtiments.

Plus de la moitié des dépenses de fonctionnement est portée par le bloc communal (15,7 Md€), très majoritairement à destination des écoles primaires (maternelles et élémentaires). Les départements participent de leur côté à hauteur de 3,8 Md€ au fonctionnement de l'éducation. Les régions y consacrent 9,0 Md€ afin de couvrir leur large champ de compétences.

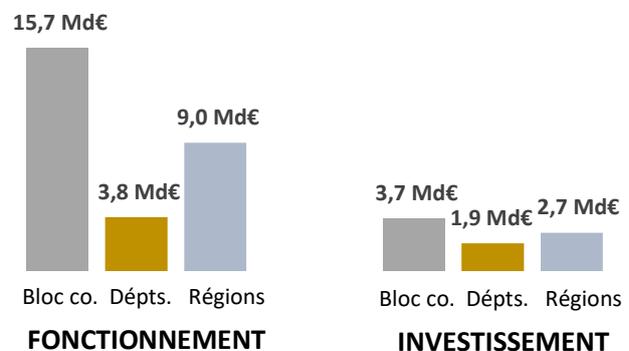
Graph. 1 : Répartition des principaux financeurs de l'éducation en 2018



Traitement OFGL – source : DEPP (données provisoires)

La dépense d'éducation comprend l'enseignement, les activités périscolaires, l'organisation du système éducatif, la restauration et l'hébergement, le transport, etc. Les dépenses des régions comprennent aussi la formation professionnelle et l'apprentissage.

Graph. 2 : Le financement des établissements scolaires par les collectivités locales en 2018



Compte tenu de l'importance des montants consacrés par les collectivités locales à l'éducation et suite aux recommandations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport 2018 sur les finances publiques locales<sup>2</sup> et à la réponse du Premier ministre à ce même rapport, l'OFGL s'est penché sur ce sujet. Il présente dans la première partie de cette publication des mesures des coûts communaux de l'enseignement. La seconde partie analyse les éléments financiers des gestionnaires d'activités périscolaires.

<sup>1</sup> DEPP, Note d'information n°19-38, oct. 2019, disponible ici :

<https://www.education.gouv.fr/cid61665/157-milliards-d-euros-consacres-a-l-education-en-2018-6-7-du-pib.html>

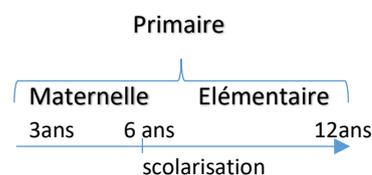
<sup>2</sup> Cour des Comptes, Les finances publiques locales, sept. 2018, disponible ici :

[https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-09/20180925-finances-publiques-locales-2018\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-09/20180925-finances-publiques-locales-2018_0.pdf)

## 1. Les coûts de l'enseignement primaire à partir des comptes de gestion

### Un coût médian de fonctionnement par élève du public estimé à 950 euros en 2018

L'analyse des coûts de l'enseignement présentée dans cette première partie est réalisée à partir des comptes de gestion 2018 des communes utilisant la sous-fonction « enseignement primaire ». Les services annexes à l'enseignement tels que la restauration scolaire, les activités périscolaires<sup>3</sup> ou encore le transport domicile-école n'y sont théoriquement pas intégrés. Pour mémoire, le secteur primaire regroupe les classes de maternelles et élémentaires sur lesquelles les communes ont une compétence de gestion.



L'étude des données issues des comptes de gestion par fonction suscite des réserves justifiées, c'est pourquoi l'analyse repose sur un échantillon de communes sélectionnées sur la base des critères exposés dans la partie méthodologique (page 12) : 2 126 communes, correspondant à 43% des effectifs scolaires des établissements publics du premier degré.

Sur cet échantillon, suffisamment important pour être représentatif, **le coût médian de fonctionnement pour les communes s'élève à 950 € par élève et par an** (maternelle ou élémentaire publiques). Il s'agit là d'un coût « enseignement » hors restauration scolaire, accueil périscolaire et activités annexes.

Des variations sensibles peuvent être observées entre collectivités : un quart des communes affiche un coût inférieur à 752 €/élève alors qu'un autre quart consacre plus de 1 229 €/élève chaque année. Une partie des différences s'explique par des périmètres inégaux de dépenses inscrites à la sous-fonction « enseignement primaire ». D'autres raisons permettent d'expliquer ces variations : le projet pédagogique en lien avec les besoins des populations, les ressources disponibles de la collectivité, les caractéristiques des bâtiments scolaires ayant un impact sur leur entretien (superficie, vétusté, isolation...), etc.

Par ailleurs, ce coût médian est 127 € plus élevé pour les communes de plus de 10 000 habitants que pour les communes plus petites, soit +14 %. Un traitement plus fin de la nomenclature fonctionnelle par les plus grandes communes pourrait expliquer une partie de cet écart. Par ailleurs, certaines petites communes semblent contraintes par la difficulté à trouver des intervenants pédagogiques.

**Tabl. 3 : Coût de fonctionnement de l'enseignement primaire public pour les communes, en 2018**

Type de communes	Nb de communes	Nb d'élèves public	Total des DRF*	Moyenne des DRF/élève	1er quartile des DRF/élève	Médiane des DRF/élève	3ème quartile des DRF/élève
Moins de 10 000 hab	1 440	712 951	690 M€	967 €	742 €	910 €	1 182 €
Plus de 10 000 hab	686	1 770 051	1 919 M€	1 084 €	803 €	1 037 €	1 333 €
Total	2 126	2 483 002	2 609 M€	1 051 €	752 €	950 €	1 229 €

Traitement OFGL - sources : DGFIP, DGCL, DEPP

Ensemble des communes enregistrant des dép. de fonctionnement à la sous-fonction 21 et répondant aux contrôles de l'OFGL. La présentation fonctionnelle n'étant pas obligatoire pour celles de moins de 3 500 hab, la strate « moins de 10 000 hab. est essentiellement composée de communes de 3 500 à 10 000 habitants.

\*DRF = dépenses réelles de fonctionnement (hors comptes 6558 et 6574) de l'enseignement hors périscolaire, restauration scolaire, transport domicile-école.

<sup>3</sup> Les finances des gestionnaires d'activités périscolaires sont analysées dans la 2<sup>ème</sup> partie de cette note.

## Un coût médian d'investissement par élève du public estimé à près de 180 euros en 2018

**En matière d'investissement**, l'analyse repose sur un nombre un peu plus important de communes, 2 805 en tout. Pour atténuer l'effet des fortes fluctuations annuelles, l'analyse porte sur la période 2014-2018. **La médiane de ces dépenses s'élève à 176 € par élève des établissements d'enseignement publics et par an.** Les disparités sont, assez logiquement compte tenu de la nature des charges, plus importantes qu'en fonctionnement. Un quart des communes affiche des dépenses d'investissement inférieures à 88 €/élève, alors que pour un autre quart, elles dépassent 355 €/élève.

Comme pour le fonctionnement, une différence assez marquée existe, d'après les comptes, selon la taille de la commune. La médiane est plus faible de 100 €/élève pour les communes de moins de 10 000 habitants. Une partie de cet écart peut s'expliquer par des inscriptions comptables plus fines dans les grandes collectivités. Autre source d'explication possible : sur cette période, les communes ont dû faire face au risque attentat et certaines d'entre elles, notamment les plus grandes, ont sécurisé leurs établissements scolaires par des réaménagements comptabilisés en investissement.

**Tabl. 4 : Coût annuel en investissement de l'enseignement primaire public pour les communes, sur la période 2014-2018**

Type de communes	Nb de communes	Moyenne/an du nb d'élèves sur période	Total des DRI* sur période	Moyenne des DRI/élève	1er quartile des DRI/élève	Médiane des DRI/élève	3ème quartile des DRI/élève
Moins de 10 000 hab	1 850	845 008	1 287 M€	305 €	72 €	142 €	297 €
Plus de 10 000 hab	955	2 554 468	5 112 M€	400 €	141 €	242 €	437 €
Total	2 805	3 399 477	6 398 M€	376 €	88 €	176 €	355 €

Traitement OFGL - sources : DGFIP, DGCL, DEPP

Ensemble des communes enregistrant des dép. de fonctionnement à la sous-fonction 21 et répondant aux contrôles de l'OFGL. La présentation fonctionnelle n'étant pas obligatoire pour celles de moins de 3 500 hab, la strate « moins de 10 000 hab. est essentiellement composée de communes de 3 500 à 10 000 habitants.

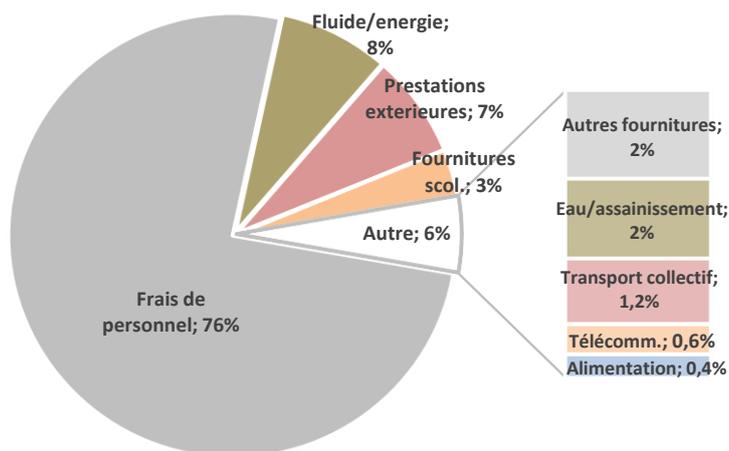
\*DRI = dépenses réelles d'investissement de l'enseignement hors périscolaire, restauration scolaire, transport domicile-école.

## Une structure de coût majoritairement composée de frais de personnel

En regroupant les écritures comptables les plus utilisées par les communes en 2018, une évaluation de la structure du coût de fonctionnement d'un élève scolarisé dans un établissement public du premier degré peut être réalisée. Elle repose sur des échantillons de communes différents en fonction du poste de dépense.

**Tabl. 5 : Structure moyenne du coût « enseignement » pour une commune d'un élève primaire d'un établissement public, en 2018**

Catégories	Coût partiel par élève	Nb de communes
Frais de personnel	828 €	2 380
Fluide/énergie	87 €	2 245
Presta. extérieures	82 €	2 605
Fournitures scol.	37 €	2 473
Autres fournitures	18 €	2 587
Eau/assainissement	17 €	1 960
Transport collectif	14 €	1 723
Télécomm.	6 €	1 968
Alimentation	5 €	1 067



Traitement OFGL - sources : DGFIP, DGCL, DEPP

Analyse réalisée sur 2 689 communes (hors Paris et celles ayant transféré tout ou partie de la compétence à un GFP)

Pour chacune des neuf catégories (frais de personnel, fluide, fournitures scolaires...), la somme des dépenses d'un échantillon de communes ayant utilisé les comptes regroupés est rapportée au nombre d'élèves scolarisés dans l'enseignement public de ces communes<sup>4</sup>. Par cette méthode, plus de 97 % des dépenses de fonctionnement enregistrées à la sous-fonction « enseignement primaire » de l'échantillon total (2 689 communes) sont analysées.

En 2018, **les frais de personnel représentent ¾ de ce coût**. Ils concernent à la fois les ATSEM des classes de maternelles, les personnels d'entretien et de gestion des locaux et, éventuellement, des agents affectés à des activités complémentaires facultatives (activités éducatives, sportives ou culturelles).

Les dépenses en **fluides et énergies** (combustibles, chauffage, électricité...) représentent 8 % du coût, 87 € par an et par élève.

Par ailleurs, les communes consacrent en moyenne 82 € par élève et par an, soit 7 % du coût total mesuré, à des **prestations extérieures** (frais d'entretien des locaux, financement de projets pédagogiques nécessitant des prestations extérieures...).

**Les fournitures** achetées sont estimées à 55 € par élève, 5 % du coût, dont 37 € pour les seules fournitures scolaires. Le principe de gratuité de l'école publique impose aux communes de fournir les fournitures scolaires liées à un usage collectif. Celles relevant d'un usage individuel (manuels par exemple) sont facultatives.

<sup>4</sup> Par exemple, la catégorie « fournitures scolaires » regroupe les 2 473 communes utilisant au moins l'un des deux comptes associés. Les établissements primaires publics de ces communes scolarisent 3,1 M d'élèves et la somme des dépenses inscrites à ces comptes est de 116 M€, soit 37€ par élève public.

Dans le tableau 6, sont détaillés les comptes enregistrant les dépenses les plus importantes au sein de la sous-fonction « enseignement primaire », pour l'ensemble des communes concernées. Chacun de ces comptes est plus ou moins utilisé par les collectivités. Pour chaque ligne, il a donc été choisi d'indiquer le nombre de communes concernées, leur population et le nombre d'élèves des établissements publics du premier degré.

Comme annoncé précédemment, les différentes composantes des dépenses de personnel (rémunérations, cotisations...) constituent les principales charges supportées par les communes pour l'exercice de la compétence « gestion des écoles ». A noter que le recours à des personnels non titulaires représente un cinquième des rémunérations hors charges. Ce poids correspond à la répartition titulaire/non titulaire de l'ensemble des rémunérations (toutes compétences confondues).

**Tabl. 6 : Les comptes des communes enregistrant les dépenses de fonctionnement les plus importantes à la fonction « enseignement primaire », en 2018**

Numéro et libellé du compte	Dépense (M€)	% cumulé	Nb d'élèves des étab. publics**	Coût par élève	Nb de communes**	Catégorie
	(1)		(3)	(1) / (3)		
6411 - Personnel titulaire (regroup.)*	1 378,4	40%	2 916 318	473 €	2 290	Frais de pers.
645 - Charges de sécu. sociale (regroup.)*	678,7	60%	3 006 218	226 €	2 340	Frais de pers.
6413 - Personnel non titulaire (regroup.)*	376,4	71%	2 884 455	130 €	2 102	Frais de pers.
60612 - Énergie - Électricité	151,4	76%	2 516 120	60 €	2 189	Fluide/énergie
6067 - Fournitures scolaires	113,8	79%	3 120 052	36 €	2 465	Fournitures scol.
61522 - Entretien bâtiments (regroup.)*	62,6	81%	2 790 933	22 €	2 245	Prest. extérieures
60613 - Chauffage urbain	51,9	82%	1 107 156	47 €	672	Fluide/énergie
6283 - Frais de nettoyage des locaux	47,5	84%	1 490 355	32 €	983	Prest. extérieures
657361 - Caisse des écoles	43,3	85%	391 267	111 €	167	
611 - Contrats de presta. de services	41,7	86%	1 497 999	28 €	1 153	Prest. extérieures
60611 - Eau et assainissement	38,7	87%	2 313 049	17 €	1 960	Eau/assainissem
6156 - Maintenance	36,5	88%	2 806 303	13 €	2 196	Prest. extérieures
6218 - Autre personnel extérieur	32,7	89%	1 120 318	29 €	786	Frais de pers.
6247 - Transports collectifs	25,3	90%	1 856 590	14 €	1 599	Transport coll.
6042 - Achats de prestations de services	23,7	91%	850 020	28 €	641	Prest. extérieures
60621 - Combustibles	23,0	92%	828 612	28 €	714	Fluide/énergie
60632 - Fournitures de petit équipement	22,6	92%	3 075 137	7 €	2 391	Autres fournitures
6336 - Cotisations au CNFPT	21,6	93%	2 934 182	7 €	2 305	Frais de pers.
6331 - Versement de transport	21,4	93%	2 373 221	9 €	1 447	Frais de pers.
6416 - Emplois d'insertion (regroup.)*	18,9	94%	743 943	25 €	605	Frais de pers.
6135 - Locations mobilières	17,3	94%	1 882 471	9 €	1 359	Prest. extérieures
60631 - Fournitures d'entretien	15,0	95%	1 708 999	9 €	1 479	Autres fournitures
6068 - Autres matières et fournitures	14,3	95%	2 178 276	7 €	1 451	Autres fournitures
6262 - Frais de télécommunications	11,9	96%	1 868 203	6 €	1 968	Télécomm.

Traitement OFGL - sources : DGFIP, DGCL, DEPP

Analyse réalisée sur 2 689 communes (hors Paris et celles ayant transféré tout ou partie de la compétence à un GFP)

\*compte regroupé avec ses sous-comptes

\*\* (des communes) utilisant ce compte

## Des coûts sensiblement différents entre maternelle et élémentaire

Sur un échantillon plus réduit de 1 422 communes, l'exercice de mesure des coûts peut s'effectuer en isolant les dépenses de fonctionnement consacrées aux **écoles maternelles publiques**. Les résultats aboutissent à un **coût médian de fonctionnement de l'ordre de 1 508 €/élève de maternelle**.

L'analyse est reproduite pour **les écoles élémentaires publiques**, l'échantillon porte alors sur 1 499 communes et permet de calculer un **coût médian de fonctionnement de 575 €/élève de l'élémentaire, très inférieur à celui constatée pour les maternelles**.

Il est logique que les dépenses des communes pour l'élémentaire et la maternelle soient sensiblement différentes. Les dépenses pour les écoles maternelles étant fortement contraintes par l'obligation de la présence des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). En moyenne, la part des dépenses de personnel rapportée aux dépenses de fonctionnement de nos échantillons est de 67 % pour les écoles élémentaires, elle grimpe à 82 % pour les écoles maternelles.

Par ailleurs, les disparités de coûts entre collectivités, mesurées par le rapport interquartile, sont plus importantes pour les écoles élémentaires que pour les écoles maternelles (respectivement 2,0 et 1,5).

Ce constat peut refléter la plus grande latitude dont disposent les collectivités dans les projets pédagogiques montés en section élémentaire (intervenants extérieurs, voyages/sorties scolaires, etc.). Alors que, dans les écoles maternelles, le poids prépondérant du financement des personnels ATSEM obligatoires rend les disparités moins fortes dans les mesures de coût par élève.

**Tabl. 7 : Coût de fonctionnement des enseignements maternelle et élémentaire publics pour les communes, en 2018**

Type d'établissement	Nb de communes	Nb d'élèves des étab. publics	Total des DRF*	Moyenne des DRF/élève	1er quartile des DRF/élève	Médiane des DRF/élève	3ème quartile des DRF/élève
Maternelle	1 422	459 598	690 M€	1 500 €	1 207 €	1 508 €	1 842 €
Elémentaire	1 499	975 705	669 M€	686 €	408 €	575 €	805 €

Traitement OFGL - sources : DGFIP, DGCL, DEPP

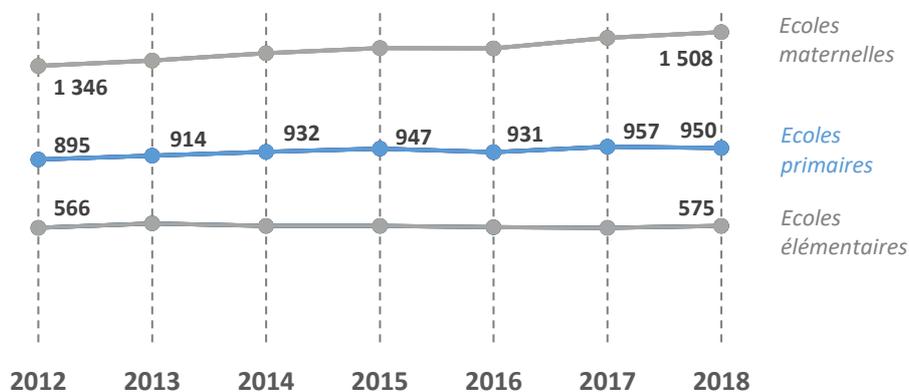
Ensemble des communes (hors Paris et Marseille) enregistrant des dép. de fonctionnement à la sous-fonction 21 et répondant aux contrôles de l'OFGL.

\*DRF = dépenses réelles de fonctionnement (hors comptes 6558 et 6574) de l'enseignement hors périscolaire, restauration scolaire, transport domicile-école.

## Le coût médian depuis 2012 : stable en élémentaire, dynamique en maternelle

L'observation sur la période 2012-2018 du coût médian de fonctionnement d'un élève de l'enseignement primaire public (courbe bleue du graphique 8) permet d'évaluer sa progression à + 6,2 % sur six ans, soit + 1 % par an. Une augmentation est constatée entre 2012 et 2015 (+ 5,8 %), suivi d'une stagnation qui masque une légère diminution en 2016 (- 1,7 %) et une reprise en 2017 (+ 2,8 %). Au final, le coût médian de 2018 est le même que celui mesuré en 2015. Il est à souligner que le léger repli de 2016 intervient dans un contexte général de baisse des dépenses totales de fonctionnement des communes (- 1,5 %), en pleine période de forte diminution des dotations de l'Etat. La reprise en 2017 s'explique en partie par une hausse des rémunérations, à la suite de la revalorisation du point d'indice de + 0,6 %. En 2018, le coût médian se stabilise (- 0,7 %).

Graph. 8 : Evolution du coût communal médian de fonctionnement d'un élève de l'enseignement primaire public (€/élève)



Traitement OFGL – sources : DGFIP, DGCL, DEPP

Pour chaque année, ensemble des communes enregistrant des dép. de fonctionnement à la sous-fonction 21 et répondant aux contrôles de l'OFGL.

\*DRF = dépenses réelles de fonctionnement (hors comptes 6558 et 6574) de l'enseignement hors périscolaire, restauration scolaire, transport domicile-école.

**Le coût médian de fonctionnement d'un élève des écoles maternelles publiques a augmenté de manière dynamique** pour les communes sur la période (+ 12,1 % en six ans, soit + 1,9 % par an). Cela est en partie dû à la part très majoritaire que représentent les frais de personnel dans cette dépense, plus difficilement maîtrisables alors que, depuis 2014, les effectifs d'élèves de maternelles ont eu tendance à diminuer.

Parallèlement, **la médiane des dépenses des communes par élève pour les écoles élémentaires publiques a stagné** sur la période étudiée (+ 1,5 %, soit + 0,2 % par an).

A noter que, sur cette période, le passage en 2013 à un système sur neuf demi-journées puis le retour, très majoritaire en 2018, à la semaine de quatre jours a pu jouer un rôle sur l'évolution des coûts. De même, sur la période, la scolarisation des élèves en situation de handicap a augmenté, au sein des classes ordinaires comme des ULIS. Les effets de ces deux constats, réforme des rythmes scolaires et montée en puissance de l'école inclusive, n'ont pas pu être isolés dans cette étude.

## Méthodologie « enseignement »

L'analyse présentée dans cette première partie est réalisée à partir des comptes de gestion 2018 ventilés à la sous-fonction 21 – enseignement primaire. Les services annexes à l'enseignement tels que la restauration scolaire, les activités périscolaires ou encore le transport domicile-école n'y sont théoriquement pas intégrés.

Le périmètre des dépenses intégrées dans cette sous-fonction ne relève pas de la compétence du comptable public et peut s'avérer différent selon les pratiques locales (ventilation ou non des charges indirectes, intégration d'activités annexes à l'enseignement..)<sup>5</sup>. Par ailleurs, la présentation fonctionnelle n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants. L'analyse n'est donc pas représentative de l'ensemble des strates de population.

Elle porte par ailleurs uniquement sur les établissements publics d'enseignement. Les communes ont en effet l'obligation de financer les établissements privés sous contrat d'enseignement élémentaire et, depuis la rentrée 2019, l'obligation s'étend aux maternelles privées. La participation de la commune aux établissements privés sous contrat doit correspondre aux dépenses de fonctionnement qu'elle consacre à ses établissements publics. Les comptes budgétaires utilisés pour financer les établissements privés (6558 – contributions obligatoires et 6574 – subventions de fonctionnement versées aux personnes de droit privé) sont exclus de l'analyse afin de limiter les perturbations dans la mesure des coûts par élève. Exclure ces comptes permet aussi de neutraliser les reversements entre communes à travers les frais d'écolage (participation financière d'une commune lorsqu'un élève habitant sur son territoire est scolarisé dans une autre commune). A l'inverse, cette méthode exclut une partie des subventions destinées à des sorties pédagogiques par exemple.

Forte de ces réserves, l'étude des coûts de l'enseignement propose des méthodes de sélection des informations, permettant l'analyse d'un échantillon plus fiable de communes :

- Les communes appartenant à un groupement à fiscalité propre ayant des dépenses de fonctionnement non nulles à la sous-fonction 21 et exerçant la compétence de l'enseignement maternelle et élémentaire telle que renseignée par le fichier Banatic (compétence C4010) sont écartées.
- La part des frais de personnel semblant être un indice éclairant sur la fiabilité globale de la fonctionnelle, les communes dont les dépenses de personnel sont inférieures à 20% ou supérieures à 90% des dépenses de fonctionnement sur cette fonction sont exclues.
- Du fait de ses spécificités et du poids qu'elle représente, la ville de Paris est exclue de l'analyse.

La nomenclature fonctionnelle permet aussi d'affiner l'analyse par niveau d'école du premier degré (sous-fonctions 211 - maternelle et 212 - élémentaire).

Cette partie a été réalisée à partir des sources suivantes :

- Balances comptables avec la présentation par fonction, DGFIP
- Nombre d'élèves scolarisés, DEPP
- Compétences des EPCI, BANATIC – DGCL

---

<sup>5</sup> Dans son rapport sur les finances publiques locales 2018, la Cour des Comptes fait l'état d'une comptabilité fonctionnelle imparfaitement appliquée, notamment dans la ventilation entre maternelle et élémentaire ainsi qu'entre compétences scolaire et périscolaire. Elle souligne toutefois une amélioration depuis 2008.

## 2. Les coûts des activités périscolaires à partir des données des gestionnaires

L'accueil périscolaire est une compétence facultative des communes. Il précède ou suit un temps d'enseignement. Des activités peuvent être proposées aux enfants, telles que l'aide aux devoirs, des ateliers culturels, sportifs, etc. Les communes ont la possibilité d'organiser librement ce temps périscolaire, soit dans le cadre formalisé d'un accueil de loisir sans hébergement (ALSH), soit dans un cadre plus souple de garderie. L'organisation d'un accueil subventionné de la caisse d'allocation familiale (CAF) impose des règles contraignantes aux collectivités (taux d'encadrement, qualification des animateurs et élaboration d'un projet pédagogique), mais en contrepartie, le gestionnaire perçoit des aides financières de la CAF. Les activités périscolaires sont organisées par les communes ou leur groupement, leur gestion peut être réalisée en régie ou confiée à des structures privées telles que les associations.

### Un coût médian de fonctionnement estimé à 3,5 euros par heure et par enfant en 2016

L'analyse présentée dans cette seconde partie est réalisée à partir des **comptes de résultat 2016 de chaque service périscolaire des écoles primaires ayant perçu une prestation de service de la CAF, hors nouveaux temps d'activités périscolaires (NAP)**<sup>6</sup>. Les éléments financiers sont rapportés à un indicateur d'activité, le nombre d'heures réalisées par enfant.

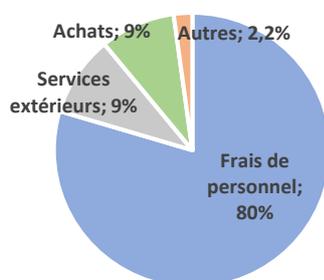
**Le coût de fonctionnement médian de l'accueil d'un enfant sur une activité périscolaire, hors NAP, s'élève à 3,5 € par heure.** Dans la moitié des communes analysées, il oscille entre 2,5 et 5 €/heure (tableau 9). Cette disparité est pour partie le reflet de la diversité des offres possibles en matière d'animation périscolaire (choix des activités, qualification des intervenants, matériel, lieux...). La masse salariale représente une part importante dans les dépenses d'un accueil périscolaire, le coût médian des frais de personnel est de 2,7 € par heure et par enfant.

**Tabl. 9 : Coût de fonctionnement des services périscolaires, en 2016**

9 <sup>ème</sup> décile	6,9 €/h
3 <sup>ème</sup> quartile	5,0 €/h
<b>Médiane</b>	<b>3,5 €/h</b>
2 <sup>ème</sup> quartile	2,5 €/h
1 <sup>er</sup> décile	1,9 €/h
Moyenne	3,7 €/h

Traitement OFGL - source : CNAF  
Hors nouveaux temps d'activités périscolaires (NAP).  
Analyse réalisée sur les équipements périscolaires opérant dans un cadre ALSH de 9 529 communes.

**Graph. 10 : Structure des dépenses de fonctionnement des services périscolaires, en 2016**



Traitement OFGL - source : CNAF

**En moyenne, près de 80 % des dépenses de fonctionnement des services périscolaires sont constituées de frais de personnel** (graphique 10). Cela s'explique par la nature même de l'accueil périscolaire dont la mission est d'offrir aux élèves des activités nécessitant des animateurs pour les encadrer. Pour bénéficier de la subvention CAF, les gestionnaires sont aussi tenus à respecter des taux d'encadrement. Les autres dépenses relèvent principalement des services extérieurs (rémunération des vacataires, entretien, assurances...) et des achats (dépenses énergétiques, alimentaires, produits d'entretien, fournitures...).

<sup>6</sup> Des précisions sont apportées dans la partie méthodologique (page 17)

Le coût de fonctionnement médian varie en fonction de la taille de la commune sur laquelle sont implantés les équipements périscolaires (graphique 11). Il est plus élevé pour les toutes petites communes (4,3 €/h), diminue jusqu'à la strate des 3 500 à 5 000 habitants puis augmente jusqu'au seuil des 100 000 habitants (4,4 €/h). Enfin, pour les plus grosses communes, il s'élève à 3,9 €/h.

**Graph. 11 : Coût médian de fonctionnement horaire par enfant des services périscolaires selon la taille de la commune d'implantation, en 2016**



Moins de 500 hb	500 à 3 499 hb	3 500 à 4 999 hb	5 000 à 19 999 hb	20 000 à 49 999 hb	50 000 à 100 000 hb	Plus de 100 000 hb
-----------------	----------------	------------------	-------------------	--------------------	---------------------	--------------------

Traitement OFGL - source : CNAF

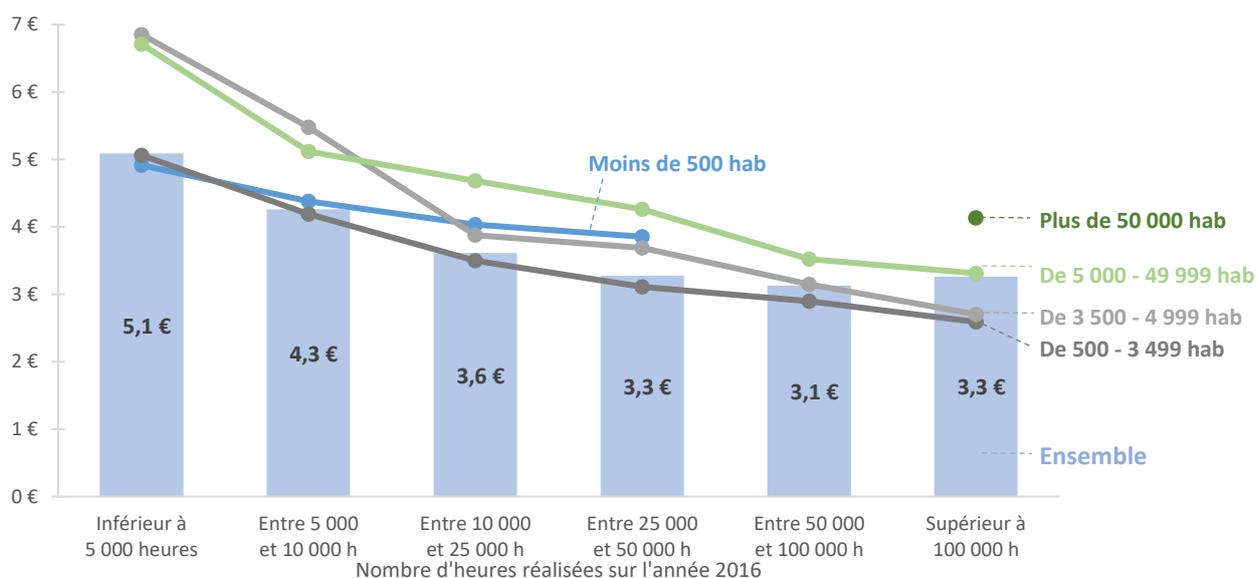
Hors nouveaux temps d'activités périscolaires (NAP) suite à la réforme des rythmes scolaires.

Analyse réalisée sur les équipements périscolaires opérant dans un cadre ALSH de 9 529 communes

Pour une analyse plus fine, ces résultats par strate de population doivent être observés en les croisant avec des informations sur le volume d'activité.

Le coût de fonctionnement médian présenté dans le graphique 12 est déterminé en fonction du nombre d'heures réalisées par les services périscolaires sur la commune d'implantation. La trajectoire de l'histogramme conforte, pour l'ensemble des communes, une intuition économique : **plus l'activité du service périscolaire est importante, plus le coût de fonctionnement médian par élève sera faible**. Cette tendance est vérifiée pour l'ensemble des strates de population des communes d'implantation : à taille démographique comparable, le coût par élève diminue sensiblement avec le volume d'heures assuré. Par ailleurs, pour un même volume d'activité, le coût par élève aura tendance à augmenter avec la taille de la commune sur laquelle s'organise l'accueil, illustration probable des variations dans les offres de prestations

**Graph. 12 : Coût médian de fonctionnement horaire par enfant des services périscolaires selon le nombre d'heures réalisées et selon la strate de la commune d'implantation, en 2016**



Traitement OFGL - source : CNAF

Hors nouveaux temps d'activités périscolaires (NAP) suite à la réforme des rythmes scolaires.

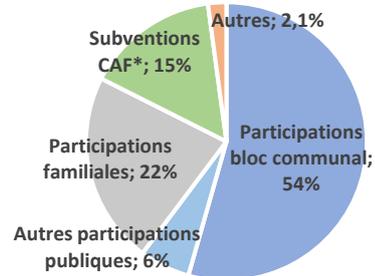
Analyse réalisée sur les équipements périscolaires opérant dans un cadre ALSH de 9 529 communes.

Les points dont la médiane est calculée sur moins de 25 communes ne sont pas représentés.

## Financement : ressources propres des collectivités, CNAF et participations des familles

Plus de la moitié des recettes des services périscolaires provient d'une participation de la commune (48 %) ou de son intercommunalité (6 %). D'autres participations publiques, principalement celles de l'Etat, représentent 6 % des recettes. La participation des usagers représente près d'un quart des recettes, elle dépend des tarifs pratiqués par les gestionnaires. Enfin, les subventions de la CAF représentent une part significative des recettes (15 %). Cette part est légèrement sous-évaluée car les collectivités bénéficient du financement du Contrat enfance jeunesse (CEJ) versé par la CAF et redistribué, par ces dernières, aux gestionnaires d'ALSH périscolaire (155 M€ en 2016).

Graph. 13 : Structure des recettes de fonctionnement des services périscolaires, en 2016

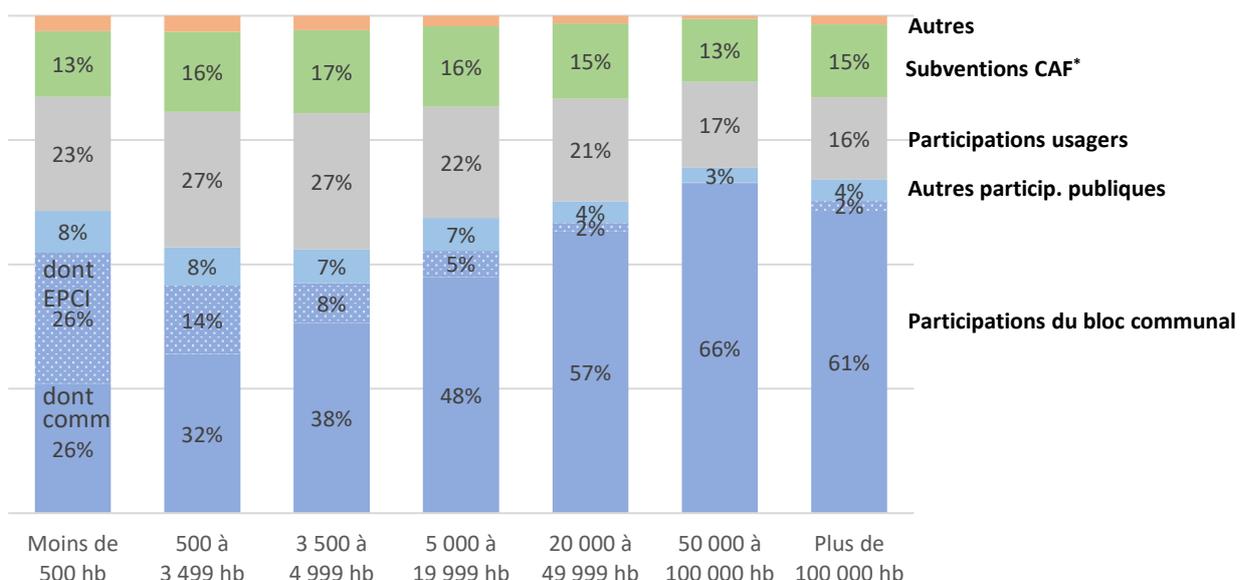


Traitement OFGL - source : CNAF

\*Subventions CAF hors CEJ, perçu par la commune puis redistribué aux gestionnaires ALSH

Selon la taille de la commune d'implantation des services périscolaires, la structure des recettes diffère (graphique 14). La part des participations du bloc communal et la répartition commune/intercommunalité dépend de la taille de la commune. Pour rappel, l'analyse porte uniquement sur les structures périscolaires répondant au cadre formalisé d'accueil ALSH périscolaire de la CAF. Pour assurer les exigences liées, mais aussi améliorer la qualité de l'offre et/ou optimiser le nombre d'élèves, il arrive que les petites communes transfèrent ce service à leur intercommunalité. Ceci explique en partie la faible contribution financière des petites communes à l'activité périscolaire en comparaison des plus grandes communes. Par ailleurs pour ces petites communes, plus le coût horaire de l'activité est élevé, plus l'intercommunalité prend une part importante dans son financement. L'intercommunalité joue donc un rôle important dans les services d'accueil périscolaire en zones moins peuplées.

Graph. 14 : Structure des recettes de fonctionnement des services périscolaires selon la taille de la commune d'implantation, en 2016



Traitement OFGL - source : CNAF

Analyse réalisée sur les équipements périscolaires de 9 529 communes

\*Subventions CAF hors CEJ, perçu par la commune puis redistribué aux gestionnaires ALSH

A partir de 500 habitants, la part de la contribution des usagers aux activités périscolaires diminue en fonction de la taille de la commune. Pour financer les activités périscolaires, les collectivités locales arbitrent entre fiscalité (ensemble des contribuables) et tarification (usagers du service). Cet arbitrage peut aussi dépendre du poids des usagers ne résidant pas dans la commune et donc non contribuables sur lesquels une tarification spécifique peut s'appliquer.

La part des subventions CAF dans les recettes varie légèrement en fonction des strates de population des communes. La prestation de service représente la grande majorité des subventions CAF, elle dépend d'un prix de revient plafonné du service<sup>7</sup>. En raison de ce plafonnement, il est logique que la part des recettes relevant de la subvention CAF dans le financement soit plus faible là où le coût du service est plus élevé (Cf. graphique 11).

### La participation moyenne des usagers est de 0,8 € par heure d'activité

La participation des usagers à l'activité périscolaire dépend du tarif pratiqué par le gestionnaire, elle représente une recette variable du financement<sup>8</sup>. Ici, la facturation horaire est reconstituée en rapportant les recettes en provenance des familles au nombre d'heures réalisées.

**En moyenne, les usagers financent 0,81 € par heure d'activité périscolaire pour leur enfant.** Dans un quart des services périscolaires, ce financement est inférieur à 0,4 €, alors que dans 10 % des structures, il dépasse 2,2 €. Le graphique ci-dessous montre que la facturation horaire est corrélée au coût du service. Plus le coût horaire de l'activité périscolaire est élevé, plus la facturation moyenne des usagers est importante. Dans les faits, il semble donc bien y avoir un lien entre la participation mobilisable auprès des familles et le coût, reflet du contenu des prestations périscolaires. En fonction de la strate de coût horaire analysée, la part des recettes en provenance des usagers reste ainsi assez stable et oscille entre 21 et 23 %, sauf lorsque le coût est très faible, inférieur à 1,9 €/h ; dans ce cas, les familles financent, en moyenne, 26 % du service.

Ces résultats rejoignent ceux d'une étude<sup>9</sup> menée conjointement par l'AFIGESE et Citexia auprès de collectivités, dont le tarif moyen d'accueil périscolaire du soir est de 0,96 €/h.

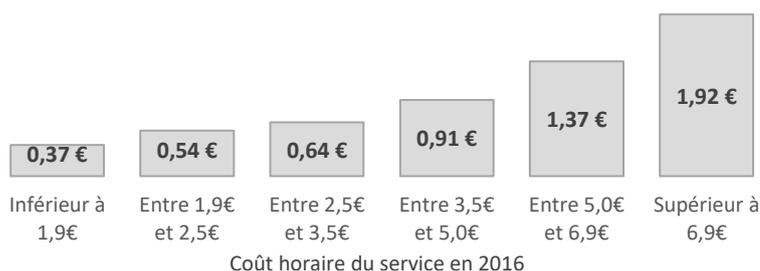
**Tabl. 15 : Tarification horaire des équipements périscolaires, en 2016**

9 <sup>ème</sup> décile	2,21 €/h
3 <sup>ème</sup> quartile	1,38 €/h
<b>Médiane</b>	<b>0,76 €/h</b>
2 <sup>ème</sup> quartile	0,40 €/h
1 <sup>er</sup> décile	0,17 €/h
<b>Moyenne</b>	<b>0,81 €/h</b>

Traitement OFGL - source : CNAF

Analyse réalisée sur les équipements périscolaires de 9 529 communes

**Graph. 16 : Médiane de la facturation par heure réalisée et par enfant des services périscolaires, en fonction du coût horaire du service en 2016**



<sup>7</sup> La prestation de service CAF est le produit entre 30% du prix de revient du service (plafonné à 1,77€/heure en 2016) et le nombre d'actes ouvrant droit à la prestation.

<sup>8</sup> Pour percevoir les subventions de la CAF, les gestionnaires d'accueil périscolaires doivent mettre en place une tarification modulée en fonction des ressources des familles.

<sup>9</sup> Etude réalisée par l'AFIGESE et le cabinet Citexia, *Observatoire de la tarification des services publics, 2019*. Le tarif renseigné correspond au tarif moyen constaté sur 156 communes pour une famille type (deux enfants et revenus correspondant à 2 SMIC). Disponible ici :

<https://afigese.fr/wp-content/uploads/2019/10/La-Note-de-conjoncture-tarifaire-Premi%C3%A8re-Edition-2019.pdf>

### Méthodologie « périscolaire »

L'analyse présentée dans cette seconde partie est réalisée à partir des **comptes de résultat 2016 de chaque service périscolaire des écoles primaires ayant perçu une prestation de service de la CAF. Les nouveaux temps d'activités périscolaires (NAP) mis en place suite à la réforme des rythmes scolaires ne sont pas intégrés à l'analyse.** Ces données ont été agrégées au niveau communal par la CNAF (caisse nationale des allocations familiales) puis fournies à l'OFGL qui en a assuré le traitement pour obtenir les résultats présentés. L'étude porte sur les services périscolaires de 9 529 communes, hors Paris et Marseille.

Les données financières correspondent aux dépenses de fonctionnement (frais de personnel, achats, services extérieurs...) et aux recettes de fonctionnement (financement du bloc communal, participations usagers...). Les valorisations financières des contributions volontaires (mise à disposition de biens, de personnels) sont exclues de l'analyse et les charges indirectes (services supports) ne sont pas toujours intégrées.

Ces données sont mises en regard d'un indicateur d'activité, le nombre d'heures réalisées par enfant. L'heure réalisée par enfant correspond au nombre d'heures de présence de l'enfant sur la durée totale de la plage d'accueil périscolaire dès lors qu'il est présent sur tout ou partie de cette plage.

## L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'Etat.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

### Pour contacter et suivre l'OFGL

- Site Internet : [www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl)
- Application Web dédiée à la donnée financière sur l'investissement : [www.ofgl-capsur.fr](http://www.ofgl-capsur.fr)
- LinkedIn : <http://www.linkedin.com/company/ofgl>
- Courriel : [contact@ofgl.fr](mailto:contact@ofgl.fr)
- Adresse : OFGL – 120 rue de Bercy – Bât. Necker T 733 – 75572 Paris Cedex 12

### Dans la collection *Cap sur*

[Les subventions d'équipement versées entre collectivités – n°1, mars 2018](#)

[Les allègements de fiscalité locale et leurs compensations – n°2, avril 2018](#)

[La data de l'investissement public local – n°3, mai 2018, actualisé en juillet 2019](#)

[Le rapport 2018 de l'OFGL – n°4, juillet 2018](#)

[L'utilisation du levier fiscal sur le taux de taxe d'habitation en 2018 – n°5, novembre 2018](#)

[L'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 – n°6, janvier 2019](#)

[Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources – recensement 2019 – n°7, avril 2019](#)

[Cap sur les choix locaux en matière de redistribution des ressources - n°8, octobre 2019](#)

[Cap sur la réforme de la fiscalité locale - n°9, octobre 2019 \(VIDEO\)](#)

**La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».**