

## 1) De la première expérience à la généralisation des caisses des écoles (1849-1882).

C'est en 1849 qu'un commerçant, Monsieur **Barreswil**, établit la première caisse des écoles dans le troisième arrondissement de Paris. Appartenant à la Garde Nationale, il eût l'idée de donner le reliquat de la caisse de secours de son bataillon au maire, Monsieur **Hamelin**, pour qu'il soit pourvu aux besoins des enfants n'ayant pas matériellement la possibilité de fréquenter l'école. Ayant recueilli des dons parmi ses concitoyens, le maire créa une commission qui distribuait les secours mais aussi des récompenses aux enfants méritants. La fréquentation scolaire s'accrût et l'illettrisme régressa. Devant le succès de cette expérience, d'autres arrondissements furent dotés d'une telle caisse ; la première caisse des écoles départementale fut créée en 1865 dans les Vosges.

**Victor Duruy**, Ministre de l'Education Nationale, proposa de reconnaître légalement les caisses des écoles et d'octroyer une subvention pour chaque création réalisée par les communes. *L'article 15 de la loi du 10 Avril 1867* entérina cette proposition. Cependant, les modalités d'organisation de la caisse des écoles n'étant pas fixées réglementairement, les conseils municipaux eurent toute latitude en la matière sous réserve de l'approbation des préfets.

Au lendemain de la guerre franco-prussienne et alors que les caisses des écoles ont été désorganisées, la France est en retard en matière d'instruction primaire. Les pouvoirs publics incitèrent à la création de caisses des écoles ce qui entraîna un nouveau développement de ces caisses, y compris dans les départements qui en étaient précédemment dépourvus. En 1878, on recensait 511 caisses des écoles. Lors de la présentation au Parlement de sa réforme de l'Education Nationale, **Jules Ferry** insista sur le rôle que devait jouer les caisses des écoles. L'adoption de *la loi du 28 Mars 1882* sur l'enseignement primaire obligatoire eût pour corollaire d'obliger (article 17) chaque commune à créer une caisse des écoles. Un modèle de statuts, adopté par la majorité des municipalités, fut proposé. Chaque caisse des écoles était présidée par le maire (article 6) et administrée par un comité composé de membres de la commission scolaire et de souscripteurs élus en Assemblée Générale. L'intervention régulière et active des particuliers était recherchée.

## 2) De 1882 à 1939 : la caisse des écoles, un établissement public scolaire et laïc géré par des personnes privées.

Encouragées par une subvention d'Etat, les créations de caisses des écoles se multiplièrent. Ainsi vers 1883, on recensait plus de 19 000 caisses des écoles.

Cependant, le montant des crédits inscrits au budget de l'Etat s'avéra insuffisant pour répondre à l'ensemble des demandes de subvention et l'engouement tomba rapidement.

D'autre part, les communes rurales qui accueillait une faible population scolaire bénéficiaient de cette subvention tandis que les villes qui, elles, recevaient une population scolaire importante, ne pouvaient prétendre à bénéficier de la subvention du fait de leur capacité fiscale trop élevée.

Aussi, *l'article 54 de la loi du 19 Juillet 1889* n'autorisa l'attribution de subventions qu'aux caisses des écoles les plus actives en matière d'aide aux élèves indigents. Mais la faiblesse des crédits budgétaires rendit le système peu efficace au cours de la Troisième République.

Le service de l'enseignement primaire ayant été rendu laïc par *la loi « Goblet » du 30 Octobre 1886*, les caisses des écoles ne pouvaient plus contribuer à encourager la fréquentation des écoles privées. *L'arrêt du Conseil d'état du 22 Mai 1903, caisse des écoles du VI<sup>ème</sup> arrondissement de Paris*, corrobora cette situation.

En mars 1912, deux Ministres, **Guist'hau** et **Klotz**, déposèrent un projet de loi pour tenter de pallier à la désaffection des communes à l'égard des caisses des écoles. Le texte fut repoussé mais un contre-projet fut

élaboré qui prévoyait l'augmentation substantielle des crédits nationaux alloués. Une réforme de la composition du comité d'administration des caisses des écoles fut également proposée, les représentants du Préfet devaient jouer un rôle essentiel dans l'action des caisses des écoles au détriment des représentants de la commune et des souscripteurs.

La Première Guerre Mondiale mit fin à cette procédure législative. Le régime administratif et financier des caisses des écoles resta inchangée durant la période de l'entre-deux-guerres et les règles de droit privé furent utilisées dans la gestion des caisses des écoles. Ainsi, les fonds disponibles étaient versés par les trésoriers des caisses des écoles aux caisses d'épargne. Un *décret de Septembre 1912* leur rappela qu'ils devaient placer au Trésor les fonds disponibles. Enfin, *le décret-loi du 30 Octobre 1935* relatif au contrôle financier des caisses des écoles ne fut jamais appliqué.

### 3) De 1940 à 1945 : la remise en cause du caractère laïc des caisses des écoles.

Au cours de la Seconde Guerre Mondiale, la situation légale des caisses des écoles a fait l'objet de profondes modifications. En effet, *la loi du 15 Octobre 1940* relative aux caisses des écoles abroge l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 et l'article 17 de la loi du 28 mars 1882 et élargie le champ d'intervention des dites caisses aux élèves des écoles privées. Mais, à peine installés, les conseils d'administration de ces établissements ont été sujet à des luttes d'influence idéologique opposant les partisans de l'école laïque à ceux de l'école libre. Afin de remédier à cette situation, une *loi du 2 novembre 1941* abroge celle du 15 octobre et crée à côté des caisses des écoles redevenues laïques, des caisses des écoles privées. La création de ces dernières n'était pas obligatoire et une commune pouvait en établir plusieurs.

*La loi du 12 Juin 1942* institua définitivement le receveur municipal comme trésorier. Cependant, un trésorier spécial pouvait être nommé dès lors que l'activité d'une caisse des écoles dépassait le seuil de 100 000 francs. Par ailleurs, la comptabilité des caisses des écoles relevait du contrôle de la Cour des Comptes.

A la Libération, *l'ordonnance du 17 Avril 1945* portant rétablissement de la légalité républicaine en matière scolaire constate la nullité de l'acte dit loi du 2 Novembre 1941. La législation républicaine antérieure à 1940 est remise en vigueur : les caisses des écoles sont à nouveau des établissements laïcs.

### 4) De 1946 à 1959 : le désengagement programmé de l'Etat.

Sous la 4<sup>ème</sup> République, l'effort financier de l'Etat en faveur des caisses des écoles est dérisoire et le retard accumulé semble impossible à résorber. Lors de l'élaboration du budget pour 1960, le gouvernement décida la suppression des subventions. Cette décision fut aisée à prendre car, depuis 1956, les crédits affectés aux dépenses de fonctionnement des ministères étaient répartis par décret et non plus discutés par les parlementaires.

Quant à la liquidation des caisses d'écoles privées, elle fut réalisée sur la base de **l'arrêté interministériel de consignation du 15 Septembre 1958**. Les actifs des caisses dissoutes furent attribués au Trésor Public trente ans plus tard.

### 5) De 1960 à 1998 : la caisse des écoles, un établissement public communal soumis aux règles de droit public.

Durant un siècle, l'organisation des caisses fut décrite dans des modèles de statuts annexés à des circulaires ministérielles ou préfectorales et le législateur insistait sur le rôle essentiel des initiatives privées dans leur fonctionnement. Cependant, l'élargissement des missions confiées aux caisses des écoles et le rôle financier joué par les communes nécessita une redéfinition du régime financier et une modification de la composition des comités d'administration des caisses. *Le décret n°60-977* relatif aux caisses des écoles fut publié le 12 Septembre 1960 : une distinction était faite entre les caisses financées par

des fonds publics et celles financées essentiellement par des fonds privés. Ces dernières restent hors du champ d'application du décret précité et relève toujours du modèle de statuts proposé par **Jules Ferry**.

Néanmoins, elles sont soumises aux dispositions du *décret n°62-1587 du 29 Décembre 1962* portant réglementation générale sur la Comptabilité Publique.

En revanche, les caisses des écoles financées par des fonds publics étaient régies par *le décret du 12 Septembre 1960*. L'article 2, modifié en 1977 et 1983, définit la composition du comité d'administration et distingue les caisses instituées dans une ville divisée en arrondissements (Paris, Lyon et Marseille), celles des communes associées (rares) et celles des autres communes (la majorité). L'article 5 précise que les règles comptables et financières des caisses sont celles applicables à la commune de rattachement.

Quelques aménagements furent apportés par la suite : *le décret n°87-130 du 26 Février 1987* autorise les comités d'administration des caisses aux recettes inférieures à 15 245 euros à demander leur rattachement budgétaire et comptable à la commune ; *le décret n°98-1061 du 25 Novembre 1998* définit les règles budgétaires et comptables applicables aux caisses. Toutes ces dispositions furent insérées dans le code général des collectivités territoriales.

## 6) De 1999 à 2003 : l'aménagement du caractère obligatoire des caisses des écoles.

A la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, le contraste est saisissant entre d'un côté, des caisses des écoles très actives dans certaines localités, et de l'autre, des caisses des écoles moribondes auxquelles on n'attribue plus aucune compétence ou qui n'exercent plus d'activité du fait de la disparition de la population scolaire. Près de 50% des caisses des écoles ne fonctionnent pas mais continuent d'exister, les communes ne pouvant les dissoudre. Et, les actifs de ces caisses apparaissent toujours dans les comptes des comptables publics.

Certaines municipalités dont les caisses étaient devenues sans objet décidèrent en toute illégalité de procéder à leur suppression. Bon nombre de ces suppressions furent stoppées par les autorités préfectorales ou financières sans pour autant qu'aucune action juridictionnelle ne soit entreprise à l'encontre des municipalités concernées.

Depuis 1981, les parlementaires demandent en vain la suppression du caractère obligatoire des caisses des écoles. En fait, pour des raisons idéologiques, les gouvernements successifs ont opté pour un statu quo. Cependant, les élus locaux des petites communes, peu sensibles aux clivages politiques, demandèrent par l'intermédiaire du sénateur **Pierre Salvi** le simple droit de supprimer un établissement public inutile. Une proposition de loi allant dans ce sens fut déposée en Novembre 1984. Bien qu'adoptée par le Sénat, cette proposition fut rejetée par l'Assemblée Nationale.

En réalité, il fallut attendre l'affaire de la caisse des écoles de **Chambois** pour que la question de la suppression du caractère obligatoire de ces établissements publics reviennent occuper le devant de la scène politique. *L'arrêt du 23 Février 1999* rendu par la Cour des Comptes infirme le jugement d'une Chambre Régionale des Comptes qui accordait décharge et quitus de sa gestion au comptable de la caisse des écoles de **Chambois** dont la situation financière résultait de la dissolution de ladite caisse par décision municipale.

En 2000, *les lois du 10 Avril 1867 et du 28 Mars 1882* furent abrogées et les dispositions relatives aux caisses des écoles furent insérées aux *articles L.212-10 à L.212-12* du code de l'éducation. Mais le caractère obligatoire des caisses n'était pas remis en cause.

L'entrée en vigueur de *l'article 23 de la loi n°2001-624 du 17 Juillet 2001*, issu d'un amendement du sénateur **Michel Charasse**, allait modifier le droit en cette matière en stipulant que les conseils municipaux étaient autorisés à supprimer les caisses des écoles lorsque ces dernières n'avaient procédé à aucune opération comptable au cours des trois dernières années. Ces dispositions furent insérées au 3<sup>ème</sup>

*alinéa de l'article L.212-10* du code de l'éducation mais ne constituent qu'un aménagement du caractère obligatoire. En effet, les communes restent tenues de créer une caisse des écoles.

## 7) De 2004 à nos jours : L'élargissement des compétences reconnues aux caisses des écoles.

Les compétences légales reconnues aux caisses des écoles ont longtemps été définies par référence au **1<sup>er</sup> alinéa de l'article 15 de la loi du 10 avril 1867**. A cette époque, il s'agissait d'encourager la fréquentation scolaire par des **interventions ponctuelles** prenant la forme de secours ou de récompenses aux élèves. Toutefois, en pratique et avec la bienveillance du Conseil d'État, les caisses des écoles se sont vues, au fil des années, confier des missions dépassant parfois de loin celles qui leur avaient été attribuées en 1867. Ainsi, elles ont pu, en dehors de la loi, s'adapter aux besoins nouveaux découlant de la scolarisation de masse et du travail des femmes et ont été amenées à organiser et à gérer des **oeuvres périscolaires permanentes** (cantines, colonies de vacances...).

Dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, le gouvernement avait pris conscience du décalage existant entre la définition légale des compétences reconnues aux caisses des écoles et la pratique administrative en ce domaine. D'ailleurs, dans le projet de loi Guist'hau-Klotz de mars 1912, il était bien question de redéfinir les missions confiées aux dites caisses ; elles seraient chargées de « faciliter le fonctionnement des écoles publiques par tous moyens propres à encourager la fréquentation scolaire ». Du fait de la Première Guerre Mondiale, ces dispositions ne sont jamais entrées en vigueur.

Lorsque les dispositions métropolitaines relatives aux caisses des écoles ont été étendues en 1995 au territoire de la Nouvelle-Calédonie, le législateur avait pris soin de redéfinir les missions confiées à cet établissement public : il est chargé de faciliter la fréquentation scolaire et peut prendre en charge l'organisation des cantines et de toute activité parascolaire . Mais, en métropole, les compétences des caisses des écoles ne sont pas redéfinies.

En 2000, dans le cadre du processus de codification des textes législatifs relatifs aux caisses des écoles, la définition légale des missions attribuées à ces établissements est modernisée. Néanmoins, la codification des textes étant réalisée à droit constant, elle ne pouvait être l'occasion d'une extension de compétences. Ainsi, le **premier alinéa de l'article L.212-10** du code de l'éducation stipule que la caisse des écoles est destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

Certes en 2001, le législateur prend acte de l'inadéquation existante entre la loi et la pratique au niveau des caisses des écoles parisiennes, un second alinéa est alors inséré à **l'article L.212-10** précité par **la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001** : « A Paris, la caisse des écoles peut également mener des actions à caractère social, éducatif ou culturel en faveur des élèves des établissements du premier et du second degré ».

Durant l'été 2004, les dispositions réglementaires relatives aux caisses des écoles sont codifiées ; elles apparaissent désormais **aux articles R.212-24 à R.212-33** du code de l'éducation. Quant à **l'article 93 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004**, il autorise, à compter du 1er janvier 2005, les caisses des écoles à intervenir en faveur des enfants des écoles privées en modifiant la rédaction de **l'article L.533-1** du code de l'éducation.

Enfin, les dispositions du **second alinéa de l'article L.212-10** du code précité sont étendues à toutes les caisses des écoles par **l'article 130 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale. Désormais, les caisses des écoles sont légalement habilitées à intervenir en faveur des enfants relevant de l'enseignement du premier et du second degrés dans tous les domaines de la vie scolaire (social, culturel, éducatif et sanitaire). Elles peuvent, en particulier, constituer des dispositifs de réussite éducative. Dans ce dernier cas, un conseil consultatif est institué par délibération du comité de la caisse des écoles.

Son organisation et ses missions sont décrites par le **décret n° 2005-637 du 30 mai 2005** qui insère dans le code de l'éducation, après l'article **R. 212-33**, un article **R. 212-33-1** qui précise la composition du conseil consultatif et un article **R. 212-33-2** qui définit ses compétences.

SOURCES : <http://www.membres.lycos.fr/incade/newpage.html>

Ce site a été réalisé par l'Institut National des Caisses des Ecoles, association loi de 1901 déclarée à la préfecture d'Indre-et-Loire en décembre 2000.

Il a pour but de promouvoir l'action des caisses des écoles en faisant découvrir ou redécouvrir un établissement public communal trop souvent méconnu dont la mission est de faciliter la fréquentation de l'école et à travers duquel chaque membre de la communauté scolaire peut agir.

A partir de 2005, l'Institut National des Caisses des Ecoles (INCADE) proposera des formations afin de familiariser l'ensemble des acteurs de la vie scolaire aux conditions de fonctionnement et d'action des caisses des écoles.

Thierry Delouche

Président

Nous contacter : [asso.incade@laposte.net](mailto:asso.incade@laposte.net)