



Rapport d'observations définitives

COMMUNE D'ALENÇON

(Département de l'Orne)

Exercices 2013 à 2016

Observations délibérées le 27 mars 2018

SOMMAIRE

Synthèse	1
I – Rappel de la procédure	2
II – Présentation de la commune	2
A- Les caractéristiques démographiques	2
B- Les caractéristiques économiques.....	3
III – L’information budgétaire et financière.....	3
A- La qualité de l’information financière.....	3
1- Le débat d’orientations budgétaires.....	3
2- La fiabilité des prévisions budgétaires.....	4
B- La fiabilité des comptes.....	4
1- Le principe de sincérité	4
2- Le principe de prudence	5
3- Les restes à réaliser.....	6
C- Conclusion sur la partie.....	6
IV – La situation financière de la commune	7
A- L’évolution des recettes de fonctionnement.....	7
1- Les ressources fiscales propres	7
2- La fiscalité reversée	7
3- Ressources institutionnelles	8
B- Les dépenses de la section de fonctionnement.....	8
1- Les charges à caractère général	8
2- Les charges de personnel	8
3- Les autres charges et les subventions de fonctionnement.....	9
C- La formation de la capacité d’autofinancement brute	9
D- Le financement de la section d’investissement.....	10
1- Les recettes propres de la section d’investissement.....	10
2- Les dépenses et subventions d’équipement	10
3- Les effets sur le fonds de roulement et la trésorerie	10
E- La dette	10
F- Conclusion sur la partie.....	11
V - La gestion des ressources humaines	11
A- La durée du temps de travail.....	11
B- L’absentéisme	11
C- Le régime des astreintes.....	12
D- Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire.....	13
E- La place de l’évaluation dans l’avancement du personnel	13
VI – Les marchés publics	13
A- L’organisation de la commande publique	13
B- Les conditions de passation et d’exécution des marchés publics	14
1- Marchés d’insertion.....	14
2- Marchés de travaux scolaires.....	14
3- Marchés de démolition des bâtiments amiantés	15
4- Marchés Ad’ap	15

VII - L'exercice de la compétence en matière scolaire et périscolaire.....	17
A- Chiffres clés.....	17
B- La dynamique des dépenses et recettes scolaires et périscolaires.....	17
1- La part des dépenses scolaires et périscolaires dans le budget de la commune (section de fonctionnement).....	17
2- Les recettes et dépenses d'investissement et la gestion du patrimoine scolaire	20
3- Le coût moyen supporté par la commune	21
C- Les facteurs d'évolution des dépenses scolaires.....	22
1- L'évolution de la carte scolaire	22
2- Les relations entre la commune et les services de l'Etat en matière d'obligation scolaire	22
3- La réforme des rythmes scolaires.....	23
4- L'accueil des enfants de moins de trois ans	27
D- Les modes de gestion et l'organisation.....	27
1- L'organisation des services de la commune.....	27
2- Les modes de gestion des compétences facultatives	28
ANNEXE	29

SYNTHÈSE

Avec une population de 26 028 habitants au 1^{er} janvier 2014, la commune d'Alençon se caractérise par une démographie vieillissante, une population décroissante et un nombre d'emplois en baisse. Elle est la ville centre de la communauté urbaine d'Alençon.

Elle bénéficie d'un taux d'épargne élevé (25 % des produits de gestion en 2016) qui lui permet de financer ses investissements avec un recours limité à l'endettement. Cette situation s'est toutefois dégradée du fait de la progression des charges de gestion (2,8 % par an entre 2013 et 2016) alors que ses produits de gestion ont diminué sur la même période. Les mesures d'économies de l'État sur la dotation globale de fonctionnement ont été compensées par la progression des dotations d'aménagement (dotation de solidarité urbaine et dotation nationale de péréquation).

Ce resserrement de la capacité d'épargne ne présente pas de risques financiers immédiats pour la commune en raison de son faible niveau d'endettement. Entre 2013 et 2016, sa capacité d'épargne nette et ses recettes d'investissement propres lui ont permis de financer plus des trois quarts de ses investissements cumulés (62 M€), le solde ayant été financé par un emprunt de 6 M€ et par une mobilisation de son fonds de roulement net disponible à hauteur de 8,6 M€. La prospective pluriannuelle de la collectivité prévoit de poursuivre cette trajectoire financière.

La commune satisfait à ses obligations en matière d'information financière et de fiabilité des comptes, sous réserve de quelques insuffisances, notamment sur la présentation du rapport d'orientations budgétaires, le recensement du patrimoine et la comptabilisation des restes à réaliser

En matière de gestion des ressources humaines, la durée du temps de travail apparaît inférieure à la durée annuelle minimale en raison des droits calculés de congés. L'absentéisme a connu en 2016 une augmentation très importante qui devrait conduire la commune à mettre en place des mesures de prévention.

En matière de marchés publics, certaines mesures relatives au recensement des offres et au suivi des délais d'exécution méritent d'être mieux appréhendées par le service de la commande publique.

La baisse de la population a un impact sur la démographie scolaire de la ville : les effectifs des écoles publiques d'Alençon ont baissé de 4,2 % entre 2013 et 2016, et ils sont répartis sur 11 établissements après la fermeture d'une école en 2016, même si le nombre de classes est resté stable sur la période du contrôle.

Les dépenses scolaires et périscolaires ont progressé de 2,32 M€ à 3,24 M€ entre 2013 et 2016 ; elles représentent désormais plus de 14 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. Cette progression résulte principalement de l'augmentation des dépenses de personnel et des recrutements liés à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à partir de la rentrée scolaire 2014-2015. Les dépenses « nettes » liées à la réforme des rythmes scolaires sont estimées par la commune à 326 € par élève de maternelle et 268 € pour les élèves de primaire, soit un coût net pour la collectivité de l'ordre de 365 000 €.

La réforme des rythmes scolaires s'est traduite par la mise en place de nouvelles activités périscolaires facultatives et gratuites. La commune devrait procéder à l'évaluation de cette réforme comme le prévoit explicitement le projet éducatif territorial qui fixe le cadre de cette politique.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Fiabiliser l'inventaire des immobilisations en lien avec le comptable public ;
2. Identifier les causes de l'absentéisme des agents et mettre en œuvre des mesures de lutte contre l'absentéisme ;
3. Procéder à l'évaluation de la réforme des rythmes scolaires comme le prévoit le projet éducatif territorial.

OBLIGATIONS DE FAIRE

4. Se conformer à la définition réglementaire des restes à réaliser ;
5. Respecter la durée annuelle du temps de travail ;
6. Délibérer sur le versement de fonds de concours conformément aux obligations légales

I – RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Alençon à partir de l'année 2013. Par lettres en date du 12 avril et du 20 juillet 2017, le président de la chambre en a informé M. Darcissac, maire, ainsi que M. Pueyo, maire jusqu'en juillet 2017. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 25 septembre et le 4 octobre entre M. Pueyo d'une part, M. Darcissac, d'autre part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 23 novembre 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2013 à 2016. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Pueyo et à M. Darcissac, qui y ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 27 mars 2018, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonction au cours de la période examinée. En l'absence de réponse écrite dans le délai imparti par la loi, ce rapport devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II – PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

A- Les caractéristiques démographiques

La commune d'Alençon est la ville centre de la communauté urbaine d'Alençon, qui compte 56 580 habitants. Préfecture de l'Orne, elle a une population de 26 028 habitants au 1er janvier 2014, en baisse de 4,7 % par rapport à 2009.

En 2014, les moins de 29 ans représentent environ 38 % de la population (contre 39,5 % en 2009) alors que les plus de 60 ans en représentent 28 % (23,6 % en 2009).

B- Les caractéristiques économiques

Selon les données de l'INSEE, le taux de chômage a progressé de 17,5 % en 2009 à 20,6 % en 2014. Le taux d'activité de la population des 15 à 64 ans a diminué de 67,4 % à 66,9 %.

Le nombre d'emplois a baissé de 19 645 en 2009 à 18 628 en 2014, et se concentre principalement dans les professions intermédiaires et les employés.

Les emplois sont majoritairement concentrés dans les administrations publiques, l'enseignement, la santé et l'action sociale (44,5 % des emplois en 2014) et dans le commerce, les transports et les services (41,4 % des emplois en 2014). Les emplois dans l'industrie sont restés stables entre 2009 et 2014 (8 % des emplois).

III – L'INFORMATION BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES

A- La qualité de l'information financière

1- Le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi NOTRe du 7 août 2015, définit le rapport sur les orientations budgétaires.¹

Pour l'essentiel, le contenu des rapports présentés à l'assemblée délibérante répond aux exigences de la loi.

Un renforcement de la programmation des investissements via une prospective pluriannuelle avait été recommandé lors du précédent contrôle de la chambre. La commune a pour partie mis en œuvre cette recommandation en mettant en place des autorisations de programme et des crédits de paiement ainsi qu'un programme pluriannuel d'investissement.

Des marges d'amélioration sont encore possibles en ce qui concerne la présentation pluriannuelle des investissements. En effet, si les grandes opérations d'investissement sont bien mentionnées, leur énoncé mériterait d'être affiné pour parfaire l'information du conseil municipal. Ainsi, il est difficile d'appréhender avec précision l'ensemble des investissements liés à l'accessibilité des bâtiments ou encore à l'aménagement de voirie.

En outre, les nouvelles obligations relatives à l'évolution des dépenses et des effectifs, telles que résultant de l'article 107 de la loi NOTRe, n'avaient pas été intégrées.

La délibération du 13 novembre 2017 auquel est annexé le rapport d'orientation budgétaire pour l'année 2018 répond pour partie à ces nouvelles prescriptions, mais la chambre invite la collectivité à renforcer la portée pluriannuelle du rapport.

¹ « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. »

2- La fiabilité des prévisions budgétaires

La section de fonctionnement présente en dépenses un taux moyen d'exécution de 91,73 %, sur la période étudiée. La commune d'Alençon devra en conséquence poursuivre ses efforts pour une détermination plus fine des crédits budgétaires. Les recettes de fonctionnement sont, quant à elles, conformes aux prévisions.

En section d'investissement, les taux d'exécution sont moins élevés en recettes, même si on peut constater une amélioration des projections depuis 2014, de même que pour les dépenses d'investissement.

Tableau 1 : Taux d'exécution des sections de fonctionnement et investissement

		2013	2014	2015	2016
Fonctionnement	Dépenses réelles/ dépenses prévues	91,24 %	89,78 %	93,92 %	91,99 %
	Recettes réelles / recettes prévues	98,94 %	101,20 %	100,55 %	100,29 %
Investissement	Dépenses réelles/ dépenses prévues + RAR	94,47 %	89,89 %	93,24 %	94,75 %
	Recettes réelles/ recettes prévues + RAR	90,41 %	75,84 %	88,25 %	92,28 %

Source : comptes administratifs

B- La fiabilité des comptes

1- Le principe de sincérité

Le suivi du patrimoine est effectué selon la nomenclature M14 entre l'ordonnateur et le comptable. Plus précisément, l'inventaire physique permet de recenser la présence des biens, tandis que l'inventaire comptable a pour but de conférer à ces immobilisations une valeur financière au jour de leur entrée dans le patrimoine d'une collectivité, soit au coût historique. De son côté, le comptable doit établir et produire l'état de l'actif.

Pour l'année 2015, le tableau ci-après souligne les différences entre les documents tenus par l'ordonnateur et ceux du comptable. Ces constats avaient déjà été dressés lors du précédent contrôle de la chambre.

Tableau 2 : Suivi des immobilisations au 31 décembre 2015

Suivi physique par l'ordonnateur (valeur nette comptable de l'inventaire)	300 040 204,53 €
Etat de l'actif établi par le comptable en valeur nette	366 466 183,85 €

Source : compte de gestion et compte administratif

On relève un écart de plus de 66 M€ entre la valeur nette comptable du patrimoine résultant du suivi physique effectué par l'ordonnateur et le montant recensé dans l'état de l'actif établi par le comptable. Ce dernier écart dépasse celui relevé lors du précédent rapport de la chambre.

Ces discordances s'expliquent par des divergences significatives sur certains comptes comme pour le compte 20, avec une différence de 2 709 136,32 € ou encore au compte 21 avec un écart de 114 268 916,50 € entre les valeurs recensées respectivement par l'ordonnateur et le comptable.

La chambre recommande à la commune de se rapprocher des services du comptable pour procéder aux ajustements nécessaires. A défaut, cette situation risque d'aboutir à sous-évaluer les amortissements nécessaires, dans l'hypothèse d'un recensement insuffisant.

2- Le principe de prudence

a) Les amortissements des immobilisations

L'instruction M14 rappelle que les dotations aux amortissements sont, selon les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, des dépenses obligatoires eu égard à la nature de certains biens.

En substance, il s'agit des « immobilisations incorporelles », recensées aux subdivisions du compte 20, et des « immobilisations corporelles » intégrées aux subdivisions du compte 21.

Selon les dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux amortissements inscrites en section de fonctionnement doivent être reprises pour un même montant d'amortissement des immobilisations au bilan. L'instruction a permis de s'assurer de la régularité de ces écritures par la commune.

Seules les immobilisations mises en service sont susceptibles d'être amorties. En effet, concernant le compte 23 « immobilisations en cours », la commune doit enregistrer les immobilisations non achevées à la clôture de chaque exercice, via ce compte.

La chambre a pu constater l'effort de la commune pour intégrer les immobilisations en cours aux immobilisations corporelles. Ainsi, les immobilisations en cours représentaient, fin 2016, 350 000 €, soit 0,1 % des immobilisations corporelles. De fait, la collectivité semble maintenir son effort d'amortissement au niveau exigé par les règles comptables.

Les résultats doivent cependant être interprétés avec prudence, compte tenu des divergences existant entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif.

b) L'amortissement des subventions d'équipement versées : une règle imparfaitement respectée jusqu'en 2017

L'amortissement des subventions d'équipement versées est obligatoire pour toutes les communes, et doit intervenir au cours de l'exercice suivant le versement de la subvention, sauf à en décider autrement en assemblée délibérante.

Dans ce cadre, la commune a défini, par délibération du 20 novembre 2006, ses modalités d'amortissement en subdivisant les subventions en deux catégories. Dans le cas de versements de subventions à des organismes publics, l'amortissement est de quinze ans maximum alors qu'il est de cinq ans en cas de versement à des personnes de droit privé. Ces dispositions ne correspondent plus aux modalités fixées par l'article R. 2321-1 du CGCT en vigueur depuis 2011.

Aussi, la chambre a rappelé à la commune la nécessité de se conformer aux dispositions légales et de modifier ses modalités d'amortissement des subventions d'investissement versées. Une délibération se conformant aux obligations a été votée lors de la séance du conseil municipal du 2 octobre 2017.

3- Les restes à réaliser

Les restes à réaliser en section d'investissement correspondent, en vertu de l'article R. 2311-11, alinéa 3, du code général des collectivités territoriales, « aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.(...) Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. »

Afin d'apprécier le respect des dispositions légales, la chambre a identifié, dans le compte administratif 2016 une vingtaine de restes à réaliser d'un montant supérieur à 100 000 € en dépenses et à 50 000 € en recettes pour la section d'investissement. Les restes à réaliser s'élevaient à 6 216 594 € en dépenses et à 1 002 700 € en recettes.

Au vu des pièces justificatives produites par la commune, il apparaît une surestimation globale de l'ordre de 188 000 € en dépenses et de 380 000 € en recettes. Cette situation a donc conduit à sous-estimer d'environ 200 000 € le besoin de financement de la section d'investissement pour cette année.

A titre d'illustration, pour les restes à réaliser correspondant à des opérations de travaux pluriannuels, la commune n'inscrit qu'une part de l'engagement non mandaté en le limitant aux besoins estimés pour l'année suivante ou reporte le solde de crédits de paiement, pour les travaux gérés dans le cadre d'autorisations de programme, sans engagement juridique formalisé. Dans d'autres cas, la commune majore le montant en dépenses en anticipant le financement d'éventuels travaux supplémentaires et les effets liés à la révision de prix de marchés. Il s'avère enfin que la commune a pu comptabiliser en restes à réaliser en dépenses des engagements établis en 2017, voire des marchés effectivement soldés au 31 décembre.

La chambre rappelle la nécessité de se conformer à la définition réglementaire du CGCT pour évaluer le niveau des restes à réaliser. La commune s'est engagée à poursuivre ses efforts dans ce domaine.

C- Conclusion sur la partie

Dans son ensemble, la commune a fourni des éléments qui attestent d'une fiabilité effective des comptes. Des axes d'amélioration sont néanmoins envisageables. La commune devra ainsi, au vu des constats de la chambre, améliorer la présentation de son rapport relatif aux débats d'orientations budgétaires, mettre en concordance les données entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif, modifier les modalités d'amortissement des subventions versées et comptabiliser les restes à réaliser conformément à la définition énoncée par le CGCT.

IV – LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

A- L'évolution des recettes de fonctionnement

Tableau 3 : Tableau d'équilibre général de la section de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 619 228	8 295 891	8 368 878	8 429 631	-0,7 %
+ Ressources d'exploitation	876 550	864 154	812 250	882 750	0,2 %
= Produits "flexibles" (a)	9 495 778	9 160 045	9 181 129	9 312 380	-0,6 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 509 899	15 966 545	16 068 017	15 824 837	0,7 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 106 077	4 108 509	3 701 158	3 644 405	-3,9 %
= Produits "rigides" (b)	19 615 976	20 075 054	19 769 175	19 469 242	-0,2 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	746 257	910 167	659 156	469 028	-14,3 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	29 858 010	30 145 266	29 609 460	29 250 651	-0,7 %
Charges à caractère général	5 306 205	5 259 733	5 405 395	5 335 409	0,2 %
+ Charges de personnel	10 828 603	11 225 983	11 503 346	11 544 048	2,2 %
+ Subventions de fonctionnement	3 216 027	3 203 075	3 434 886	4 110 009	8,5 %
+ Autres charges de gestion	642 594	699 435	702 252	721 680	3,9 %
= Charges de gestion (B)	19 993 429	20 388 226	21 045 879	21 711 146	2,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	9 864 581	9 757 041	8 563 581	7 539 504	-8,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	33,0 %	32,4 %	28,9 %	25,8 %	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-63 162	-38 738	-22 435	-27 152	-24,5 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	217 831	50 749	8 398	-94 103	N.C.
= CAF brute	10 019 250	9 769 052	8 549 545	7 418 250	-9,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	33,6 %	32,4 %	28,9 %	25,4 %	

1- Les ressources fiscales propres

La commune perçoit les produits de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur le bâti et sur le non bâti pour un montant de presque 6,8 M€ en 2016. La fiscalité professionnelle est perçue par la communauté urbaine d'Alençon, qui bénéficie aussi d'une fiscalité complémentaire au titre des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

Les taux d'imposition ont diminué à partir de 2014 avec une baisse de 11,24 % à 10,68 % pour la taxe d'habitation, de 11,80 % à 11,21 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, et de 27,12 % à 25,76 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Ces taux d'imposition apparaissent très inférieurs aux taux moyens pratiqués par les communes appartenant à la même strate (19,98 % pour la taxe d'habitation, 23,20 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 55,6 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties).

Si les bases fiscales de la commune ont progressé selon les rythmes prévus dans les projets de loi de finances, les bases par habitant apparaissent inférieures aux moyennes de la strate (121 € contre 277 € pour la taxe d'habitation, 125 € contre 325 € pour la taxe foncière sur les propriétés bâties).

2- La fiscalité reversée

La commune perçoit une attribution de compensation versée par la communauté urbaine d'Alençon. Le montant de cette attribution a diminué du fait des évolutions de compétences prises en charge par la communauté urbaine et, notamment, le transfert de la compétence en matière de politique de la ville et de la voirie empruntée par les lignes régulières de transport urbain à partir de 2015. Cette attribution de compensation a baissé de 4 725 231 € à 4 256 042 € entre 2013 et 2016.

La commune est bénéficiaire du fonds de péréquation et de solidarité (88 584 € en 2016) mais contribue au fonds national de garantie individuelle des ressources pour un montant annuel de 700 221 €.

3- Ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles comprennent la dotation globale de fonctionnement (DGF), les participations et les attributions de compensation et de péréquation.

La DGF a légèrement progressé à un niveau de 12,527 M€ en 2016, la hausse de la dotation d'aménagement (dotation de solidarité urbaine et dotation nationale de péréquation) compensant la baisse de la dotation forfaitaire.

La progression des versements de l'Etat au titre des emplois aidés a contribué à la progression des participations versées alors que les compensations pour dégrèvement ont diminué.

B- Les dépenses de la section de fonctionnement

1- Les charges à caractère général

Ces charges apparaissent stables avec une progression moyenne de 0,2 % entre 2012 et 2016, les principales dépenses correspondant aux achats autres que les terrains à aménager, aux autres services extérieurs, aux dépenses d'entretien et de réparation et aux contrats de prestation de services avec des entreprises.

2- Les charges de personnel

Les dépenses de personnel sont majoritairement liées à la rémunération des personnels externes correspondant de fait à la rémunération des personnels de la communauté urbaine affectés pour partie au service de la commune via des conventions de mise à disposition.

Une convention du 6 novembre 1997 précise les modalités de mise à disposition réciproque du personnel de la ville et de la communauté urbaine, ainsi que les conditions de remboursement des traitements et des charges de personnels mis à disposition.

Tableau 4 : Charges de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
+ Charges de personnel externe	9 230 741	9 291 188	8 994 746	8 901 419	-1,2 %
= Charges totales de personnel	10 828 603	11 225 983	11 503 346	11 544 048	2,2 %
<i>Personnel externe en % du total</i>	85,2 %	82,8 %	78,2 %	77,1 %	

Le nombre des agents permanents a progressé d'un niveau total de 32 ETP au 31 décembre 2013 à 38 ETP en décembre 2016. Cette progression résulte de l'intégration dans les effectifs municipaux des personnels affectés à l'entretien des cimetières. La masse salariale, qui a progressé de 2,2 % par an entre 2013 et 2016, représente 53,1 % des charges courantes en 2016.

3- Les autres charges et les subventions de fonctionnement

Les charges de gestion résultent des contributions aux organismes de regroupement (parc naturel régional), des participations obligatoires correspondant à la prise en charge des dépenses des écoles privées sous contrat (426 888 € en 2016), conformément aux dispositions du CGCT et du code de l'éducation, et des indemnités des élus et des frais des élus (259 871 € en 2016).

Les subventions de fonctionnement correspondent aux sommes versées au CCAS (1,133 M€ en 2016), aux établissements publics (CUA via l'attribution d'un fonds de concours de 500 000 € et une subvention à l'office de tourisme) et aux personnes de droit privé.

L'instruction a révélé que les fonds de concours versés depuis 2016 avaient été attribués par la commune à la communauté urbaine sans pour autant respecter les obligations législatives énoncées à l'article L. 5215-26 du code général des collectivités territoriales et l'article 186 de la loi n° 2004-809 du 13 août relative aux libertés et aux responsabilités locales.²

La chambre recommande à la commune de prendre explicitement une délibération annuelle préalable au versement du fonds de concours à l'EPCI, qui ne peut être accordé que dans le respect des dispositions légales.

Les subventions aux personnes de droit privé ont progressé de 2,7 % par an entre 2013 et 2016 avec un montant de 2 219 807 €. Cette progression résulte pour partie des financements apportés aux associations qui proposent des interventions dans le cadre des temps d'activités périscolaires (160 710 € sont ainsi estimés au titre de l'année scolaire 2016-2017, les objectifs et moyens étant définis dans les conventions conclues avec les associations).

C- La formation de la capacité d'autofinancement brute

La capacité d'autofinancement (CAF) brute exprime la capacité de la commune à dégager en section de fonctionnement un excédent permettant à la fois de rembourser l'annuité du capital des emprunts et de financer les dépenses d'investissement.

La CAF de la commune d'Alençon est très élevée, puisqu'elle représente plus de 25 % des produits de gestion en 2016. Elle a toutefois connu une baisse marquée entre 2013 et 2016 (- 26 %), liée au fait que les produits de gestion ont diminué de 0,7 % par an entre 2013 et 2016, alors que les charges de gestion ont progressé de 2,8 % sur la même période.

Cette baisse s'explique, selon le maire en fonctions, par les coûts induits par la mise en œuvre de la réforme sur le temps périscolaire estimés à 250 000 € par an (contre une estimation de la chambre à 365 000 €) et par le versement d'un fonds de concours de 500 000 € à la CUA.

² Tout d'abord, le versement de fonds de concours doit donner lieu à des délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, du conseil communautaire et du conseil municipal concerné. Ensuite, le fonds de concours doit contribuer à financer un équipement, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement ou de fonctionnement afférentes à cet équipement. Enfin, la structure intercommunale, doit assurer une part du financement au moins égale au montant des fonds de concours alloués par la commune membre.

D- Le financement de la section d'investissement

1- Les recettes propres de la section d'investissement

Les recettes propres d'investissement résultent principalement de la capacité d'autofinancement nette qui représente en cumul plus des deux tiers des financements propres de la commune sur la période 2013 à 2016 (31,6 M€). La commune a également perçu pour des montants sensiblement équivalents des recettes liées au fonds de compensation de la TVA (7,7 M€) et des subventions d'investissement (7,5 M€).

2- Les dépenses et subventions d'équipement

Les dépenses d'équipement représentent un montant cumulé de presque 60 M€ sur la période 2013 – 2016. La commune a également versé des subventions d'équipement pour un montant cumulé de 3,269 M€.

La commune a ralenti son niveau de dépenses d'équipement en 2015 et 2016 par rapport au montant constaté en 2013 et 2014. Les opérations d'investissement ont porté principalement sur des opérations de réhabilitation urbaine (ANRU), d'entretien de la voirie communale et des bâtiments communaux, dans le cadre d'autorisations de programme, mais aussi sur des investissements courants d'environ 3 M€ par an. La commune a également financé la construction d'un pôle petite enfance, après la réhabilitation du groupe scolaire « le Point du Jour », et conduit des opérations d'aménagement de l'espace public.

Les subventions d'investissement correspondent pour partie à des subventions d'équipement versées à des associations ou des sociétés d'habitat pour la construction de logements sociaux, ainsi qu'un fonds de concours versé en 2015 à la communauté urbaine d'Alençon pour un montant total de 422 000 €. La progression des subventions versées en 2016 résulte notamment de subventions versées pour la construction de logements sociaux par Orne Habitat (543 000 €), d'une subvention pour le cinéma Portes de Bretagne (380 000 €) et de subventions versées à la SNCF dans le cadre de l'aménagement de la gare (266 000 €).

3- Les effets sur le fonds de roulement et la trésorerie

Les financements propres disponibles n'ayant pas permis de financer l'intégralité des investissements, les besoins de financement ont été couverts pour partie par une mobilisation du fonds de roulement net global (8,6 M€) et par la souscription d'un emprunt de 6 M€ en 2016.

Le niveau du fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement négatif contribuent à dégager une trésorerie nette de presque 10 M€ en décembre 2016, correspondant à plus de cinq mois de dépenses courantes.

E- La dette

L'encours de dette supporté par la commune d'Alençon apparaît sécurisé en l'absence d'emprunts risqués.

L'endettement a progressé en 2016 du fait de la souscription d'un nouvel emprunt d'un montant total de 6 M€. Rapportée à la capacité d'autofinancement brute de la commune, la capacité de désendettement apparaît très satisfaisante avec un ratio inférieur à une durée d'un an. L'encours de dette par habitant se situe au niveau de 272 € par habitant, largement inférieur à celui constaté dans les communes de la même strate (1 078 € par habitant).

F- Conclusion sur la partie

L'analyse financière de la collectivité révèle une situation contrôlée avec un fonds de roulement élevé. Malgré une baisse de l'épargne sur la période du contrôle, la commune a financé ses investissements sans recours à l'endettement, comme en témoignent le ratio de désendettement et la faiblesse de l'encours de dette par habitant.

V - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La commune a décidé de mutualiser la gestion de ses ressources humaines avec la communauté urbaine d'Alençon dans le cadre d'une convention de mise à disposition réactualisée annuellement. Le contrôle de la chambre a porté sur le respect de la durée du temps de travail, en lien avec l'évolution de l'absentéisme, le régime indemnitaire du personnel, les astreintes.

A- La durée du temps de travail

La durée du temps de travail est prévue par les dispositions du règlement intérieur de septembre 2003 commun au personnel de la ville, de la communauté urbaine et du centre communal d'action sociale. Le nombre de jours de congés dont peuvent bénéficier les agents de la ville permet de déterminer la durée annuelle du temps de travail.

Ainsi le règlement intérieur dispose que les agents bénéficient de 27 jours de congés payés annuellement ainsi que de 12 jours de « réduction du temps de travail » et des congés d'ancienneté (entre 1 à 4 jours). Le tableau suivant met en évidence une durée du temps de travail inférieure à l'obligation annuelle de 1 607 heures. La durée quotidienne du temps de travail est de 7 h 24 mn (7,4 h).

La chambre rappelle à la commune la nécessité de se mettre en conformité avec la durée légale du temps de travail.

Tableau 5 : Durée du temps de travail

	Règlement intérieur
Nombre de jours annuels	365
Week-ends	104
Jours fériés (moyenne)	8
Nombre de jours de congés/RTT	27 jours de congés annuels et 12 RTT
Congés pour ancienneté	En fonction de l'ancienneté (1 à 4 jours à partir de 5 ans),
Nombre de jours travaillés	Entre 210 et 214 jours
Total en heures	Entre 1554 h et 1583 h

Source : Ville d'Alençon, Règlement intérieur

B- L'absentéisme

Demeuré relativement stable entre 2013 et 2015, l'absentéisme a fortement progressé en 2016 avec un quasi triplement par rapport à 2015 (voir annexe).

Cette progression résulte principalement de l'augmentation des congés pour maladie ordinaire et de congés pour longue maladie. Le nombre de jours d'absence liés aux accidents du travail augmente significativement en 2016, en passant de 82 jours en 2015 à 353 jours en 2016.

La commune a expliqué que ces données résultaient principalement de cinq arrêts de travail représentant 1 002 jours, dont notamment un accident du travail d'un policier municipal et trois arrêts pour maladie ordinaire.

Exprimé en équivalent temps plein travaillé sur la base de 1 607 heures, cet absentéisme représentait l'équivalent de 11,6 ETP en 2016 à rapporter à un effectif total de 34 ETPT, soit plus d'un agent sur trois. Le maire de la commune indique que le taux d'absence s'explique par l'absence prolongée de trois agents qui avaient été recrutés dans le cadre d'un reclassement professionnel. De plus, il conviendrait d'agréger aux effectifs propres de la ville, les agents mis à disposition par la communauté urbaine. Ainsi, et sur la base d'un taux d'absentéisme moyen de 11,6 % de ces agents mis à disposition, le taux d'absentéisme agrégé est en réalité de 13,4 % pour cette année 2016, soit un niveau très élevé.

En matière d'actions de prévention, la collectivité intervient sur trois axes de travail :

- équipements de protection individuelle et aménagement des postes de travail avec visite du médecin chargé de la prévention à la sécurité ;
- formation des agents et notamment sur celles qui touchent la sécurité ;
- accompagnement, adaptation des postes et reclassement.

Les actions ainsi mises en œuvre atteignant manifestement leurs limites, la commune doit s'interroger sur les raisons de cette situation et mettre en place des mesures réactualisées de lutte contre l'absentéisme.

C- Le régime des astreintes

L'astreinte est la période au cours de laquelle l'agent est contraint de rester à son domicile ou à proximité afin de pouvoir, si besoin est, intervenir au service de son employeur, pendant une période déterminée, en dehors de son temps de travail quotidien. Cette disponibilité ouvre droit pour l'agent au versement d'une indemnité d'astreinte ou d'un repos compensateur.

Par application de l'arrêté du 24 août 2006 fixant le taux de l'indemnité d'astreinte, repris par délibération du 25 mars 2013, la commune a mis en place les règles relatives à « l'astreinte de décision » dont peuvent bénéficier les chefs de service ainsi que le directeur du département patrimoine public. Cette mesure fait suite à l'avis du comité technique paritaire du 13 juin 2013.

Cette astreinte est rémunérée différemment selon les périodes concernées. Cependant, la chambre a constaté que l'arrêté ministériel du 14 avril 2015 fixait désormais les taux à des montants supérieurs à ceux que la commune applique.

Tableau 6 : Astreinte de décision

Astreinte de décision	Montant délibération du 25 mars 2013	Montant arrêté ministériel du 14 avril 2015
Semaine complète	74,74 €	121 €
Une nuit entre le lundi et le samedi ou la nuit suivant un jour de récupération	5,03 € (ou 4,04 € si astreinte inférieure à 10 heures)	10 €
Pendant une journée de récupération	17,43 €	25 €
Un week-end	54,64 €	76 €
Samedi	17,43 €	25 €
Dimanche ou jour férié	21,69 €	34,85 €

Source : Délibération du 25 mars 2013

La chambre recommande à la commune de réactualiser les montants de ses astreintes de décision.

D- Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire

Le régime indemnitaire est issu de la délibération du 19 décembre 2005. Il prévoit l'attribution de huit primes et indemnités, qui apparaissent conformes au cadre légal. Des agents perçoivent également la nouvelle bonification indiciaire, conformément aux arrêtés attributifs.

E- La place de l'évaluation dans l'avancement du personnel

Les agents sont évalués une fois par an, après avoir reçu une note destinée à rappeler les objectifs de l'entretien professionnel donnant lieu à une évaluation ainsi que son déroulement chronologique.

Les thématiques abordées au cours de l'entretien portent, en substance, sur la manière de servir, les souhaits de formation, les objectifs passés et ceux fixés pour l'année à venir.

L'évaluation a une incidence sur la durée d'avancement d'échelon, qui peut se faire, eu égard à plusieurs critères, à la durée d'ancienneté minimale ou maximale. En l'espèce, la commune a eu recours à la modulation de durée.

L'avancement d'échelon est majoritairement effectué à la durée minimale, comme l'atteste le tableau suivant.

Tableau 7 : Recensement des avancements d'échelon

	2013	2014	2015	2016
Avancement échelon	9	15	17	20
Durée minimale	9	11	16	17
Durée maximale		4	1	3

Source : Ville d'Alençon, arrêtés nominatifs

VI – LES MARCHÉS PUBLICS

Le service de la commande publique est mutualisé avec la communauté urbaine d'Alençon. La chambre a analysé cinq consultations passées en procédure adaptée et une selon la procédure de l'appel d'offres ouvert européen. Ces marchés correspondaient à des prestations différentes (marchés d'insertion, de travaux scolaires, de démolition de bâtiments amiantés et de prestations intellectuelles).

A- L'organisation de la commande publique

La commune ne dispose pas à proprement parler d'un guide des marchés publics. Cependant, les services utilisent un « tableau des procédures de mise en concurrence des marchés publics ». Dans ce document, leur attention est appelée sur la règle à suivre en matière de procédure adaptée, dont les modalités de mise en œuvre sont à déterminer au sein même de chaque pouvoir adjudicateur.

Ainsi, la commune a fait le choix de procéder à une publicité de 21 jours et de ne pas réunir de commission en procédure adaptée. Seule une commission d'attribution ad hoc intervient dans le cadre des consultations de travaux, d'un montant supérieur à 209 000 € HT. En deçà, l'attribution est directement effectuée par le pouvoir adjudicateur, à savoir le maire ou son représentant, lesquels ont été habilités par délibération du 14 avril 2014. Les membres de la commission d'appel d'offres ont été désignés lors de cette même séance de l'assemblée délibérante.

B- Les conditions de passation et d'exécution des marchés publics

1- Marchés d'insertion

Deux consultations à bons de commande, avec montants minimum et maximum, portaient sur des marchés d'insertion et de qualification professionnelle de personnes éloignées de l'emploi relatives, d'une part, à la gestion des herbes sur les espaces publics, pour 30 000 € maximum et, d'autre part, à la maintenance préventive et curative de vélos pour 6 000 € à 16 000 € par an et reconductible trois fois.

Dans le cadre de la consultation sur la maintenance des vélos, un avenant a été conclu pour intégrer le prix forfaitaire annuel par vélo à assistance électrique, sans incidence financière. Le critère de performance d'insertion était chiffré à 60 % et celui du prix à 40 % pour la maintenance des vélos et respectivement de 70 % et de 30 % pour les espaces publics.

L'exécution des deux marchés n'a pas entraîné de dépassement des montants contractuels. Ainsi, pour le marché de maintenance des vélos, la dépense est de 20 571,52 € pour un montant maximum contractuel arrêté à 76 800 € TTC. Concernant le marché de gestion des herbes sur les espaces publics, le montant réglé est de 23 691,12 € TTC pour les seules années 2015, 2016 et ce, jusqu'à mars 2017 sur les 36 000 € contractuels. Ces consultations n'appellent pas d'observations particulières.

2- Marchés de travaux scolaires

En premier lieu, la chambre a vérifié les modalités de passation et d'exécution de travaux de réaménagement de la cour de l'école maternelle Molière à Alençon. Ce premier marché n'appelle pas d'observations.

La seconde consultation étudiée porte sur les travaux de mise en conformité de l'école primaire Masson induits par le classement du bâtiment en R 4ème catégorie. Cette procédure intègre une clause obligatoire à caractère social pour deux de ses lots.

Plus précisément, le marché alloué comporte huit lots, répartis entre le gros œuvre (lot 1), la menuiserie aluminium (lot 2), le revêtement de sol PVC, la plâtrerie, l'isolation menuiserie intérieure (lot 3), la couverture (lot 4), la plateforme monte-escalier (lot 5), le revêtement de sols PVC (lot 6), les travaux d'électricité (lot 7) et les travaux de plomberie, carrelage faïence, peinture (lot 8).

L'exécution des lots 2 (menuiserie aluminium), 3 (plâtrerie) et 5 (plateforme et monte-escalier) de cette consultation a donné lieu à des dépassements des délais d'exécution.

Ainsi, le lot 2 a été notifié le 5 juin avec un délai d'intervention du 6 juillet au 24 juillet 2015. Le planning prévisionnel confirme ce délai d'intervention. La réception des travaux indique cependant la date du 7 août 2015.

De même, le lot 3 a été notifié le 8 juin avec un délai d'intervention du 22 juin au 31 juillet 2015. Le planning prévisionnel reprend le même délai. La réception des travaux indique la date du 11 septembre 2015.

Le lot 5 a été notifié le 4 juin avec un délai d'intervention du 6 juillet au 21 août 2015. Le planning prévisionnel, rendu contractuel par sa notification le 4 juin, fixe le délai d'intervention à la période du 10 août au 23 août. La réception des travaux, quant à elle, indique la date du 11 septembre 2015.

Interrogée sur ce point, la commune n'a pas été en mesure de fournir un avenant ou un ordre de service. L'achèvement des travaux étant fixé à une date postérieure aux délais contractuels, la ville aurait dû procéder à l'application de pénalités de retard comme prévu au cahier des clauses administratives particulières, à défaut d'acte portant prorogation de ces délais.

La chambre rappelle que la commune doit faire preuve de vigilance quant au dépassement des délais d'exécution contractuels. Ici, ces lots pour lesquels des pénalités auraient dû être appliquées représentent un montant global de 7 800 €, déduction faite de la tranche d'exonération de 1 000 € HT pour chaque lot, précisée dans le CCAP.

3- Marchés de démolition des bâtiments amiantés

Le marché relatif aux travaux de démolition de bâtiments amiantés, composé de trois lots, a été attribué pour un montant global de 81 243,23 € TTC. Il s'agit de la réalisation de travaux de sécurisation par déconstruction sélective de bâtiments, propriétés de la commune.

En substance, le lot 1 portait sur la démolition de deux anciennes classes préfabriquées d'un groupe scolaire, le lot 2 sur la démolition d'anciens garages et appentis et le lot 3 sur la démolition d'anciens ateliers et stockage du parc des expositions Anova. Un avenant a été conclu pour le premier lot afin d'intégrer des travaux supplémentaires pour 1 200 €.

Les critères d'attribution retenus étaient, de façon classique, la valeur technique de l'offre pour 40 % et le prix pour 60 %. Ces derniers ont été respectés lors de l'analyse des offres.

A l'examen du dossier, le registre des dépôts mentionne sept entreprises alors que le tableau d'ouverture des offres, daté du 20 février 2015, en recense neuf. La commune n'a pas été en mesure de communiquer le registre dématérialisé pour cette consultation.

La chambre rappelle que l'enregistrement exhaustif des plis reçus avant la date limite de réception des offres, indiquée dans l'avis d'appel public à la concurrence, est une condition sine qua non de la recevabilité des offres.

L'exécution de ce marché, d'un coût de 80 000 €, n'appelle pas d'observations complémentaires.

4- Marchés Ad'ap

La commune a passé un marché sous la forme d'une procédure d'appel d'offres ouvert européen. Cette consultation portait sur l'élaboration « d'agendas d'accessibilité programmés » (Ad'AP) thématiques pour les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public ; elle comportait comme critères d'attribution des offres, à parts égales, le prix et la valeur technique.

Cette prestation était divisée en 6 lots répartis en fonction des locaux visés : administrations et locaux loués pour bureaux (lot 1), installations ouvertes au public (lot 2), locaux associatifs, salles polyvalentes et autres bâtiments (lot 3), locaux sportifs (lot 4), bâtiments scolaires (lot 5) et culturels (lot 6). Elle résulte des dispositions de la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, qui imposait aux collectivités le dépôt en préfecture de l'agenda en septembre 2016.

Pour la passation de ce marché à bons de commande sans montant minimum ni maximum, la commune a fait paraître l'avis de publicité au Journal Officiel de l'Union Européenne et au Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics ainsi que sur son profil d'acheteur public le 28 janvier 2015. Un avis rectificatif est paru le 9 février 2015 avec une réception des plis pour le 16 mars 2015.

La chambre a constaté que la comparaison des offres a été effectuée selon deux modalités.

Dans un premier temps, la commune a classé les entreprises en fonction des deux critères de prix et de valeur technique.

La commune a ensuite fait application des dispositions insérées dans le règlement de consultation, selon lesquelles « si un candidat est classé premier sur plus de deux lots, les deux lots qui lui seront attribués le seront selon l'ordre de priorité donné à l'acte d'engagement par le candidat. Pour les lots pour lesquels le candidat a été classé premier mais qui ne lui sont pas attribués après application de la règle de préférence énoncée ci-dessus, le lot sera attribué au candidat classé deuxième sous réserve qu'après l'application de la règle de préférence, le candidat ne soit pas attributaire de deux autres lots. Dans cette hypothèse, le lot sera attribué au troisième candidat sous les mêmes réserves et ainsi de suite. »

Selon le rapport de présentation, la commune a « souhaité limiter le volume de la mission devant être assumée par chaque attributaire pour permettre le respect des délais ».

Cette disposition, portant limitation du nombre de lots attribués à chaque candidat, est conforme à la combinaison des articles 5 et 10 du code des marchés publics en vigueur à cette période ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Cependant, l'urgence ainsi invoquée doit à ce stade être relativisée dans la mesure où la loi date du 11 février 2005 avec une obligation de réalisation de l'accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public au 1^{er} janvier 2015 avec possibilité de dérogations dûment justifiées. Le délai ultime prévu à l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 est de 12 mois pour que la collectivité dépose son agenda d'accessibilité programmée.

Exception faite des deux lots 3 et 4, l'application de cette disposition a conduit la commune à attribuer les lots aux candidats classés en deuxième ou en troisième position, soit un coût supplémentaire de 85 159,20 € TTC.

Tableau 8 : Comparaison des résultats de classement des offres

TTC	lot 1	lot 2	lot 3	lot 4	lot 5	lot 6	Total TTC
classement TTC en fonction des critères	10 752,00 €	14 786,40 €	10 644,00 €	11 364,00 €	12 864,00 €	6 084,00 €	66 494,40 €
classement TTC en fonction du choix préférentiel	11 424,00 €	64 039,20 €	10 644,00 €	11 364,00 €	24 864,00 €	29 318,40 €	151 653,60 €
écarts constatés entre les deux classements	672,00 €	49 252,80 €			12 000,00 €	23 234,40 €	85 159,20 €
montants des bons de commande émis TTC	10 752,00 €	118 925,00 €	13 320,00 €	11 250,00 €	24 192,00 €	23 400,00 €	201 839,00 €

Source : Marchés publics

Les dépenses réglées à ce jour sont de 198 782,45 € TTC pour un engagement contractuel de 201 839 €, correspondant à la somme des bons de commande émis.

VII - L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE

A- Chiffres clés

Les effectifs scolaires ont baissé de 4,2 % entre 2013 et 2017 pour les élèves des écoles publiques (1 945 contre 2 032).

En revanche, le nombre d'élèves de l'enseignement privé a augmenté de 12,6 %, de 789 à 888. Selon la commune, ces évolutions sont notamment liées à la baisse de la démographie constatée sur le territoire et au départ de certaines familles sur d'autres communes de l'agglomération. Une école a été fermée lors de la rentrée 2016-2017, en raison de la faiblesse de ses effectifs.

La compétence dans le domaine scolaire et périscolaire relève de la commune d'Alençon. La communauté urbaine est en revanche compétente pour la restauration périscolaire et l'accueil extrascolaire.

B- La dynamique des dépenses et recettes scolaires et périscolaires

1- La part des dépenses scolaires et périscolaires dans le budget de la commune (section de fonctionnement)

La part des dépenses scolaires et périscolaires dans le budget de la commune (3,2 M€ en 2016) est retracée dans le tableau ci-dessous. Elle apparaît sensiblement équivalente à ce qui est constaté pour les collectivités de taille comparable – 14 % selon les données de l'observatoire des finances locales.

Tableau 9 : Part des recettes réelles et des dépenses réelles relevant des compétences scolaires et périscolaires

	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Recettes réelles de fonctionnement	30 348 157 €	30 753 419 €	30 182 778 €	29 800 092 €	-0,6 %
Recettes réelles de fonctionnement pour les compétences scolaires et périscolaires	117 707 €	370 332 €	306 486 €	384 369 €	48,4 %
Part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire	0,4 %	1,2 %	1,0 %	1,3 %	49,3 %
Dépenses réelles de fonctionnement	21 035 964 €	21 446 325 €	22 005 190 €	22 808 570 €	2,7 %
Dépenses réelles de fonctionnement pour les compétences scolaires et périscolaires	2 320 790 €	2 491 912 €	3 175 886 €	3 246 795 €	11,8 %
Part des dépenses relevant des compétences scolaires et périscolaires (yc RH)	11,0 %	11,6 %	14,4 %	14,2 %	8,9 %

Source : Ville Alençon

Le dynamisme des recettes perçues (près de 385 000 € en 2016), notamment de la caisse d'allocations familiales, pour l'accueil de loisirs sans hébergement et du fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires (70 % des recettes de fonctionnement en 2016), a conduit à augmenter la part des recettes relevant des compétences scolaires et périscolaires dans les recettes réelles de fonctionnement. Les participations des familles sont uniquement limitées aux activités périscolaires préexistantes à la réforme des rythmes scolaires (garderie et études dirigées), en fonction de tarifs délibérés chaque année. Ces recettes représentent environ 25 % des recettes de fonctionnement, le solde correspondant aux participations des autres collectivités pour les frais de scolarité.

La commune émet des titres de recettes par trimestre. Elle rencontre quelques difficultés de recouvrement, sans pour autant mettre en œuvre des moyens simplifiés de paiement.

a) Les dépenses de personnel

Le taux d'encadrement

La ville d'Alençon affecte un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) par classe de maternelle. De plus, pour les classes de TPS (toute petite section), un partenariat avec des organismes de formation (lycées professionnels, maison familiale et rurale notamment) existe pour affecter un stagiaire, qui accompagne l'enseignant et l'ATSEM présents.

Pour les temps d'accueil périscolaire, issus de la réforme des rythmes éducatifs, les taux d'encadrement en vigueur sont pris en compte, soit un encadrant pour quatorze enfants scolarisés en maternelle et un encadrant pour dix-huit enfants scolarisés en élémentaire. Néanmoins, pour certaines activités spécifiques, les taux d'encadrement peuvent être adaptés (par exemple pour les activités proposées par des professeurs du conservatoire à rayonnement départemental, qui en fonction des activités accueillent un nombre d'enfants en deçà des taux réglementaires).

Pour les garderies du matin et du soir, deux voire trois adultes surveillent les enfants présents. Enfin, concernant les études surveillées, le taux d'encadrement est d'un adulte pour cinq enfants pour les CP et un adulte pour vingt enfants pour les classes allant du CE1 au CM2. Ces taux peuvent éventuellement être légèrement revus à la hausse en fonction de situations spécifiques constatées sur les écoles situées au sein du réseau d'éducation prioritaire.

Mode de gestion et de recrutement des agents affectés aux activités scolaires et périscolaires

Pour constituer les équipes d'encadrement et d'animation des temps périscolaires, la ville d'Alençon s'appuie sur :

- les personnels de la collectivité qui travaillent au sein des écoles (ATSEM et agents d'entretien) ;
- un partenariat avec des associations du territoire qui proposent des interventions dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens : ces associations mettent à disposition des intervenants TAP et des directeurs TAP ;
- le redéploiement de certains personnels de la collectivité sur l'animation des TAP, pour une partie de leurs missions : à titre d'exemple, les trois éducateurs sportifs du service des sports ont également participé à l'encadrement des TAP : un en tant qu'intervenant, un qui a été tour à tour directeur TAP puis intervenant, et la dernière qui a assumé les missions de directeur TAP sur la base de 0,5 ETP ;
- le recrutement d'intervenants TAP sous forme de vacances ;
- le recrutement de surveillants TAP sous forme de vacances ;
- le recrutement de directeurs TAP contractuels (30 heures par semaine) ;
- le recrutement d'intervenants TAP dans le cadre du dispositif « emploi d'avenir ».

Taux d'absentéisme des agents scolaires et périscolaires et gestion des remplacements

Selon les données produites par la ville, les absences ont évolué comme suit :

Tableau 10 : évolution de l'absentéisme

		2013	2014	2015	2016
1	Nombre de jours d'absence périscolaire et scolaire	2203	2246	3280	2541
2	Nombre d'agents périscolaire et scolaire	134	265	269	271
3=2/1	Nombre de jours moyen d'absence scolaire et périscolaire	16,4	8,5	12,2	9,4

Source : Ville Alençon / retraitement CRC

Ce constat doit cependant être nuancé par le fait que les absences des vacataires bénéficiant de contrats horaires et des animateurs mis à disposition par les associations ne sont pas comptabilisées dans les décomptes des absences.

Pour pallier ces absences, la collectivité dispose d'un pôle de remplacement constitué de cinq agents. Elle estime que ce dernier ne permet pas de combler l'ensemble des absences. Dès lors, le recours à des contrats courts peut être envisagé pour certains remplacements, des déplacements ponctuels d'agents et aussi des non-remplacements. Chaque situation est analysée en fonction du poste à remplacer : encadrement d'enfants, surveillance, entretien.

La commune estime que ses marges de manœuvre sont très limitées. En effet, pour les accueils déclarés auprès des services de l'État, les taux d'encadrement sont à respecter. Pour ceux qui ne sont pas soumis à une réglementation (exemple des garderies), la réduction des effectifs ne permettrait pas d'assurer une sécurité minimum des enfants accueillis.

La sollicitation des ATSEM pour l'encadrement des activités périscolaires a été proposée sur la base du volontariat. Si cette option semble pertinente à différents niveaux (connaissance des enfants, repère pour les enfants, mission ayant une visée éducative notamment), les heures consacrées à ces missions se font au détriment de celles consacrées à l'entretien des locaux. Dès lors, il a fallu compenser par la mobilisation d'autres agents (recrutements ou augmentation de volumes horaires).

b) Les dépenses liées au patrimoine immobilier et les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses relatives aux travaux d'entretien et de maintenance sont les suivantes :

- en 2013 : 108 502 € (dont 35 985 € de rénovation des chaufferies, 21 507 € de rénovation des façades) ;
- en 2014 : 79 317 € ;
- en 2015 : 105 896 € ;
- en 2016 : 62 206 €.

Pour les autres dépenses de fonctionnement, la commune d'Alençon indique que la sortie des tarifs réglementés et l'application de nouveaux tarifs d'électricité et de gaz dans le cadre d'un marché contracté auprès de l'UGAP concernant les bâtiments scolaires ont permis une économie de 15 % sur le coût de ces fluides.

2- Les recettes et dépenses d'investissement et la gestion du patrimoine scolaire

a) Les recettes et dépenses d'investissement

Si la commune n'a pas perçu sur la période des recettes d'investissement pour les compétences scolaires et périscolaires, elle a bénéficié de financements au titre de la dotation de développement urbain (DDU) en section de fonctionnement, qui lui ont permis de financer une part des travaux engagés pour le réaménagement de l'école primaire du « Point du Jour » à Courteille (pour un montant total de 4 223 046 € H.T). Cette opération a constitué la principale opération d'investissement sur la période.

Tableau 11 : Dépenses réelles d'investissement relatives aux compétences scolaires

	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT pour les compétences scolaire et périscolaire	5 027 457,37	1 318 436,42	969 075,76	1 618 390,75	-31,5 %
Travaux de construction et grosses réparations (23)	4 922 283,59 €	1 085 226,25 €	822 076,80 €	1 046 567,07 €	-40,3 %
Travaux de réparations récurrentes (23)	18 605,72 €	83 305,07 €	35 900,86 €	89 600,86 €	68,9 %
Matériel informatique (21)	48 131,60 €	2 873,62 €	56 793,89 €	388 385,21 €	100,6 %
Autres acquisitions (mobiliers...) (21)	38 436,46 €	147 031,48 €	54 304,21 €	93 837,61 €	34,7 %

Source : Commune d'Alençon

b) Organisation de la gestion du patrimoine scolaire

La ville d'Alençon a cherché à optimiser sa gestion du patrimoine scolaire au cours de ces dernières années. Ainsi, l'école du Point du Jour, située au sein du quartier de Courteille, a fait l'objet d'un programme de réhabilitation avec le regroupement des écoles maternelles et élémentaires sur une partie de l'ancienne école élémentaire. Les locaux de l'école maternelle ont été désaffectés pour laisser place à la création d'un pôle petite enfance. La nouvelle école a ouvert le 14 février 2014, le pôle petite enfance est entré en fonctionnement le 15 juin 2015.

Enfin, face à la baisse régulière des effectifs (de 136 élèves en 2002 à 54 en 2015), qui a entraîné des fermetures de classes successives, l'école Jacques Prévert a été fermée à la rentrée de septembre 2016. Les locaux ont été désaffectés pour de nouveaux usages, qui se partageront entre un relais d'assistants maternels et un centre social existant, lequel pourra ainsi bénéficier de plus d'espace pour mener à bien ses activités.

En raison de la baisse de la démographie et du nombre d'enfants scolarisés, la commune ne prévoit pas la construction de nouveaux bâtiments, les établissements scolaires étant globalement en mesure de recevoir un afflux soudain d'élèves. Des investissements liés aux travaux de grosses réparations sont toutefois prévus dans le plan pluriannuel des investissements.

Pour les logements de fonction, certains locaux sont encore utilisés conformément à leur destination initiale. Deux instituteurs bénéficient ainsi à ce jour de cet avantage. Les autres logements sont loués à des enseignants ou ont été vendus. Une partie de ces logements sont vacants. Parmi ces derniers, certains sont utilisés dans le cadre des activités périscolaires.

c) Programmation des investissements et évaluation des coûts de mise aux normes d'accessibilité et de sécurité des bâtiments et équipements scolaires

Les coûts liés aux investissements sont intégrés dans le plan pluriannuel d'investissement et chiffrés dans les autorisations de programme et crédits de paiement.

Dans le cadre du budget primitif 2014 et par délibération du 25 novembre 2013, la ville d'Alençon a mis en place les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), dans différents domaines dont celui de l'entretien des bâtiments. De nouvelles autorisations de programme ont été créées dans le cadre des budgets primitifs 2015 et 2016. Celles créées en 2016 concernent la mise en accessibilité des équipements publics.

L'estimation de la mise aux normes d'accessibilité de l'ensemble des groupes scolaires alençonnais s'élève à 715 032 €. En 2016, deux écoles maternelles (Robert Desnos et Masson) ont fait l'objet de travaux pour un montant total de 25 882 €.

En 2017, les groupes scolaires Émile Dupont et Molière ont fait l'objet de travaux. Pour l'instant, 68 000 € de dépenses ont été programmés.

3- Le coût moyen supporté par la commune

a) Les participations versées aux écoles privées

Chaque année, la ville verse une participation aux écoles privées pour leurs classes maternelles et élémentaires. Ces modalités sont précisées dans une convention signée avec chaque école. La participation de la ville est déterminée par rapport au coût de revient en fonctionnement d'un élève des écoles publiques multiplié par le nombre d'élèves des écoles privées, constaté à chaque rentrée.

Les modalités de calcul de ces participations sont établies conformément à la circulaire du ministère de l'éducation nationale du 15 février 2012. Les participations arrêtées figurent dans le tableau suivant, elles sont renseignées dans les délibérations.

Tableau 127 : Participation par élève versée aux écoles privées

Année	2013	2014	2015	2016
Participation élève maternelle	771 €	925 €	925 €	1154 €
Participation élève élémentaire	666 €	632 €	623 €	662 €

Source : Délibérations du conseil municipal

Des conventions pluriannuelles sont établies avec chaque école sous contrat, qui rappellent notamment les conditions de financement, les effectifs pris en compte, les modalités de versement ainsi que les documents justificatifs à fournir par l'OGEC à la ville d'Alençon et notamment les comptes de la gestion scolaire et le tableau de la gestion scolaire, qui fournit les résultats par secteur pédagogique et activité périscolaire.

A partir de ces documents, le service de l'évaluation et de la performance réalise une analyse financière qui porte sur l'évolution des résultats annuels et du bilan des quatre écoles privées, permettant notamment d'analyser le niveau de la trésorerie en fonction de l'évolution du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement.

b) Le coût moyen de la compétence scolaire

Le calcul du coût moyen fait apparaître des coûts par élève plus élevés. Cet écart résulte d'un périmètre de dépenses plus important (prise en compte des dépenses d'investissement et de l'ensemble des charges non réparties).

Tableau 13 : Coût moyen de la compétence scolaire

Année	2013	2014	2015	2016
Coût moyen élève maternelle	1 059 €	1 140 €	1 329 €	1 583 €
Coût moyen élève élémentaire	773 €	841 €	859 €	1 019 €

Source : Commune d'Alençon, retraitement CRC

C- Les facteurs d'évolution des dépenses scolaires

1- L'évolution de la carte scolaire

Pour la rentrée 2014/2015, il avait initialement été envisagé trois retraits d'emplois et deux affectations d'emplois. Après discussion entre la ville et les services de l'éducation nationale, une création de poste à l'école Robert Desnos est venue s'ajouter aux prévisions initiales, contribuant à un solde nul. De plus, en raison d'effectifs plus importants que prévu, la suppression d'un poste a été « gelée » après la rentrée de septembre 2014 avec une affectation survenue après le début de l'année scolaire. En conséquence, le solde a été positif (+ un poste) pour cette rentrée scolaire.

Pour la rentrée scolaire 2015-2016, il avait initialement été envisagé trois retraits d'emplois et une création d'emploi. Après échanges entre la ville et les services de l'éducation nationale, un seul retrait de poste a été effectif.

Pour la rentrée scolaire 2016-2017, trois retraits d'emplois avaient été envisagés ainsi que la création de deux emplois. En conséquence de la fermeture de l'école Jacques Prévert (trois classes), seuls les retraits de ces trois postes ont été effectifs ; les créations prévues ont été conservées, soit un solde négatif d'un poste.

Pour la rentrée scolaire 2017-2018, le solde positif (+ un) correspond à l'ouverture d'une classe dédoublée pour une classe de CP, dans l'école Molière située en REP+. Pour les deux autres écoles situées au sein de ce réseau, il n'y a pas eu d'ouverture de classe mais la présence de deux enseignants par CP. Le nombre de classes à la rentrée 2017-2018 est identique à celui de la rentrée 2013-2014 (94 classes).

Chaque décision d'ouverture ou de fermeture de classe donne lieu à des échanges avec les services départementaux de l'éducation nationale. La collectivité estime ainsi avoir été entendue pour certaines propositions.

Dans le cadre des échanges liés à l'organisation de la carte scolaire de l'année à venir, les services de l'éducation nationale laissent généralement un délai d'un mois à la commune pour faire connaître sa réaction. Un tableau prévisionnel des effectifs des trois années à venir est partagé entre les services.

2- Les relations entre la commune et les services de l'Etat en matière d'obligation scolaire

La commune n'a jamais mis en œuvre de procédure pour s'assurer de la scolarisation des enfants en âge d'être obligatoirement scolarisés qui sont domiciliés sur son territoire.

Pour les familles ayant fait le choix d'une instruction à domicile, la commune en informe systématiquement la direction académique des services de l'éducation nationale, en lui demandant de diligenter une enquête sociale permettant de vérifier qu'une instruction est bien dispensée aux enfants concernés.

Les dérogations externes sortantes (enfants résidant sur le territoire d'Alençon, scolarisés dans une autre commune) sont largement inférieures aux dérogations entrantes (enfants résidant sur une autre commune et scolarisés dans les écoles de la commune d'Alençon). Sur la période du contrôle, 311 enfants ont été scolarisés à Alençon, dont 114 pour des motifs obligatoires, et 42 enfants domiciliés à Alençon ont été scolarisés dans d'autres communes, dont treize pour des motifs obligatoires.

Les participations financières payées et reçues par la commune sont établies sur la base d'un montant réciproque par élève déterminé selon un accord entre les deux parties et en fonction du nombre d'élèves. Ce coût « forfaitaire » a été initialement défini en 1990 sur la base d'une participation financière proposée par le bureau de l'association des maires de l'Orne.

Des conventions annuelles, établies chaque année, définissent pour chaque commune le montant de la participation par élève en école élémentaire et en école maternelle.

3- La réforme des rythmes scolaires

a) Modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires

La ville d'Alençon a reporté la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs à compter de la rentrée scolaire de septembre 2014. Depuis le début de l'année scolaire 2014/2015, elle met en œuvre des temps d'activités périscolaires (TAP) facultatifs et gratuits. Cette nouvelle organisation s'inscrit dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEdT).

Ces temps d'activités périscolaires sont programmés en période scolaire les lundis, mardis, jeudis et vendredis. Au regard de l'organisation du temps scolaire établie sur la base des choix de chacun des conseils d'école, ils se déroulaient initialement de 13 h 05 à 14 h 05 pour certaines écoles et de 15 h 45 à 16 h 45 pour les autres écoles.

Une expérimentation a été menée lors de l'année scolaire 2015/2016 sur une école, en proposant simultanément les temps d'activités périscolaires et les études surveillées de 15 h 45 à 16 h 45 puis de 17 heures à 18 heures. Cette expérimentation s'est étendue en 2016/2017 sur la seconde école située en réseau d'éducation prioritaire renforcé, qui en avait émis le souhait.

En conclusion, les temps d'activités périscolaires de l'année 2016/2017 s'organisent sur trois schémas différents : de 13 h 05 à 14 h 05 pour trois écoles ; de 15 h 45 à 16 h 45 pour six écoles ; de 15 h 45 à 16 h 45 puis de 17 h à 18 h pour deux écoles REP+.

Le créneau horaire permet de consacrer 45 minutes à l'activité et 15 minutes de retour au calme pour les enfants dont les TAP se déroulent le midi ou permettant aux familles de récupérer les enfants dont les TAP se déroulent après les cours.

Pour les associations qui proposent des interventions sur les TAP, une convention d'objectifs et de moyens indique les engagements des deux signataires. Elle précise notamment le montant prévisionnel de la contribution financière de la ville d'Alençon au titre des interventions réalisées au cours de l'année scolaire, laquelle fait l'objet du vote de plusieurs subventions en cours d'année afin d'ajuster le montant aux interventions réellement effectuées.

Afin de respecter certains critères de qualité, la ville d'Alençon a souhaité déclarer les temps d'activités périscolaires (TAP) issus de la réforme en tant qu'accueils collectifs de mineurs, auprès des services de l'État. Les ATSEM ont été sollicitées pour animer ces temps dans les écoles maternelles, sur la base du volontariat.

Les autres accueils périscolaires préexistants à la réforme (garderie et études dirigées) n'ont pas été modifiés, hormis sur deux écoles situées en REP+ où, à l'issue d'une expérimentation souhaitée par les équipes enseignantes, un fonctionnement en parallèle des TAP et de l'étude surveillée a été mis en place, sur la base des horaires suivants : de 15 h 45 à 16 h 45, certains enfants bénéficient des TAP pendant que d'autres suivent l'étude surveillée ; de 17 heures à 18 heures, les enfants qui ont suivi l'étude peuvent bénéficier des TAP et inversement.

La ville d'Alençon a mis en place une garderie gratuite le mercredi de 11 h 30 à 12 h 30 pour les enfants dont les parents travaillent. En revanche, n'étant pas organisatrice d'accueils collectifs de mineurs lors des temps extrascolaires, la collectivité n'a pas eu à supprimer ce type d'accueil le mercredi matin.

b) Les éléments figurant dans le projet éducatif territorial

Les objectifs éducatifs du PEdT de la ville d'Alençon, définis de manière concertée lors de la réunion du comité de pilotage des rythmes éducatifs du 4 février 2014, sont les suivants :

- permettre aux enfants d'avoir accès à des temps qui respectent leur bien-être, leur fatigue et qui favorisent leurs apprentissages :
 - en adaptant les activités pour ne pas rentrer dans de l'activisme et en laissant aux enfants la possibilité de « ne rien faire » ;
 - en favorisant l'accès à des activités diversifiées pour l'ensemble des enfants du territoire ;
 - favoriser la continuité éducative entre les différents temps de l'enfant en créant des liens entre les différents niveaux de projets et en permettant l'émergence de compétences complémentaires afin de proposer aux enfants des activités adaptées ;
- respecter les droits de l'enfant et sa liberté d'expression :
 - en questionnant les enfants sur les types d'activité ;
 - en prenant en compte les particularités des enfants dans la mise en œuvre ;
- favoriser les liens entre les différents acteurs (parents, équipes enseignantes, animateurs) et clarifier les niveaux de responsabilité des différents acteurs ;
- permettre d'engager une réflexion partagée et concertée pour favoriser la mise en œuvre d'une politique éducative globale en favorisant notamment la lisibilité des différents dispositifs.

Les effets attendus par rapport à la mise en œuvre de ce PEDT se rapprochent de l'objectif principal de la réforme : mieux apprendre et favoriser la réussite scolaire de tous. Dès lors, la mise en œuvre de la réforme sur le territoire alençonnais s'efforce de :

- permettre une meilleure articulation des temps scolaires et périscolaires et d'accompagner une prise en charge des élèves jusqu'à 16 h 30 au moins ;
- permettre aux élèves d'accéder à des activités sportives, culturelles, artistiques qui contribueront à développer leur curiosité intellectuelle et à renforcer le plaisir d'apprendre et d'être à l'école.

Parmi les préconisations qui ont guidé la mise en œuvre de la réforme, les éléments significatifs sont :

- avoir une approche globale du temps de l'enfant en prenant en compte la nature des trois temps qui composent les vingt-quatre heures de la journée, à savoir les temps familiaux, les temps scolaires et les temps récréatifs, sociaux, associatifs, sportifs, artistiques, culturels passés en dehors de la famille et de l'école ;
- penser l'école comme un lieu de vie et d'éducation, au-delà du lieu essentiel d'instruction qu'elle constitue, pour qu'elle permette à chaque enfant de révéler ses possibilités et ses aspirations grâce à des interactions complémentaires et une écoute mutuelle de l'ensemble des acteurs (enseignants, autres éducateurs, familles, collectivités locales, autres partenaires, notamment associatifs).

La commune a réuni des comités de pilotage (en amont de la mise en place des TAP pour préciser les modalités de mise en œuvre) et des comités de suivi après la rentrée 2014-2015.

Ces comités sont composés d'élus concernés par la mise en œuvre du dispositif, les services de la collectivité (vie scolaire, direction de la vie culturelle, service des sports), les services de l'éducation nationale, des représentants de parents d'élèves issus de conseils des écoles publiques alençonnaises, les représentants de centres sociaux.

Les principaux constats relevés lors de ces comités de suivi portaient sur le manque d'intervenants sur certains créneaux, des conditions d'animation difficiles au regard des contraintes matérielles, la fatigue accrue des plus petits enfants en fin de semaine, une cohérence à améliorer entre le fonctionnement de l'école et des TAP, la mise en œuvre des parcours d'activités.

La fréquence de réunion de ces instances de suivi s'est réduite (trois réunions lors de l'année 2014-2015, deux en 2015-2016 et une réunion en 2016-2017). La commune indique qu'un comité de suivi sera organisé au début de l'année scolaire 2017-2018 afin de formaliser les outils d'évaluation des rythmes périscolaires, en reprenant notamment les éléments abordés lors des comités de pilotage et de suivi précédents.

Pour mémoire, le PEdT prévoyait l'évaluation du projet global, du projet par site, ainsi qu'une évaluation par les enfants qui participeront aux TAP.

c) Données financières sur la réforme des rythmes scolaires

L'impact financier calculé par la ville figure dans les tableaux suivants. Le coût net pour la collectivité de la réforme des rythmes scolaires correspond à la différence entre les dépenses nouvelles et les recettes nouvelles perçues par la collectivité (fonds d'amorçage). Le coût net de la réforme des rythmes périscolaires a évolué de 73 060 € en 2014 à 365 634 € en 2016.

Le coût net par élève de la réforme des rythmes scolaires est croissant. La progression résulte à la fois de l'augmentation des dépenses nouvelles identifiées par la commune et d'une diminution du nombre d'élèves présents en moyenne.

Tableau 14 : Evaluation du coût des activités périscolaires et de la réforme des rythmes scolaires

ECOLE MATERNELLE	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Dépenses totales liées aux activités périscolaires (1)	113 906 €	157 384 €	333 023 €	350 124 €	45,4 %
<i>Dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>		51 563 €	185 511 €	208 175 €	
Recettes totales liées aux activités périscolaires	16 083 €	59 372 €	85 901 €	123 339 €	97,2 %
<i>dont contributions des familles</i>	16 082 €	15 671 €	9 713 €	20 909 €	9,1 %
<i>dont aides de la CAF</i>		20 617 €	7 198 €	35 023 €	
<i>dont fonds d'amorçage</i>		23 435 €	68 965 €	67 406 €	
Dépenses nettes totales	97 823 €	98 012 €	247 122 €	226 785 €	32,4 %
Nombre d'élèves en moyenne		461	481	432	
Coût net par élève		212,61 €	513,77 €	524,96 €	
<i>Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève</i>		61,02 €	242,30 €	325,85 €	
ECOLE ELEMENTAIRE	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Dépenses totales liées aux activités périscolaires (1)	181 954 €	254 683 €	535 443 €	561 525 €	45,6 %
<i>Dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>		82 367 €	296 336 €	332 539 €	
Recettes totales liées aux activités périscolaires	80 670 €	148 891 €	189 109 €	236 949 €	43,2 %
<i>dont contributions des familles</i>	80 667 €	78 508 €	67 407 €	73 328 €	-3,1 %
<i>dont aides de la CAF</i>		32 933 €	11 498 €	55 947 €	
<i>dont fonds d'amorçage</i>		37 435 €	110 165 €	107 674 €	
Dépenses nettes totales	101 284 €	105 793 €	346 333 €	324 575 €	47,4 %
Nombre d'élèves		798	857	840	
Coût net par élève élémentaire		132,57 €	404,12 €	386,40 €	
<i>Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève</i>		56,31 €	217,24 €	267,70 €	

d) L'attribution de locaux par la collectivité

Pour la mise en œuvre de cette réforme au sein des différentes écoles alençonnaises, la prise en compte de la gestion des locaux s'est effectuée au cas par cas. En effet, chaque site a fait l'objet d'une analyse prenant en compte les aspects suivants : recensement des salles inoccupées et espaces « hors classes » pouvant être mutualisés et des équipements publics situés à proximité immédiate de l'école (cinq minutes à pied comme distance maximum), tels que les gymnases.

e) Les conséquences de la réforme sur l'organisation des ressources humaines

La mise en œuvre de la réforme a eu des répercussions sur l'activité du service des ressources humaines avec la mise en place de jurys de recrutement, la rédaction et le suivi de contrats de travail, la rédaction d'attestations pour le pôle emploi. Comme indiqué précédemment, la ville s'est appuyée sur le recrutement de vacataires intervenant ou surveillant les temps d'activités périscolaires, de directeurs de site (pour une durée hebdomadaire de trente heures) et sur le dispositif des emplois d'avenir.

4- L'accueil des enfants de moins de trois ans

a) Le nombre d'enfants de moins de trois ans scolarisés en maternelle

Le pourcentage d'enfants de moins de trois ans scolarisés à chaque rentrée scolaire entre 2013 et 2017 était le suivant :

- 2013 : 65 enfants sur 809, soit 8 % ;
- 2014 : 68 enfants sur 792, soit 8,6 % ;
- 2015 : 61 enfants sur 771, soit 7,9 % ;
- 2016 : 68 enfants sur 771, soit 8,8 %.

En partenariat, les services de l'éducation nationale et la ville d'Alençon ont ouvert une première classe de toute petite section en septembre 2015 sur l'école La Fontaine située en REP+. Cette classe accueillait douze enfants. Après cette expérimentation, deux autres classes de ce type ont été ouvertes en septembre 2016 pour les deux autres écoles primaires publiques situées en REP+, ce qui représentait un total de quarante enfants accueillis sur les trois écoles.

b) Impact financier annuel de l'accueil des enfants de moins de trois ans

Un investissement en matériel et mobilier sur trois ans a été programmé pour un total de 40 000 € (17 620 € en 2016, 13 409 € pour 2017, et le solde en 2018). Dans le cadre du fonctionnement global du service et en fonction des besoins annuels, aucun poste d'ATSEM supplémentaire n'a été créé, la réponse aux besoins générés face à cette évolution ayant pu être couverte avec les moyens humains existants.

D- Les modes de gestion et l'organisation

1- L'organisation des services de la commune

a) Les acteurs dans la gestion et l'exécution des budgets des affaires scolaires et la répartition des responsabilités

Le directeur du département vie éducative et sportive (responsable du budget global du département) procède au visa des bons de commande et factures jusqu'à 3 000 € ; au-delà, le visa relève de l' élu chargé des affaires scolaires.

Le responsable du service vie scolaire (visa intermédiaire des bons de commande et factures) est chargé de la relation avec les onze écoles pour le suivi du budget de chaque école pour les fournitures scolaires hors marché.

b) Les modes de gestion des achats concernant les activités scolaires et périscolaires

Pour les dépenses relatives aux activités scolaires, une part des dépenses est centralisée et une part des dépenses est directement gérée par les écoles.

Tableau 15 : Ventilation des crédits par niveaux

	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Montant total des achats compétences scolaire et périscolaire	625 507,66 €	556 568,86 €	564 230,86 €	525 401,30 €	-4,3 %
dont montant géré par les écoles	55 463,61 €	9 684,30 €	8 803,35 €	4 924,99 €	-45,4 %
dont montant géré par les caisses des écoles	8 433,19 €	11 085,09 €			-100,0 %
dont montant géré par les coopératives scolaires	29 346,20 €	37 291,14 €	20 586,80 €	19 664,40 €	-9,5 %
dont montant géré par les services municipaux	532 264,66 €	498 508,33 €	534 840,71 €	500 811,91 €	-1,5 %
Part des achats gérés directement par les services municipaux	85,1 %	89,6 %	94,8 %	95,3 %	

Les dépenses liées à l'achat de fournitures dans le cadre de marchés publics sont centralisées. Pour ces dépenses, les écoles établissent une précommande via le site web du fournisseur. Cette commande est validée par le service de la vie scolaire de la collectivité, qui envoie le bon de commande au fournisseur.

Pour les dépenses hors marché, chaque école dispose d'une enveloppe budgétaire permettant d'engager des dépenses, sur la base de bons de commande. Un bilan en fin d'année civile est demandé aux directeurs d'école avec les factures jointes pour justifier les achats.

Les dépenses relatives aux activités périscolaires (accueil du matin et du soir) sont gérées par le service vie scolaire, qui centralise les achats.

Les crédits gérés par les coopératives scolaires correspondent à différents crédits attribués annuellement au prorata du nombre d'élèves, soit via un forfait par classe. Ce montant est majoré pour les écoles situées en quartier prioritaire. Les coopératives scolaires perçoivent de la collectivité les crédits « éveils » (12 € par enfant de maternelle et d'élémentaire, majoré à 14,45 € pour les élèves des quartiers prioritaires) et les crédits de Noël pour les enfants de maternelle. Les dépenses liées à l'utilisation de ces crédits doivent être justifiées annuellement par des factures.

2- Les modes de gestion des compétences facultatives

La gestion des accueils périscolaires (accueil du matin et du soir, TAP issus de la réforme des rythmes éducatifs, études surveillées) est assurée en régie. Comme indiqué précédemment, la commune établit des conventions avec des associations qui interviennent dans le champ de cette compétence

La compétence de la restauration scolaire a été transférée à la communauté urbaine d'Alençon (CUA) lors de la séance du conseil de communauté du 21 mars 1997. Les élus ont décidé d'externaliser le service de restauration scolaire en ayant recours à une délégation de service public (DSP).

La ville d'Alençon n'exerce pas de compétence en matière de transport scolaire.

ANNEXE 1

Tableau : Etat de l'absentéisme

Evolution de l'absentéisme - Ville	2013	2014	2015	2016
Maladie (jours)	518	781	886	1624
Titulaire	393	213	378	721
Non titulaire	125	568	508	903
Maternité (jours)	243	208	0	285
Titulaire	224	0	0	272
Non titulaire	19	208	0	13
Accidents du travail (jours)	0	13	82	353
Titulaire	0	13	61	288
Non titulaire	0	0	21	65
Paternité (jours)	20	24	11	11
Titulaire	9	2	0	11
Non titulaire	11	22	11	0
Congé longue maladie (jours)	83	99	0	389
Titulaire	83	99	0	389
Non titulaire	0	0	0	0
Synthèse	864	1125	979	2662
Titulaire (jours)	709	327	439	1681
Non Titulaire (jours)	155	798	540	981
Equivalents en heures (1 jour = 7h)	2013	2014	2015	2016
Titulaire	4963	2289	3073	11767
Non titulaire	1085	5586	3780	6867
Total	6048	7875	6853	18634
Equivalent ETPT (1 ETPT = 1607 h)	2013	2014	2015	2016
Titulaire	3,1	1,4	1,9	7,3
Non titulaire	0,7	3,5	2,4	4,3
Total	3,8	4,9	4,3	11,6

Source : Ville d'Alençon, données ressources humaines