



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DU HAVRE

COMPÉTENCES EN MATIÈRE SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE

(Seine-Maritime)

Exercices 2012 et suivants

Observations délibérées le 3 avril 2018

SOMMAIRE

Synthèse.....	1
Principales recommandations.....	2
I. Rappel de la procédure.....	2
II. Le territoire scolaire de la ville du Havre.....	3
A - Un territoire scolaire complexe dont la gestion relève essentiellement des services municipaux.....	4
1 - Un territoire inscrit dans les réseaux d'éducation prioritaire	4
2 - L'enseignement privé au Havre.....	5
3 - Une gestion essentiellement municipale de la compétence en matière scolaire et périscolaire.....	6
B - La gestion de la carte scolaire pour la période 2012-2017.....	7
1 - La diminution du nombre d'équipements scolaires de la collectivité et la gestion des classes	7
2 - Les dérogations à la carte scolaire.....	8
3 - Les relations de la ville du Havre avec les écoles privées sous contrat d'association et les autres communes accueillant des résidents havrais.....	8
III. La mise en place de la réforme des rythmes scolaires au Havre	11
A - Les étapes de la mise en œuvre de la réforme et les choix de gestion	11
1 - La réforme des rythmes scolaires a fortement modifié l'offre de service de la ville du Havre en matière éducative.....	11
2 - Les nouvelles activités périscolaires ont conduit la ville du Havre à réorganiser ses services et à recruter massivement	13
3 - Le marché de prestation de services avec les associations locales pour les activités périscolaires.....	14
4 - L'action éducative de la ville est retracée dans un document dont les objectifs ne sont pas mesurables	15
B - Incidence financière de la réforme des rythmes scolaires	16
1 - Le chiffrage du coût des nouvelles activités périscolaires présenté par les services municipaux	16
2 - Analyse par la chambre au regard des éléments financiers disponibles.....	16
IV. La dynamique des dépenses et des recettes scolaires et périscolaires.....	17
A - L'exercice des attributions en matière scolaire et périscolaire représente un effort communal important en section de fonctionnement.....	17
1 - L'extension des compétences de la collectivité en matière périscolaire se traduit par une hausse des dépenses dans un environnement budgétaire contraint.....	17
2 - Des compétences essentiellement financées par le budget principal malgré la progression des recettes dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires	19
3 - Le coût de fonctionnement des écoles est maintenu à un niveau stable sur la période grâce à une maîtrise des dépenses, notamment de la masse salariale	19
4 - Le principal pôle de dépenses périscolaires de la collectivité reste la restauration scolaire.....	20
B - La charge des écoles publiques se traduit également par des dépenses d'investissement	20
1 - La période 2012-2016 se caractérise par la réalisation d'un équipement à vocation scolaire de grande ampleur : le pôle Molière.....	20
2 - La gestion du patrimoine scolaire et l'équipement des établissements constituent une charge d'investissement récurrente pour la commune du Havre	21
C - Le coût de la scolarité du premier degré pour la ville du Havre	24

V.	Les ressources humaines rattachées aux compétences en matière scolaire et périscolaire	26
A -	Des effectifs en progression mais difficiles à quantifier de manière consolidée	26
1 -	Les documents de recensement des effectifs ne retracent pas l'ensemble des agents intervenant au titre de la compétence scolaire et périscolaire	26
2 -	Les effectifs permanents depuis 2011	27
3 -	Les effectifs « remplaçants »	28
4 -	Le vivier d'animateurs périscolaires et extrascolaires	28
5 -	Les effectifs 2016 d'après les bulletins de paye	28
B -	La progression de la masse salariale des services de l'éducation	29
C -	Le régime indemnitaire appliqué aux agents rattachés aux compétences scolaire et périscolaire et la perception d'avantages en nature.....	30
1 -	Les primes en vigueur à la ville du Havre versées aux agents relevant de la compétence scolaire et périscolaire.....	30
2 -	Les avantages en nature « repas » attribués aux agents relevant des services scolaires et périscolaires.....	32
D -	Le temps de travail dans les services de l'éducation.....	33
Annexe	35

SYNTHÈSE

La ville du Havre compte au 1^{er} janvier 2017, 175 599 habitants et a accueilli près de 15 400 élèves répartis dans 95 écoles publiques à la rentrée 2017. Son territoire scolaire est marqué par la diminution du nombre d'écoles depuis 2012. Il se caractérise à la fois par la prégnance des réseaux d'éducation prioritaire, dans lesquels sont classées 62 % des écoles publiques havraises, et une proportion de scolarisation dans le secteur privé supérieure à la moyenne départementale et académique.

Le coût de la prise en charge des enfants havrais scolarisés en dehors des écoles publiques de la ville, dans des établissements privés ou situés dans les communes périphériques, avoisine chaque année le million d'euros. Les modalités de calcul de ces contributions devraient être revues, explicitées et présentées au conseil municipal qui adopte des montants sans avoir de visibilité sur la méthode de chiffrage retenue.

La ville du Havre a appliqué la réforme des rythmes scolaires à compter de la rentrée 2014 en ajoutant au planning des écoles une neuvième demi-journée le mercredi matin. A cette occasion, elle a augmenté son offre périscolaire et de centre de loisirs du mercredi après-midi de manière substantielle en instaurant de nouvelles modalités de partenariat avec le tissu associatif et en mettant en œuvre un nouvel outil de pilotage, le projet éducatif territorial. Elle compte revenir à la semaine de 4 jours à la rentrée scolaire 2018.

L'effort financier consenti par la commune pour les nouvelles activités périscolaires n'est pas entièrement compensé par la progression des recettes en provenance de l'État, de la caisse d'allocations familiales et des usagers. Le coût net en année pleine (2015), évalué à partir de la comptabilité fonctionnelle du budget principal, de la méthodologie des services et en retraitant les dépenses liées au personnel du mercredi après-midi, est estimé à 1,4 M€. Cela correspond à environ 300 euros par enfant inscrit aux nouvelles activités périscolaires.

Le budget consacré aux écoles maternelles et élémentaires publiques du Havre atteint, au compte administratif 2016, 33 M€ de dépenses en fonctionnement (restauration en régie et activités périscolaires incluses) et 3,7 M€ en investissement. Si cet ordre de grandeur agglomère l'essentiel des dépenses, il ne rend pas compte des coûts indirects (personnel d'autres directions intervenant sur le temps scolaire et achats en lien avec des projets scolaires) ou des dépenses qui contribuent au service mais sont fléchées sur d'autres directions. Pour les dépenses qui relèvent de la compétence scolaire uniquement, fonctionnement et investissement agrégés, le coût de la scolarité d'un élève au Havre atteint 1 800 euros environ en 2016 pour un élève de maternelle et un peu moins de 1 000 euros pour un élève de classe élémentaire. L'information du conseil municipal en matière d'investissement scolaire pourrait être améliorée en ce qui concerne les autorisations de programme afférentes à cette compétence.

L'analyse de l'exercice de cette mission - dont 69 % des dépenses sont représentées par les frais de personnel - a conduit à examiner certains aspects de la gestion des ressources humaines au Havre. Il est difficile d'appréhender de manière précise et consolidée les effectifs consacrés à ce bloc de compétence, du fait de la forte sollicitation d'emplois temporaires afin d'assurer l'animation et la surveillance des enfants lors de toutes les périodes périscolaires.

Dans ce domaine, la chambre invite la ville du Havre à se conformer à la réglementation et à revoir ses pratiques en matière de régime indemnitaire, d'avantages en nature repas dans les cantines scolaires et de temps de travail.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Revoir les modalités de calcul des contributions aux écoles privées sous contrat d'association et les présenter en conseil municipal.
2. Doter les objectifs du projet éducatif territorial (PEDT) d'indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte.

RAPPEL AU DROIT

3. Mettre fin à la revalorisation de la prime de fin d'année et au versement de la prime annuelle lorsqu'elle n'est pas prévue au contrat des agents en contrat aidé.
4. Mettre fin à la gratuité des repas pour les personnels permanents affectés dans les écoles hors ATSEM.
5. Respecter la durée réglementaire du temps de travail, fixée à 1 607 heures par an.

I. RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme le contrôle de la commune du Havre au titre de sa compétence en matière scolaire et périscolaire à compter de l'exercice 2012. Par lettres en date du 21 mars puis du 6 juin 2017, le président de la chambre en a respectivement informé M. Édouard Philippe, maire en fonction jusqu'au 28 mai 2017 et M. Luc Lemonnier, maire du Havre depuis cette date. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 13 octobre 2017 entre M. Lemonnier et le rapporteur.

L'examen de la gestion de l'exercice des compétences en matière scolaire et périscolaire a été principalement conduit selon les axes suivants :

- l'organisation du territoire scolaire de la ville du Havre ;
- la mise en place de la réforme des rythmes scolaires ;
- l'examen des dépenses et des recettes des compétences en matière scolaire et périscolaire ;
- la gestion des ressources humaines pour ce qui concerne le personnel rattaché à ces missions.

Lors de sa séance du 20 novembre 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2012 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Lemonnier et M. Philippe, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Seul le maire a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 3 avril 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. Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Le contrôle par la chambre de la situation financière de la commune et de la gestion des opérations financières fera l'objet d'un rapport distinct.

II. LE TERRITOIRE SCOLAIRE DE LA VILLE DU HAVRE

La ville du Havre comprend, au 1^{er} janvier 2017, 175 599 habitants et s'étend sur une superficie de 47 km² environ. Elle est la ville principale au sein de la communauté d'agglomération havraise (CODAH), qui totalise 236 391 habitants pour une superficie de 191 km² environ¹.

Des études ont été réalisées en 2014 sur le diagnostic social infra-urbain de la CODAH (indicateurs sociaux dans les quartiers) et sur les perspectives démographiques de l'agglomération havraise à l'horizon 2030. Il ressort du premier diagnostic que « *l'agglomération havraise fait partie des grandes agglomérations françaises qui connaissent les difficultés sociales les plus marquées. Sur les 50 unités urbaines françaises de plus de 100 000 habitants, celle du Havre se situe au 39^e rang pour le revenu médian des ménages.* » En matière scolaire, cette situation se traduit notamment par l'implantation de plusieurs zones d'éducation prioritaire et la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement post et extrascolaire².

La seconde étude constate un recul démographique important depuis quarante ans, provenant essentiellement d'un solde migratoire déficitaire³. L'effet de cette tendance est peu perceptible sur les effectifs scolaires, qui décroissent légèrement (- 2 %) pour les rentrées scolaires 2013 à 2016⁴ et atteignent en moyenne 15 600 élèves pour le premier degré (maternelle et élémentaire). Ces effectifs ne tiennent pas compte de la scolarisation des enfants de moins de trois ans⁵.

Tableau n° 1 : Effectif scolaire des écoles publiques havraises

Maternelle

	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17 (données provisoires)
Nombre d'écoles	55	55	55	53	53
Nombre de sites	53	53	54	52	52
Nombre de classes	254	256	258	252	244
Nombre d'élèves hors très petites sections	6 214	6 223	6 183	6 133	5 259

Elémentaire

	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17 (données provisoires)
Nombre d'écoles	48	47	47	45	45
Nombre de sites	42	41	41	41	42
Nombre de classes	398	393	395	405	405
Nombre d'élèves	9 441	9 527	9 434	9 222	9 187

Source : Ville du Havre

¹ Source : INSEE, 2014.

² Programme de réussite éducative, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), « coup de pouce clé ».

³ Source : INSEE, 2014.

⁴ Les prévisions statistiques du ministère de l'éducation nationale tablent toutefois sur un infléchissement démographique pour les effectifs d'élèves du premier degré en 2017 et 2018, perceptible dans les données provisoires collectées pour la rentrée scolaire 2017/2018.

⁵ 173 enfants à la rentrée scolaire 2012, 187 en 2013, 170 en 2014, 172 en 2015 et 199 en 2016. Les services de la ville du Havre ont indiqué que 274 demandes de scolarisation en très petite section lui avaient été adressées pour la rentrée scolaire 2017.

À la rentrée scolaire 2017, la ville du Havre compte 95⁶ établissements publics et 10 établissements privés d'enseignement du premier degré.

A - Un territoire scolaire complexe dont la gestion relève essentiellement des services municipaux

1 - Un territoire inscrit dans les réseaux d'éducation prioritaire

La création des zones prioritaires en 1981 s'est accompagnée de la publication d'une circulaire du 1^{er} juillet 1981 qui en précise l'objectif dans les termes suivants : « *corriger l'inégalité [sociale] par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* », et définit les critères de sélection à prendre en compte pour y rattacher écoles et collèges (implantation géographique, composition socio-économique des familles, présence d'enfants étrangers ou non francophones, retards scolaires, etc).

Bien qu'aucune norme ne fixe le nombre d'élèves moyen par classe ou de professeurs attachés à l'établissement, la classification en zone d'éducation prioritaire (ZEP) a globalement pour effet une allocation par le ministère de l'éducation nationale de moyens humains supplémentaires.

La ville du Havre est particulièrement concernée par les dispositifs d'éducation prioritaire. Aux termes du dernier arrêté du rectorat de Rouen, pris le 12 juin 2015, les écoles du premier degré du Havre représentent 19 % des établissements REP⁷ recensés dans la Seine-Maritime et l'Eure⁸ et 47 % des écoles REP+⁹.

Au Havre, la révision de la carte de l'éducation prioritaire, couplée à une réduction du nombre d'écoles (voir partie II.B.1), est à l'origine d'une progression du maillage du territoire communal par les établissements. Si un peu plus de la moitié des écoles étaient rattachées au dispositif avant la rentrée scolaire 2015, la labellisation en REP/REP+ en concerne désormais plus de 62 %.¹⁰

Le nombre d'élèves inscrits dans les écoles relevant de l'éducation prioritaire, estimé à partir du tableau de suivi des dérogations élaboré en vue de la rentrée scolaire¹¹, a progressé de 24 % entre la rentrée scolaire 2014 et celle de 2015 (de 7 600 élèves environ à 9 400).

⁶ Ce chiffrage ne correspond pas à l'addition des écoles maternelles et élémentaires présentées dans le tableau car trois d'entre elles sont des écoles primaires (classes de maternelle et d'élémentaire regroupées) avec un seul conseil d'école et une seule direction d'école. Elles apparaissent donc deux fois dans les tableaux mais ne comptent « juridiquement » que pour un seul établissement.

⁷ « Réseaux d'éducation prioritaire ».

⁸ Première du classement, la ville du Havre (28 établissements) est suivie par Saint-Etienne-du-Rouvray (14 écoles), Le Petit-Quevilly et Bolbec (11 établissements chacun).

⁹ « Réseaux d'éducation prioritaire renforcés ». Première du classement avec 35 écoles, la ville du Havre est suivie par Rouen (11 écoles), Elbeuf et Evreux (8 écoles chacun).

¹⁰ D'après les données fournies par le rectorat, qui diffèrent pour une école en 2014 et une école en 2015 du recensement des services de la ville du Havre du fait de la comptabilisation des établissements par niveau (maternelle/élémentaire) plutôt qu'en fonction de leur statut juridique (école primaire qui regroupe les deux niveaux d'enseignement du 1^{er} degré), la couverture en éducation prioritaire passe de 55 établissements (sur 103) en 2013 à 59 (sur 95) en 2016.

¹¹ Ce tableau, élaboré par les services de la ville, contient des données provisoires établies en mai au moment du traitement des demandes de dérogations. Celles-ci sont susceptibles de modifications lors de la rentrée scolaire (nouvelles arrivées, déménagements, politique d'ouverture et de fermeture de classes retenue après la rentrée scolaire qui peut différer des statistiques prévisionnelles...) et ne comportent pas le même nombre d'élèves que le tableau présenté en introduction de la partie.

Au Havre, l'importance de l'éducation prioritaire se traduit par une politique de subventionnement spécifique : l'attribution de financements pour les sorties scolaires ou classes vertes, formalisée par la délibération du conseil municipal du 7 février 2011, est majorée pour les établissements REP et REP+ et des fonds sont alloués chaque année aux écoles REP et REP+ au titre d'actions pédagogiques. Ce financement, délibéré en conseil municipal, transite par le collège de rattachement des écoles REP et REP+¹². En cumul, de 2012 à 2016, la ville a versé 104 498 euros de subventions spécifiques pour les établissements de l'éducation prioritaire.

L'accompagnement des familles et des enfants est pris en charge également au travers d'autres dispositifs : le plan « Lire au Havre », le dispositif « coup de pouce clé », le programme de réussite éducative et les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité. Ces derniers, qui ont permis de suivre près de 900 élèves dans 28 établissements en 2016-2017, ne seront pas présentés dans le cadre du présent rapport.

Une nouvelle réforme relative aux moyens dévolus aux écoles doit être appliquée à la rentrée scolaire 2017, avec un objectif de dédoublement des classes de CP en REP+ étendu pour la rentrée scolaire 2018 aux classes de CP en REP et de CE1 en REP et REP+.

Elle a conduit à l'ouverture de 35 classes au Havre en 2017. En l'état des projections disponibles, le dispositif atteindrait 55 ouvertures en 2018, impliquant une réorganisation des locaux scolaires et un effort supplémentaire d'aménagement pour le budget communal.

2 - L'enseignement privé au Havre

Contrairement aux effectifs des écoles publiques, le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles privées progresse au cours de la période (+ 9 % entre 2013 et 2015).

Tableau n° 2 : Effectif scolaire des écoles privées havraises

Maternelle

	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17 (données provisoires)
Nombre d'écoles	10	10	10	10	10
Nombre de classes	34	38	36	35	35
Nombre d'élèves	856	872	916	914	ND

Elémentaire

	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17 (données provisoires)
Nombre d'écoles	10	10	10	10	10
Nombre de classes	65	65	66	68	69
Nombre d'élèves	1 518	1 570	1 665	1 667	ND

Source : Rectorat de l'académie de Rouen

¹² À compter de l'exercice 2014, cette dépense est imputée en sous-fonction 22 « Enseignement du deuxième degré » et n'apparaît donc plus dans la comptabilité fonctionnelle comme relevant des dépenses d'enseignement du premier degré. Ce montant n'est donc pas inclus dans la partie IV consacrée aux dépenses et recettes de la compétence scolaire et périscolaire pour les années 2014 à 2016. Le poids de cette subvention (19 400 euros en 2014, 18 600 euros en 2015 et en 2016) reste limité au regard des dépenses de personnel et d'équipement des écoles.

Lors de la rentrée scolaire 2016/2017, 14 % des élèves havrais relevant du premier degré sont scolarisés dans le privé. Ce ratio est supérieur aux moyennes de l'académie de Rouen (8,7 %) et du département de la Seine-Maritime (9,4 %) ¹³.

3 - Une gestion essentiellement municipale de la compétence en matière scolaire et périscolaire

La ville du Havre gère directement la compétence scolaire et périscolaire et ne recourt pas à la communauté de l'agglomération havraise (CODAH) pour mutualiser son organisation ou ses dépenses. Son projet éducatif territorial (PEDT), présenté dans la partie du rapport consacrée à la réforme des rythmes scolaires (cf. III. A. 4), est exclusivement communal.

Outre ses obligations patrimoniales et d'équipement et le fonctionnement des écoles dont elle est chargée par le code de l'éducation¹⁴, la commune du Havre propose un service de restauration scolaire en régie dont le coût net atteint, au compte administratif 2016, un peu plus de 6 M€ pour une moyenne de 8 294 repas servis par jour. Elle assure un service d'accueil périscolaire et participe au programme pédagogique des élèves par la mise à disposition de ses équipements culturels et sportifs. Les questions scolaires et périscolaires sont également abordées par la commune au travers de thématiques sociales (relation parents-enfants, réussite éducative, etc.) et d'actions menées en partenariat avec la caisse d'allocations familiales.

La ville n'a pas mis en place de service de ramassage scolaire ; le réseau des transports urbains, qui relève de la CODAH, est accessible aux jeunes usagers et l'organisation de déplacements éventuels (déjeuner, transport vers les sites d'activités sportives ou culturelles, vers les centres de loisirs, etc.) est confiée à un prestataire dans le cadre d'un marché public.

Les services municipaux sont organisés en six départements dont un est chargé du développement social, de la famille et du sport. Au sein de ce département, la direction de l'éducation comporte :

- un service administratif et financier, qui gère les relations avec les écoles et une partie des ressources humaines (congrés, variables de paye, grève, etc.) ;
- un service restauration et moyens, qui assure le fonctionnement des cantines scolaires, la gestion des équipements et les relations avec les usagers (gestion individualisée par exemple : santé, handicap, ...) ;
- un service formalités et relations, qui s'occupe des inscriptions scolaires, périscolaires et des centres de loisirs, du suivi de la facturation et de la régie cantine et des activités périscolaires ;
- un service gestion des écoles, orienté vers la gestion du personnel dans les établissements et du patrimoine bâti ;
- un service animation, qui prend en charge la gestion au quotidien du périscolaire et de l'extrascolaire (matin, soir, mercredi après-midi et centre de loisirs) en lien avec la

¹³ Ces chiffres proviennent du rectorat de l'académie de Rouen.

¹⁴ Article L. 212-4 du code de l'éducation : « La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées » et article L. 212-5 du code de l'éducation : « L'établissement des écoles élémentaires publiques, créées par application de l'article L. 212-1, est une dépense obligatoire pour les communes. Sont également des dépenses obligatoires, dans toute école régulièrement créée : 1° Les dépenses résultant de l'article L. 212-4 ; 2° Le logement de chacun des instituteurs attachés à ces écoles ou l'indemnité représentative de celui-ci ; 3° L'entretien ou la location des bâtiments et de leurs dépendances ; 4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ; 5° Le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, s'il y a lieu. De même, constitue une dépense obligatoire à la charge de la commune le logement des instituteurs qui y ont leur résidence administrative et qui sont appelés à exercer leurs fonctions dans plusieurs communes en fonction des nécessités du service de l'enseignement. »

direction du développement social chargée de l'organisation du vivier d'animateurs contractuels ;

- enfin, sont directement rattachés au directeur : le responsable du pôle éducatif et familial Molière, un chargé de mission périscolaire, un chargé de mission projets éducatifs scolaires, un assistant de direction et un pôle qui assure le suivi des conseils d'écoles.

La ville du Havre a fait le choix d'une gestion centralisée de la politique scolaire. Les besoins des écoles parviennent aux services par le biais de procédures de commandes, en concertation avec les directeurs des écoles, et de demandes de travaux. Par ailleurs, la direction procède à l'analyse des besoins exprimés par les conseils d'écoles.

La commune ne subventionne pas de caisse des écoles et pilote directement les moyens et ressources affectés aux écoles, soit en régie, soit par le biais de marchés publics.

Enfin, la mise en œuvre de la politique scolaire et périscolaire sollicite de nombreux services communaux du Havre en dehors de la direction de l'éducation : musées, lecture et accès à la connaissance, sport jeunesse et vie associative, bâtiments pour les travaux d'entretien et de réfection des locaux, finances, etc. L'activité de ces services n'a pas été examinée dans le cadre du présent contrôle.

B - La gestion de la carte scolaire pour la période 2012-2017

1 - La diminution du nombre d'équipements scolaires de la collectivité et la gestion des classes

Le parc scolaire de la ville du Havre s'est progressivement réduit depuis la rentrée scolaire 2012 pour atteindre 95 écoles (- 8 établissements). Cette tendance découle d'un mouvement de fusions d'écoles engagé par les services académiques (deux établissements présents sur le même site et regroupés au sein d'une direction unique). Elle traduit également le choix de la collectivité, opéré en concertation avec le ministère de l'éducation nationale, de regrouper des classes maternelles et élémentaires au sein d'écoles primaires (Pôle Molière, Acacias, Jean Maridor) et de fermer dans certains cas des écoles (Gravelotte, Amiral Courbet, Croix Blanche).

A l'intérieur de ce cadre, chaque année scolaire est l'occasion d'un ajustement du nombre de classes en fonction des ouvertures et fermetures de postes d'enseignants, dont le conseil municipal prend acte, et des ajustements à la sectorisation scolaire qui relèvent de sa compétence¹⁵.

La ville du Havre, représentée par ses services et l'élu chargé des questions éducatives, travaille en collaboration avec le rectorat - particulièrement l'inspecteur adjoint 1^{er} degré et le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) en résidence au Havre - en ce qui concerne les ouvertures et fermetures de classes.

Le travail d'ajustement des moyens aux effectifs par la fixation du nombre de classes ne repose pas pour l'instant sur des outils statistiques partagés. Les services de l'éducation nationale se fondent sur la remontée de données en provenance des directeurs d'école tandis que les services municipaux évaluent leurs besoins à court terme à partir de leurs propres documents de suivi. Un outil plus prospectif serait en cours de développement avec la CODAH pour anticiper l'évolution de la démographie scolaire.

¹⁵ Article L. 212-1 du code de l'éducation qui renvoie à l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales : « le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département. »

D'après la réponse fournie par le rectorat, l'académie ne se réfère pas à des seuils pour fermer ou ouvrir une classe mais affecte les moyens selon « *un modèle d'allocation progressif [...] qui combine des critères sociaux et territoriaux.* » Les changements s'appliquent pour la rentrée suivante.

2 - Les dérogations à la carte scolaire

L'affectation des élèves havrais aux écoles, qui dépend de la domiciliation des enfants au regard des choix de sectorisation scolaire adoptés en conseil municipal, peut faire l'objet d'une demande de dérogation.

Pour la ville du Havre, la gestion des dérogations, qui représente plus de mille dossiers par an, concerne essentiellement des demandes de mouvement internes aux écoles municipales. Pour les années scolaires 2013-2014 à 2016-2017, celles-ci ont été accordées dans 83 % des cas.

Ces demandes nécessitent du temps et des moyens afin de traiter les dossiers et de veiller à l'équilibre des effectifs par classe et par établissement scolaire. Ces moyens sont compris dans les dépenses de pilotage de la fonction éducative et n'ont pas de coût financier direct.

En revanche, pour les élèves scolarisés hors de la commune du Havre, les dérogations externes entrantes et sortantes se traduisent, lorsqu'elles relèvent des cas de figure prévus à l'article R. 212-21¹⁶ du code de l'éducation, par une participation obligatoire aux frais de fonctionnement des écoles d'accueil, comme présenté dans la partie 3 ci-après. Ces scolarités croisées font l'objet de flux financiers avec les communes voisines.

Le solde est négatif pour Le Havre ; il y a plus d'enfants havrais scolarisés dans les communes environnantes que d'enfants non domiciliés au Havre scolarisés dans ses écoles publiques.

Sur les 300 dérogations sortantes accordées de 2013 à 2016, une minorité seulement relève des cas de contribution obligatoire (scolarisation de la fratrie, raisons médicales, suivi en maternelle). Les autres motifs, comme le lieu d'implantation de l'assistante maternelle agréée, le choix d'un autre mode de garde, le lieu de travail des parents ou d'autres raisons (11 % des dossiers acceptés pour la période), si elles sont prises en charge, le sont au choix de la collectivité.

3 - Les relations de la ville du Havre avec les écoles privées sous contrat d'association et les autres communes accueillant des résidents havrais

a - Les flux de prise en charge des frais de scolarité

En plus des dépenses liées à ses propres écoles, la ville du Havre prend en charge une part de la scolarité des enfants havrais inscrits dans les écoles privées sous contrat d'association sur son territoire, à Sainte-Adresse (école primaire Jeanne d'Arc) ainsi que dans les écoles publiques de communes environnantes. Elle perçoit en retour les contributions des

¹⁶ « La commune de résidence est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants dans une autre commune dans les cas suivants : 1° Père et mère ou tuteurs légaux de l'enfant exerçant une activité professionnelle lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants, ou l'une seulement de ces deux prestations ; 2° État de santé de l'enfant nécessitant, d'après une attestation établie par un médecin de santé scolaire ou par un médecin agréé au titre du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, une hospitalisation fréquente ou des soins réguliers et prolongés, assurés dans la commune d'accueil et ne pouvant l'être dans la commune de résidence ; 3° Frère ou sœur de l'enfant inscrit la même année scolaire dans une école maternelle, une classe enfantine ou une école élémentaire publique de la commune d'accueil, lorsque l'inscription du frère ou de la sœur dans cette commune est justifiée : a) Par l'un des cas mentionnés au 1° ou au 2° ci-dessus ; b) Par l'absence de capacité d'accueil dans la commune de résidence ; c) Par l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 212-8. »

viles voisines dont les enfants sont scolarisés dans les établissements primaires publics du Havre.

Elle fixe chaque année, par délibération, le montant de sa participation aux frais de scolarité par élève selon les principes suivants :

- vis-à-vis des communes voisines, elle prévoit un montant maximum de participation sous réserve de la réciprocité du versement par élève scolarisé. La contribution est revue à la baisse si la commune extérieure délibère sur un montant inférieur à celui fixé par le conseil municipal du Havre ;
- le montant estimé par élève et par année scolaire est appliqué à la fois aux communes extérieures et aux écoles privées sous contrat d'association localisées sur le territoire havrais (600 € par élève puis 606 € à compter de l'année scolaire 2014/2015) ;
- le montant estimé pour les élèves scolarisés dans le public hors de la commune ne prend donc pas en compte la majoration des coûts moyens liée à la scolarité en maternelle (présence d'ATSEM) par rapport à l'élémentaire (voir IV.C.2) bien que les flux pris en charge comprennent des enfants des deux niveaux ;
- la contribution auprès de l'école privée Jeanne d'Arc, située à Sainte-Adresse, est fixée par une délibération distincte et différente en son montant (230 € par élève puis 232 € à compter de l'année scolaire 2013/2014).

La ville du Havre précise que le montant d'externat fixé pour les différentes communes de l'agglomération était adapté aux petites communes et répondait à des réalités de territoire et d'organisations familiales et professionnelles non prévues par l'article R. 212-21 du code de l'éducation.

L'ensemble de ces contributions est recensé au compte 6558 « *Autres contributions obligatoires* ». Les montants liés à ces flux croisés évoluent comme indiqué dans le tableau n° 3.

Tableau n° 3 : Participations aux frais de scolarité en provenance et en direction du Havre

Montants en €	2012	2013	2014	2015	2016
Contributions obligatoires versées au titre de la participation aux frais de scolarité	958 812	911 693	942 700	986 109	1 033 209
<i>Dont école privée Jeanne d'Arc à Sainte-Adresse</i>	6 409	5 980	6 728	-	17 632
<i>Dont écoles privées sous contrat d'association situées au Havre</i>	816 000	787 200	795 000	842 946	885 972
<i>Dont communes extérieures</i>	136 403	118 513	140 972	143 163	129 605
Versements de communes extérieures au titre des frais de scolarité	48 721	45 114	51 636	43 004	44 764
Coût net pour la commune du Havre de la scolarité des élèves havrais inscrits en dehors de ses écoles publiques	910 091	866 579	891 064	943 105	988 445

Source : fichiers des mandats et titres émis par la commune du Havre de 2012 à 2016-retraitement CRC. Les montants inscrits peuvent différer des comptes administratifs de la collectivité du fait des écritures de rattachement de charges et de produits (liées notamment aux décalages de calendrier entre année scolaire et année budgétaire), non prises en compte ici.

b - Les modalités de calcul des frais de scolarité versés au secteur privé

Les inscriptions dans le secteur privé sont en augmentation continue sur la période (voir tableau, p. 6-7). Ces inscriptions concernent, pour une grande partie, des enfants domiciliés au Havre. Le forfait de participation étant déterminé par élève, la dépense associée connaît mécaniquement une hausse. La contribution aux frais de scolarité qui en découle représente en moyenne 85 % du montant mandaté par la ville.

Cette contribution est obligatoire en vertu de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, qui prévoit que « *les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.* »

Pour la mise en œuvre du principe de parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association posé par le législateur¹⁷, les règles de prise en charge des dépenses ont été précisées par une circulaire ministérielle du 15 février 2012. Son annexe dresse une liste non exhaustive des types de dépenses qui composent l'externat des écoles publiques.

La consultation des délibérations de la commune fixant le montant de la contribution appelle les observations suivantes :

- aucune référence à un calcul des coûts de l'externat des écoles du Havre n'est mentionnée dans les débats et les décisions de l'assemblée délibérante. La collectivité a pourtant fourni des documents de travail précis reprenant le périmètre des dépenses retenues, les clefs de répartition et la méthode utilisée pour aboutir au montant voté de 600 puis 606 euros par élève de classe élémentaire ;
- le montant estimé est stable ; il se fonde sur un calcul des coûts issu des données financières 2007 et n'a été revalorisé qu'une seule fois au cours de la période¹⁸. Il ne fait donc pas l'objet d'un réexamen régulier en fonction des dépenses enregistrées dans la comptabilité de la collectivité et de la fluctuation des effectifs scolaires. La ville du Havre a précisé que l'actualisation périodique du forfait s'expliquait par la faible variation des dépenses d'une année sur l'autre et le besoin de prévisibilité sur la durée pour les bénéficiaires ;
- le périmètre des dépenses retenues ne correspond pas complètement à la liste des dépenses de fonctionnement de l'annexe à la circulaire : les frais de maintenance et de transports collectifs en sont exclus alors que l'annexe indique qu'il faut prendre en compte « *l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux [...] telles que chauffage, eau [...] contrats de maintenance, assurances,...* », le « *coût des transports pour amener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires* ». La rubrique 253 « *Sport scolaire* » n'a pas été retenue dans le champ des charges au titre de la compétence scolaire alors qu'elle semble en relever ; la ville ne procède pas à l'estimation du « *coût d'utilisation de[s] équipements* » comme les piscines et gymnases par les scolaires¹⁹. La ville du Havre souligne, en ce qui concerne l'utilisation des équipements sportifs, que celle-ci n'avait pas à être prise en compte dans le calcul du coût de l'externat car elle n'entraînait pas de facturation pour les écoles privées.

¹⁷ Article R. 442-47 du code de l'éducation.

¹⁸ La révision du forfait prend appui sur les données financières 2013 avec un changement de méthodologie.

¹⁹ Enfin, de façon plus marginale, certaines imputations comptables, qui regroupent des dépenses très diverses (c/61558 « *Entretien et réparations sur autres biens mobiliers* », c/6188 « *Autres frais divers* ») sont exclues par principe du calcul du coût de scolarité alors qu'elles relèvent pour partie des frais de fonctionnement des équipements scolaires (réparations, contrôle des normes de sécurité, etc.).

La chambre recommande à la ville du Havre d'estimer chaque année le coût moyen de l'externat de ses écoles publiques et de présenter son chiffrage à l'assemblée délibérante afin que celle-ci puisse fixer de manière plus objective sa contribution aux écoles privées havraises sous contrat d'association et discuter de ses modalités d'élaboration²⁰. L'ordonnateur a indiqué que, à compter de l'année scolaire 2018-2019, la commune intégrerait à sa délibération annuelle de fixation du forfait par élève un paragraphe explicatif du calcul de ce dernier.

c - Le cas particulier de l'école Jeanne d'Arc à Sainte-Adresse

En ce qui concerne les versements effectués auprès de l'école primaire privée Jeanne d'Arc, la commune ne précise pas quels sont les critères qui justifient la prise en charge des dépenses pour des élèves inscrits dans un établissement privé sous contrat hors du territoire communal.

Les débats comme les décisions de l'assemblée délibérante ne détaillent pas les éléments de détermination du montant versé. Il est simplement indiqué que la contribution correspond « au coût de la scolarité d'un élève dans cette école. »

Pour autant que la commune soit soumise à une obligation de prise en charge des élèves havrais de l'école primaire Jeanne d'Arc, elle n'est pas en mesure de le justifier au regard des conditions posées par l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation.

La ville a répondu qu'elle mettait fin à compter du 1^{er} janvier 2018 au versement de toute subvention à cet établissement.

III. LA MISE EN PLACE DE LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES AU HAVRE

A - Les étapes de la mise en œuvre de la réforme et les choix de gestion

1 - La réforme des rythmes scolaires a fortement modifié l'offre de service de la ville du Havre en matière éducative

Faisant suite à une demande présentée par la ville du Havre, le directeur académique des services de l'éducation nationale a délivré une autorisation de report de l'application du décret du 24 janvier 2013 à la rentrée scolaire 2014²¹.

Au cours de l'année 2013, la commune a mis en place des outils de consultation auprès de différents acteurs (parents d'élèves, associations, directeurs d'école, enseignants, personnel, etc.)²² afin d'obtenir des éléments d'aide à la décision avant de procéder à l'adoption des nouveaux rythmes scolaires. La neuvième demi-journée d'enseignement a été fixée au mercredi matin.

²⁰ Les hypothèses de prise en compte partielle de certaines dépenses de fonctionnement (part des fluides, du nettoyage et de l'entretien des locaux neutralisées du fait de la présence d'une cantine sur site ou de l'utilisation des locaux par les activités périscolaires) ne sont pas évidentes à appréhender et pourraient être à tout le moins explicitées.

²¹ Cette possibilité, prévue à l'article 4 du décret du 24 janvier 2013, était conditionnée par une demande du maire au directeur académique des services de l'éducation nationale formulée avant le 31 mars 2013. Le conseil municipal du Havre a autorisé le maire à solliciter le report de l'application de la réforme par délibération du 4 février 2013.

²² Les taux de participation obtenus sont les suivants : 37,5 % des foyers consultés, 15 % des associations sollicitées et 46 % des enseignants ciblés ont répondu au questionnaire. 35 % des directeurs ont participé à la réunion de concertation, 700 parents d'élèves élus ont été approchés, 650 personnels des écoles ont été rencontrés et plus de 200 personnes ont participé aux réunions publiques. La synthèse témoigne d'une grande variété de points de vue ; le choix du mercredi matin n'est privilégié que par 55 % des familles répondantes tandis que le samedi matin a recueilli plus d'arguments favorables lors des réunions de concertation organisées et auprès des enseignants (71 % des répondants).

Avant la mise en place de la réforme des rythmes, la commune proposait des activités périscolaires le matin et l'après-midi en complément de l'offre associative locale. Sa capacité d'accueil correspondait, à la rentrée 2013, à un contingent de 498 places (3 % de l'effectif scolaire²³) réparties sur une vingtaine d'établissements le matin avant la classe et de 1 502 places (10 % de l'effectif scolaire) réparties sur près d'une quarantaine de sites après la classe.

Les nouveaux besoins issus des changements d'organisation des journées scolaires ont conduit la ville du Havre à étoffer son service aux usagers à compter de septembre 2014 :

- les plages horaires de prise en charge communale ont été étendues d'un quart d'heure le matin (7 heures 30 à 8 heures 35 au lieu de 8 heures 20) et d'une demi-heure l'après-midi (de 16 heures à 18 heures 30 au lieu de 18 heures) et l'offre de garde avant l'école a été instaurée le mercredi matin. Cela correspond à un peu plus de 4 heures supplémentaires d'animation par site et par semaine par rapport aux plannings précédents²⁴ ;
- l'offre d'accueil périscolaire, tous acteurs confondus²⁵, a été généralisée alors qu'elle n'était proposée que dans une partie des établissements du premier degré avant la réforme des rythmes. La couverture des écoles pour l'accueil du matin par rapport au modèle antérieur a doublé dès 2014 pour atteindre 89 % des établissements à la rentrée scolaire 2016. L'accueil après la classe s'est déployé sur une vingtaine de sites supplémentaires en 2014 et couvrait 96 % des établissements en 2016. Cette évolution s'est accompagnée d'une progression du nombre de places proposées, dans l'optique de satisfaire toutes les demandes. La ville a mis en place une procédure d'inscription avant la rentrée scolaire afin de pouvoir adapter le nombre d'animateurs aux besoins et de répondre à toutes les demandes formulées dans ce cadre ;
- afin d'harmoniser les tarifs proposés aux familles, la ville a souhaité internaliser l'organisation du service et sa facturation en modifiant sa situation à l'égard des associations ; celles-ci sont devenues prestataires de service d'un marché d'activités périscolaires qui fait l'objet d'une analyse au point 3 ci-après ;
- la ville a renforcé son offre de centre de loisirs sans hébergement le mercredi après-midi en gestion directe et via un marché de prestation de services avec des associations ;
- la souplesse du dispositif périscolaire de l'après-midi s'est accrue ; les élèves ont désormais tous accès à un service d'accueil récréatif et ludique qui peut être couplé à une étude surveillée ou à la pratique d'un atelier²⁶ et les plages horaires ouvertes aux parents pour récupérer leurs enfants sont moins restrictives.

L'évolution du service périscolaire s'est accompagnée d'un changement de politique tarifaire pour les accueils de l'après-midi dont le contenu a été enrichi. La facturation intervient désormais à la journée et non plus de manière forfaitaire, au semestre. Le coût pour les familles qui utilisent très régulièrement le service a globalement augmenté²⁷ bien que le

²³ Le nombre d'élèves retenu pour aboutir à ce calcul exclut les enfants inscrits en très petite section en école maternelle car les règlements des accueils périscolaires de la ville du Havre précisent que les enfants de moins de trois ans ne peuvent être inscrits dans ce dispositif.

²⁴ Par délibération du 11 avril 2016, la ville du Havre a modifié le règlement intérieur des activités périscolaires en diminuant la plage horaire d'accueil le soir (fin à 18 h au lieu de 18 h 30).

²⁵ Dans le développement qui suit, l'ensemble des accueils périscolaires a été pris en compte, y compris ceux qui sont animés par des associations.

²⁶ Le dispositif périscolaire d'après-midi antérieur à la réforme des rythmes scolaires reposait sur une prise en charge unifiée des élèves au début de l'accueil pour un goûter puis sur une répartition en deux groupes en fonction des choix de la famille (accompagnement aux devoirs ou loisirs éducatifs), l'un étant exclusif de l'autre.

²⁷ Cette appréciation repose sur l'hypothèse d'une utilisation du service tous les jours où celui-ci est proposé : pour une famille n'ayant que très faiblement recours à l'offre périscolaire, la tarification journalière peut être plus avantageuse que la tarification forfaitaire trimestrielle. Avant la réforme des rythmes scolaires, l'accueil du soir pour une famille avec de faibles ressources coûtait 6 euros au trimestre. L'accueil du soir, au tarif le plus bas, est passé en 2014 à 0,2 euro par jour (sans atelier) soit 3,20 euros par

conseil municipal ait décidé d'une plus grande modulation des tarifs en fonction des ressources.

La fréquentation du service périscolaire a répondu à l'accroissement de l'offre mise en place par la ville du Havre : elle a doublé pour les accueils du soir (de 2 021 inscrits à 4 240) et triplé pour les accueils du matin (de 534 à 1 626 inscrits) entre l'année scolaire 2013-2014 et la suivante.

Le périmètre de l'action municipale en matière périscolaire a été sensiblement modifié par la réforme des rythmes scolaires ; l'effet de ces changements sur la qualité de service (accessibilité, variété, adaptation aux besoins des usagers), qui ne ressort pas nécessairement d'une analyse chiffrée du coût du dispositif, doit être souligné.

2 - Les nouvelles activités périscolaires ont conduit la ville du Havre à réorganiser ses services et à recruter massivement

Afin de faire face aux besoins organisationnels découlant de la réforme des rythmes scolaires, la direction de l'éducation a modifié son tableau des effectifs et créé de nouveaux métiers. Le tableau annexé aux comptes administratifs de la ville fait état d'une progression de l'effectif budgétaire de 100 postes entre 2013 et 2016 correspondant à 78,7 ETP.

Les nouveaux profils qui apparaissent parmi les emplois permanents sont principalement :

- des référents pour le périscolaire, répartis dans les établissements, chargés de la logistique des activités avant et après la classe ;
- des animateurs, désormais affectés à la fonction « éducation » dans la nomenclature fonctionnelle de la ville et pour lesquels les besoins se sont renforcés. Les animateurs participant au périscolaire avant réforme étaient comptabilisés avec les animateurs de centres de loisirs ;
- du personnel administratif, qui contribue au pilotage et à la réflexion relative à la compétence périscolaire.

En complément de cette réorganisation interne, la ville du Havre a recruté, pour chaque rentrée scolaire, des animateurs sur des postes saisonniers ou temporaires autorisés par délibération du conseil municipal. Ces embauches sont réparties entre postes à temps partiel (de 260 emplois à 25 % et 60 % pour la rentrée 2014 à 230 emplois échelonnés entre 50 et 75 % à la rentrée 2016) et postes sans fixation préalable des heures de travail donnant lieu à une rémunération en fonction des états horaires de service, soit 140 emplois en 2014 à 320 emplois à la rentrée 2016 fléchés sur le périscolaire.

À cette fin, la commune dispose d'un vivier d'agents d'animation destiné à répondre aux besoins municipaux dans tous les services demandeurs (centres sociaux, services d'animation, centres de loisirs et périscolaire). Ce dernier outil, indispensable pour assurer la continuité du service, représente un effort de gestion supplémentaire pour les services (recrutements fréquents donnant lieu à la mise en place de procédures normées, constitution et mise à jour des dossiers des agents, affectation dans les écoles au plus près des besoins, etc.)

mois si l'enfant est inscrit le lundi, mardi, jeudi et vendredi. Au tarif le plus élevé, l'accueil du soir hors atelier coûtait 10 euros au trimestre contre 1 euro par jour, soit 16 euros par mois en cas d'inscription pour tous les jours proposés après réforme des rythmes.

3 - Le marché de prestation de services avec les associations locales pour les activités périscolaires

La ville du Havre, qui poursuivait antérieurement un partenariat avec les associations de quartier, a opté, à compter de la rentrée 2014, pour un marché de prestations de services. Cette reprise en gestion directe lui donne la possibilité d'harmoniser les tarifs des activités périscolaires et de proposer à l'utilisateur un guichet unique sous la responsabilité des services municipaux.

Le pôle d'appui et de gestion, rattaché au département « développement social, famille et sport », a été chargé du marché selon la passation de la procédure adaptée ; la direction chargée de la commande publique met un guide à la disposition des services mais ne prend directement la main qu'en cas de procédure formalisée.

La passation du marché a permis de reconduire les acteurs historiques qui peuvent intervenir ponctuellement hors marché pour des activités périscolaires ou extrascolaires.

- Le marché comprend une prestation, « organisation d'accueils périscolaires et extrascolaires au sein des écoles et des structures municipales durant l'année scolaire 2014/2015 », allouée par secteur géographique. Il a permis, en pratique, de répartir les prestations entre les différents organismes du tissu associatif local - subventionnés pour d'autres actions - qui ont présenté une offre sur des lots distincts²⁸.
- Le seul candidat « externe » au Havre et présent sur tous les lots du marché, bien qu'ayant obtenu une note supérieure aux autres sur le critère de qualité de l'offre, proposait un tarif nettement plus élevé que ses concurrents. Il n'a cependant pas été en mesure de formuler une seconde offre après la demande de négociation du pouvoir adjudicateur, car ce dernier lui a laissé un délai de moins de 24 heures pour actualiser sa proposition. La ville du Havre souligne qu'un délai très court de négociation était nécessaire pour que le marché puisse être conclu à temps, sans fournir d'éléments permettant d'établir ce point. Le seul lot pour lequel aucune offre concurrente n'a été présentée a été déclaré sans suite et cette décision a été notifiée à l'intéressé²⁹.

La procédure de passation du marché n'appelle pas d'autre observation.

Une nouvelle procédure a été lancée pour la rentrée scolaire suivante, en adaptant le périmètre et la répartition des accueils organisés par les associations à ceux gérés en régie après une année de mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires. Les associations titulaires du précédent marché se sont à nouveau portées candidates et ont été sélectionnées pour l'année scolaire 2015/2016.

Les services de la commune n'ont pas conservé la trace des échanges portant sur la négociation des prix proposés par le candidat évincé. Il est rappelé que les documents échangés au cours d'une procédure d'attribution de marché constituent des archives publiques qui doivent être consignées et sauvegardées.

Enfin, en ce qui concerne l'exécution du contrat, le second marché conclu par la ville est plus exigeant en ce qu'il prévoit l'application de pénalités aux titulaires en cas de défaut de saisie des états de présence journaliers. Il revient à la collectivité de contrôler ses

²⁸ Les associations candidates subventionnées par ailleurs par la ville du Havre au titre d'activités organisées au profit des familles et des enfants n'ont pas été mises en concurrence entre elles car leur implantation locale les a conduites à proposer une offre sur les lots concernant les écoles dont elles sont proches.

²⁹ Ces deux documents ne sont pas complètement satisfaisants en la forme car ils ne mentionnent pas les voies et délais de recours contre la décision de déclaration sans suite.

prestataires afin d'assurer une bonne adéquation entre la qualité de service attendue et les prestations produites. La démarche d'évaluation et de suivi contenue dans cette clause mérite d'être pleinement observée.

4 - L'action éducative de la ville est retracée dans un document dont les objectifs ne sont pas mesurables

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 a conditionné l'éligibilité des collectivités territoriales au fonds de soutien pour les activités périscolaires à l'organisation de celles-ci dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT).

Cet outil partenarial, dont l'existence a été consacrée par l'article L. 551-1 du code de l'éducation, doit permettre d'articuler l'action périscolaire locale avec le service public de l'éducation « *sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État.* »

Deux circulaires du 23 mars 2013 et du 19 décembre 2014 ont précisé le rôle du PEDT et les conditions de sa mise en place³⁰. Le dispositif juridique existant reste cependant peu normatif ; il n'impose ni formalisme particulier, ni obligations de moyens à ce document de pilotage facultatif pour les collectivités territoriales concernées.

La ville du Havre s'est inscrite dans cette démarche. Elle a mis en place un comité partenarial autour de l'élue en charge de l'éducation³¹ afin d'esquisser un projet éducatif havrais. Un avant-projet issu de ces travaux a été présenté et approuvé par le conseil municipal lors de la séance du 15 décembre 2014. Le document qui en découle a été adopté par délibération du 6 juillet 2015 et validé le 16 juillet 2015 par l'académie de Rouen et la préfecture de Seine-Maritime. Il a donné lieu à la signature d'une « convention relative à la mise en place d'un projet éducatif territorial » le 14 septembre 2015.

Le PEDT havrais, qui décline le volet éducatif du projet social municipal « *Le Havre Ensemble* », est établi pour une période de trois ans, de la rentrée scolaire 2015 à la rentrée scolaire 2018. Il développe trois orientations prioritaires : « *s'inscrire dans une démarche d'éducation partagée* », « *donner à chaque enfant des chances pour grandir et s'épanouir* » et « *construire et avancer ensemble* ».

Ce document appelle plusieurs observations.

En premier lieu, toutes les thématiques abordées dans la convention relative à la mise en place d'un PEDT ne sont pas reprises. Le PEDT évoque simplement un « observatoire » du projet éducatif havrais alors que la convention indiquait que la structure de pilotage et les modalités de pilotage devaient être précisées dans le document. Le rôle et la composition du comité de pilotage et des groupes de travail (citoyenneté, langage, accompagnement à la scolarité, éducation artistique et culturelle) mis en place par la ville du Havre et régulièrement réunis ne sont pas déterminés par le PEDT. Celui-ci n'évoque pas non plus les « *intervenants en charge de l'encadrement et leurs qualifications* » ou « *les modalités d'information des familles.* »

En deuxième lieu, à la rentrée 2016, le projet éducatif havrais n'a pas été mis à jour malgré une évolution de l'offre périscolaire municipale : les accueils du soir ont été limités à une prise en charge jusqu'à 18 heures au lieu de 18 heures 30.

³⁰ Possibilité de recourir à un groupe d'appui départemental pour formaliser le PEDT, inscription du PEDT dans les dispositifs contractuels locaux existants, éléments à faire figurer dans le document, etc.

³¹ Ce comité a associé, entre autres, les représentants des services municipaux concernés, des services de l'éducation nationale, des parents d'élèves, de la direction départementale de la cohésion sociale et de la CAF.

En troisième lieu, la démarche de PEDT n'est pas clairement reliée aux documents que produisent déjà les services de l'éducation en matière périscolaire.

En dernier lieu et de manière plus substantielle, les modalités d'évaluation du PEDT que la convention mentionne ne sont pas définies. Si les différents groupes de travail réfléchissent aux actions possibles et aux pistes d'amélioration de l'existant, ils ne portent pas d'appréciation sur les effets des mesures mises en place dans le cadre du PEDT.

Analyser le PEDT semble difficile en l'état de formalisation de ses objectifs. Ceux-ci sont formulés en termes très généraux et ne sont pas déclinés sous la forme d'actions précises et mesurables. Le PEDT, comme les travaux qui lui sont associés, ne déterminent ni critères d'évaluation ni indicateurs.

Aussi, dans la perspective de l'arrivée à échéance du PEDT à la rentrée 2018 et de son éventuel renouvellement, la chambre recommande à la collectivité de compléter les objectifs de ce document d'indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte. La ville du Havre a confirmé que les observations de la chambre en matière d'évaluation seront prises en compte dans le nouveau PEDT validé en 2018. Elle indique qu'une démarche d'évaluation a été lancée en s'appuyant sur une méthode participative afin d'apprécier la dynamique partenariale autour du projet et la qualité de l'offre périscolaire.

B- Incidence financière de la réforme des rythmes scolaires

1 - Le chiffrage du coût des nouvelles activités périscolaires présenté par les services municipaux

Dès 2014, les services de la ville du Havre ont proposé au conseil municipal une projection du coût de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires pour la première année pleine, 2015, à l'occasion du rapport d'orientations budgétaires.

Le surcoût brut était estimé à 2,7 M€ et le surcoût net à 2 M€ en raison de la perception du fonds d'amorçage mis en place par l'État. Le calcul de ces coûts a été consigné par les services du pôle d'appui et de gestion dans un document de travail.

Ce document tient compte des dépenses nouvelles et des versements attendus de la CAF ainsi que des recettes provenant des usagers. Le périmètre du périscolaire qui est retenu comprend à la fois les activités avant et après la classe et l'accueil en centre de loisirs sans hébergement du mercredi après-midi³².

Ce chiffrage prévisionnel neutralise le coût de l'offre périscolaire existante (581 563 € en 2015) sans pour autant en expliciter les modalités de détermination. Interrogés sur ce point, les services ont indiqué que celui-ci comprenait uniquement les dépenses de personnel non permanent pour assurer les activités périscolaires.

2 - Analyse par la chambre au regard des éléments financiers disponibles

A partir de la méthodologie mise en œuvre par la ville du Havre pour la partie périscolaire de l'offre, le « coût » de la réforme en année pleine (2015) a été évalué suivant une méthodologie présentée à l'ordonnateur, qui retire du périmètre les activités périscolaires du mercredi après-midi.

En s'appuyant sur cette méthode, l'effet financier de la réforme pour ce qui concerne les seules activités périscolaires du matin et du soir est estimé à un surcoût de 1,4 M€ environ pour la ville du Havre en 2015.

³² Le surcroît d'activité pour le mercredi après-midi était estimé à un coût net en 2015 de 129 000 euros environ d'après l'étude fournie.

En rapportant le nombre d'élèves inscrits pour l'année 2015 (4 578 élèves inscrits au moins une fois, tous niveaux confondus³³) au coût net ainsi obtenu, le reste à charge moyen pour la ville du Havre avoisine, pour l'année, 300 euros par enfant participant aux activités périscolaires.

Le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques a élargi les possibilités de dérogation à l'organisation de la semaine scolaire à 9 demi-journées fixée par l'article D. 521-10 du code de l'éducation. Pour l'année scolaire 2017-2018, la ville du Havre a décidé de maintenir les rythmes scolaires fixés dans ses écoles publiques.

Elle indique qu'après consultation des familles et avis des conseils d'école, elle avait proposé à la directrice académique des services de l'éducation nationale de revenir à la semaine de 4 jours à compter de la rentrée scolaire 2018.

IV. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES ET DES RECETTES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES

A - L'exercice des attributions en matière scolaire et périscolaire représente un effort communal important en section de fonctionnement

1 - L'extension des compétences de la collectivité en matière périscolaire se traduit par une hausse des dépenses dans un environnement budgétaire contraint

Les dépenses consacrées à l'enseignement du premier degré figurant au compte administratif progressent continuellement tandis que le budget communal se resserre. En 2016, elles atteignent un montant total de 34,2 M€ contre 28,3 M€ en 2014, année précédant la mise en œuvre de la réforme. Cette évolution provient essentiellement du bloc périscolaire, alors que les crédits consacrés aux dépenses de fonctionnement des écoles sont stables (voir tableau annexe 1).

Le poste le plus concerné par cette tendance est celui des charges de personnel, qui représentent en moyenne sur la période 69 % du budget consacré à l'enseignement du premier degré. Un développement spécifique aux ressources humaines affectées à la compétence scolaire et périscolaire est présenté en partie V du présent rapport.

Tableau n° 5 : Poids des dépenses de personnel dans le budget de l'éducation

Montants en €	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses totales	27 532 144	28 316 841	30 007 462	33 579 562	34 215 882
<i>Dont dépenses de personnel</i>	18 983 289	19 643 171	20 606 425	22 861 585	24 076 036
<i>Dont charges à caractère général</i>	7 517 893	7 651 058	8 390 374	9 664 003	9 038 992

Source : comptes administratifs de la ville du Havre-retraitements CRC

La hausse de 5,5 M€ des dépenses consacrées aux compétences périscolaires entre 2012 et 2016 ne peut toutefois être entièrement imputée au coût de la réforme des rythmes scolaires. Le chiffrage de ses effets est plus complexe, comme rappelé

³³ Les élèves qui sont inscrits à la fois aux activités périscolaires du matin et du soir pour 2015/2016 ne sont comptabilisés qu'une seule fois. Les services de l'éducation ont transmis les listes d'inscrits par niveau et par période périscolaire puis les documents ont été rapprochés.

précédemment, et la progression constatée se compose à la fois d'un effet volume (plus d'usagers), d'un effet surcoût et d'un effet « périmètre ».

La commune a en effet développé une comptabilisation désormais plus exhaustive des coûts des activités périscolaires depuis 2014, année de mise en place de la réforme au Havre :

- aucune charge de personnel liée à l'animation périscolaire ne figure dans la fonction « éducation » en 2012 et 2013. Ces dépenses étaient rattachées à une autre direction des services municipaux et les animateurs comptabilisés auprès des centres de loisirs. L'enveloppe qui se rapproche le plus de l'existant en matière périscolaire pour ces deux années, la mission « *Accueil scolaire et méridien* », ne comporte aucune dépense courante (jeux, matériel d'animation, goûters, etc.) et comptabilise en réalité les participations versées aux communes et aux écoles privées ainsi que deux agents titulaires de la direction affectés à la gestion des formalités scolaires et recensés parmi les dépenses de personnel des fonctions support depuis 2015. Si cet effet a bien été identifié dans le tableau de synthèse présenté plus haut³⁴, il n'en demeure pas moins que les dépenses non comptabilisées dans la nomenclature fonctionnelle en tant que dépenses éducatives n'y apparaissent pas. En somme, avant 2014, l'action périscolaire de la ville n'était pas considérée comme faisant partie de sa mission éducative ;
- avant de confier, à compter de l'année scolaire 2014-2015, certaines activités périscolaires à des associations sous forme de prestations de service, la ville du Havre avait mis en place un partenariat avec les associations qui proposaient une offre périscolaire, matérialisé par une charte mais aussi des subventions de fonctionnement qui ne sont pas retracées dans la fonction « éducation » du budget. L'écart avant/après réforme des rythmes sur le subventionnement de ces associations peut être évalué à 370 000 euros environ³⁵. En revanche, la ville n'avait pas de visibilité sur les recettes perçues par les associations auprès des parents pour le périscolaire et l'éventuel manque à gagner pour elle depuis la reprise de la facturation en interne ;
- le périmètre retenu par la collectivité à compter de 2014 pour recenser les activités périscolaires comprend à la fois les activités du matin et du soir et l'offre de centre de loisirs du mercredi après-midi. La comptabilité fonctionnelle agglomère également les dépenses réalisées pour d'autres programmes sur le temps périscolaire comme les contrats locaux d'accompagnement scolaire³⁶.

Toute analyse des dépenses de fonctionnement consacrées aux compétences scolaire et périscolaire, telle que présentée dans les comptes administratifs, doit donc être nuancée par d'importants effets de périmètre.

Enfin, les dépenses recensées en matière scolaire ne recouvrent que les coûts directs ou directement imputables à une action scolaire. La ville du Havre met pourtant à la disposition des élèves du premier degré, sur le temps scolaire, des équipements culturels et sportifs (conservatoire, musées, piscines, base nautique, gymnases) et du personnel affecté à d'autres directions (guides, enseignants de musique, maîtres-nageurs, agents de police municipale pour la surveillance des sorties d'établissements...), qui ne sont pas valorisés.

³⁴ En effet, les charges liées aux participations du Havre versées aux écoles privées et aux communes accueillant des havrais sont isolées dans le tableau et la masse salariale correspondant aux agents de direction sous la mission « *Accueil scolaire et méridien* » a été rattachée aux charges non réparties, soit les services support.

³⁵ Cette évaluation repose sur la comparaison du montant moyen versé aux associations sur deux années pleines avant réforme et sur deux années pleines après réforme.

³⁶ Le dernier bilan chiffré disponible, qui porte sur l'année scolaire 2015-2016, recense, pour l'ensemble des établissements concernés, environ 766 000 euros de dépenses au titre du dispositif qui sont comprises dans les dépenses affectées aux compétences en matière scolaire et périscolaire.

2 - Des compétences essentiellement financées par le budget principal malgré la progression des recettes dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires

Pour la période 2012-2016, les recettes affectées à la compétence en matière scolaire et périscolaire ne couvrent en moyenne que 17 % des dépenses ; l'essentiel de l'effort en fonctionnement repose sur les ressources du budget principal de la collectivité.

Tableau n° 6 : Coût net en fonctionnement de l'exercice de la compétence en matière scolaire et périscolaire

Montants en €	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles de fonctionnement des compétences en matière scolaire et périscolaire	27 532 144	28 316 841	30 007 462	33 579 562	34 215 882
Recettes réelles de fonctionnement des compétences en matière scolaire et périscolaire	3 941 545	4 684 345	4 947 093	6 362 927	6 741 835
Coût net d'exercice des compétences scolaire et périscolaire retracé dans la comptabilité fonctionnelle de la collectivité	23 590 598	23 632 495	25 060 369	27 216 634	27 474 046
Taux de couverture des dépenses	14 %	17 %	16 %	19 %	20 %

Source : comptes administratifs de la ville du Havre-retraitement CRC. Les recettes de la nomenclature fonctionnelle retenues pour élaborer le tableau concernent les services communs de l'enseignement et de la formation (sous-fonction 20), les écoles maternelles (rubrique 211), les écoles primaires (rubrique 212), les classes regroupées (rubrique 213), l'hébergement et la restauration scolaire (rubrique 251) et les classes de découverte (rubrique 255).

L'amélioration de la prise en charge au titre des activités périscolaires (fonds d'amorçage, recettes en provenance de la CAF, recettes issue des usagers) est visible en 2015 et en 2016 dans le tableau présenté en annexe 5.

L'activité la plus génératrice de ressources, la restauration scolaire, représente un coût net³⁷ qui oscille entre 6,1 et 6,9 M€ sur la période examinée par la chambre. Elle est structurée depuis le 1^{er} juin 2003 autour d'une régie de recettes et d'avances, étendue par la suite aux activités périscolaires.

3 - Le coût de fonctionnement des écoles est maintenu à un niveau stable sur la période grâce à une maîtrise des dépenses, notamment de la masse salariale

Avec un taux de croissance annuelle de 0,9 % pour la période 2012-2016, le bloc « scolaire » des dépenses de la collectivité est particulièrement stable (en moyenne 14,7 M€ par an) malgré le poids des charges de personnel liées aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), désignés sous le vocable d'« accompagnement pédagogique », et aux agents d'entretien des écoles dont la trajectoire de progression est plus rapide.

La hausse tendancielle des charges de personnel est contenue par une maîtrise des autres postes. La diminution du nombre de sites scolaires est un élément qui contribue probablement à la baisse des dépenses liées aux fluides (20 % du budget en moyenne) et à l'entretien et la maintenance (4 % du budget).

³⁷ Ce coût net est obtenu en soustrayant des recettes constatées au compte administratif (titres émis et non pas titres recouverts) les dépenses constatées au compte administratif pour la rubrique 251 de la nomenclature fonctionnelle « Hébergement et restauration scolaire »

La ville a par ailleurs fait le choix de diminuer progressivement les crédits fléchés sur des dépenses moins significatives en montant comme les fournitures scolaires (- 7 % en moyenne annuelle), la rémunération de prestataires intervenant sur le temps scolaire (- 4 %) ou encore les subventions allouées aux coopératives scolaires (- 2 %). Pour ce faire, elle analyse puis hiérarchise les besoins exprimés sur le terrain, notamment lors des conseils d'école. La ville précise que la diminution des dépenses de fournitures scolaires est à mettre en lien avec une moindre consommation de papier due au déploiement du plan numérique dans les écoles et aux engagements du Grenelle de l'environnement.

4 - Le principal pôle de dépenses périscolaires de la collectivité reste la restauration scolaire

La mise en place d'une cantine pour les élèves de l'enseignement primaire a un caractère facultatif pour la collectivité.

La ville du Havre a fait le choix d'une restauration en régie avec préparation des repas sur site dans plus d'une soixantaine de cuisines. En 2016, elle a servi en moyenne 8 294 repas par jour, dont près de 7 442 aux enfants scolarisés dans les écoles communales.³⁸ Cette même année, la restauration représentait encore 63 % des dépenses du secteur périscolaire de la commune³⁹.

L'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement liées à la restauration collective (- 0,9 % de variation annuelle en moyenne sur la période) est neutralisé par la diminution du nombre de repas servis et ne permet pas d'en réduire le coût de production. Cet indicateur souligne la rigidité des coûts du service.

La progression des recettes en provenance des usagers du service et des subventions versées par France Agrimer pour soutenir la qualité nutritionnelle⁴⁰ a eu en revanche pour effet de diminuer le coût net du repas à la charge de la collectivité, qui est passé de 5,60 euros en 2012 à 5,33 euros en 2016.

Ce coût net ne tient pas compte des dépenses liées à l'amortissement des immobilisations et aux provisions des créances à risque.

B - La charge des écoles publiques se traduit également par des dépenses d'investissement

1 - La période 2012-2016 se caractérise par la réalisation d'un équipement à vocation scolaire de grande ampleur : le pôle Molière

Les crédits d'investissement de la ville du Havre pour des opérations liées à sa compétence scolaire et périscolaire représentent une part plus modeste du budget communal qu'en section de fonctionnement (5,6 % en moyenne sur la période). À l'exception de quelques aides ponctuelles pour des projets d'équipement (pôle Molière, aide à l'équipement numérique du ministère de l'éducation nationale de 126 000 euros en 2016), le financement de cette mission repose largement sur les ressources municipales.

³⁸ Ce chiffre intègre les repas pris par les adultes, qu'il s'agisse de personnel éducatif ou des agents communaux. Cette dernière pratique est présentée dans la partie consacrée au régime indemnitaire (V.C.2).

³⁹ La comptabilisation des dépenses périscolaires parmi les crédits consacrés à l'éducation et la montée en charge de l'offre périscolaire (matin, soir, mercredi après-midi) ont fait reculer la part relative de la restauration scolaire dans le budget « périscolaire » : 99,9 % en 2012, 99,8 % en 2013, 86 % en 2014 et 65 % en 2015, première année complète de mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires. Ces pourcentages sont obtenus en rapportant les dépenses du programme 251 « Hébergement et restauration scolaire » hors variations de stocks et charges exceptionnelles aux dépenses périscolaires du premier tableau récapitulatif présenté en partie IV.I.A (hors variations de stocks).

⁴⁰ Les recettes perçues par la ville du Havre pour les cantines scolaires en provenance de France Agrimer portent notamment sur des campagnes de soutien à la distribution de lait ou de fruits.

Le pôle éducatif et familial Molière est l'un des premiers investissements de la ville du Havre, suivi en autorisation de programme à compter de l'année 2012⁴¹. Il a ouvert ses portes à la rentrée scolaire 2014 en remplacement d'une école maternelle et d'une école élémentaire mais il a une vocation plus large avec un espace destiné au périscolaire, un centre de loisirs, un relais d'assistants maternels, un espace d'accueil pour les parents, des services aux familles...

Le programme, initialement estimé à 18,3 M€⁴² en 2012, a été réévalué tous les ans jusqu'en 2015 (20 M€) et affiche, au compte administratif 2016, une exécution à hauteur de 19,9 M€ et un coût net pour la ville du Havre, hors subventions, de 17,8 M€⁴³.

2 - La gestion du patrimoine scolaire et l'équipement des établissements constituent une charge d'investissement récurrente pour la commune du Havre

En dehors de cette opération exceptionnelle, les dépenses d'investissement sont essentiellement concentrées sur les équipements scolaires et oscillent entre 3 et 4 M€ selon les années.

Les écoles maternelles et élémentaires représentent en moyenne 89 % des crédits alloués au cours de la période 2012-2016, loin devant la restauration scolaire (9 %). Le tableau en annexe détaille la répartition des dépenses entre compétence scolaire, frais imputés aux services support et compétence périscolaire.

Les enveloppes consacrées aux écoles de 2012 à 2016 ont principalement été destinées à des travaux et aménagements en cours (7,5 M€), à la maintenance et aux petits travaux sur le patrimoine bâti (3,8 M€) et à l'équipement des salles de classe en mobilier, matériel de bureau, matériel informatique et numérique et plus largement matériel pédagogique (2,9 M€).

L'entretien de 94 sites scolaires et de 66 sites de restauration nécessite des interventions régulières et fait l'objet d'un suivi coordonné entre la direction de l'éducation et la direction chargée des bâtiments, qui réalise les travaux lors des vacances scolaires ou sollicite les entreprises au fur et à mesure de l'expression des besoins et en fonction des crédits disponibles.

Le planning des travaux est également alimenté par les demandes qui émanent des conseils d'école, pour lesquels la gestion de l'établissement est toujours la thématique la plus abordée.

Les budgets prévisionnels de travaux transmis au cours de l'instruction ne sont pas répartis par enveloppes correspondant aux différentes missions de la fonction 2 « *éducation* » présentée au compte administratif.

Leur exécution et leur rattachement aux différents axes d'action de la collectivité ne peuvent donc être aisément analysés en l'état, d'autant plus que l'imputation comptable retenue pour la majorité des dépenses, le compte des constructions en cours (c/2315), ne permet pas de distinguer les crédits alloués par type de travaux (accessibilité, mise aux normes, sécurisation, rénovation, réaménagement de locaux du fait de l'évolution du nombre de classes, etc.)

⁴¹ Si l'autorisation de programme a été votée lors du conseil municipal du 17 décembre 2012, les dépenses relatives au projet ont été engagées antérieurement à cet exercice. La délibération de création de l'AP rappelle à ce titre que 2,8 M€ de crédits ont été consommés avant 2012.

⁴² L'enveloppe initiale du projet répartissait l'effort de financement entre la ville du Havre (16,6 M€) et les subventions attendues (1,7 M€). Avec un coût net de 17,8 M€ pour la ville, constaté au compte administratif 2016, les dépenses consenties pour ce projet ont été appréciées de 7,3 % par rapport au plan de financement initial.

⁴³ Ce coût est légèrement minoré par la perception du solde de la subvention CAF (39 000 euros environ) pour le projet en début d'année 2017, visible dans la base comptable des titres de la collectivité consultée lors de l'instruction.

Bien que le logiciel financier de la collectivité procède à une répartition plus fine des missions présentées au compte administratif, cette présentation ne se retrouve pas dans les documents budgétaires.

Dans le logiciel, les missions présentées aux comptes administratifs sont rattachées à plusieurs enveloppes de programme pluriannuel d'investissement. Cet outil comporte également une subdivision des dépenses en différents programmes. Les intitulés et la destination de ces programmes sont plus précis et plus explicites que les missions reprises aux comptes administratifs, mais cette nomenclature reste interne aux services.

Les documents d'élaboration des travaux pourraient donc être complétés afin de faciliter le rapprochement, et la comparaison entre elles, des sources d'informations collectées et établies par les services municipaux sur l'investissement scolaire. La ville s'est engagée en réponse à examiner ce point.

3 - La place du scolaire et du périscolaire dans le projet pluriannuel d'investissement 2015-2020

La ville du Havre a généralisé la pratique des autorisations de programmes en 2014 afin de la coordonner avec son projet pluriannuel d'investissement (PPI) pour la période 2015-2020. Au sein de cet ensemble, les dépenses fléchées explicitement sur la compétence scolaire sont regroupées dans deux autorisations de programmes (AP), « Equipement des écoles » et « Aménagement des écoles » pour un montant total de 8 650 500 euros, soit 5 % du PPI⁴⁴.

⁴⁴ L'enveloppe totale du PPI telle qu'elle a été votée le 15 décembre 2014 par le conseil municipal s'établit à 159 087 383 euros. Au compte administratif 2016, le PPI 2015-2020 comporte 219 725 585,32 euros de crédits et les deux AP relatives aux écoles un total de 11 376 500 euros ; le poids de l'éducation parmi les projets d'investissement reste stable.

Les deux exercices clos pour la période sous revue présentent les résultats suivants :

Tableau n° 8 : Consommation des autorisations de programme rattachées à la compétence scolaire

Montants en euros	AP "Equipement des écoles"	AP "Aménagement des écoles"
Montant de l'enveloppe adoptée par délibération du 15 décembre 2014	2 100 500	6 550 000
Montant des crédits de paiement alloués pour l'exercice 2015 par délibération du 15 décembre 2014	762 500	2 635 000
Montant des crédits de paiement modifié par délibération du 14 décembre 2015	660 736	1 049 928
Montant des dépenses au compte administratif 2015	557 769	900 272
Vérification CORIOLIS 2015	557 769	900 272
Montant des crédits de paiement alloués pour l'exercice 2016 par délibération du 14 décembre 2015	789 264	2 089 720
Montant des crédits de paiement modifié par délibération du 19 décembre 2016	1 142 402	1 439 712
Montant des dépenses au compte administratif 2016	1 007 589	1 234 765
Vérification CORIOLIS 2016	1 007 589	1 234 765
Montant de l'enveloppe modifié par délibération du 19 décembre 2016	2 826 500	8 550 000
Montant mandaté au 18 décembre 2016 d'après CORIOLIS	1 007 589	
Dépassement des CP au 18 décembre 2016	218 325	
Montant de l'autorisation de programme consommé au 31 décembre 2016	60 %	25 %

Source : délibérations du conseil municipal, comptes administratifs, logiciel financier et comptable du Havre-retraitement CRC

Si le pilotage des autorisations de programme d'un PPI de cinq années ne peut être évalué après deux exercices, il est en revanche possible de constater que les services chargés de gérer l'enveloppe « Equipement des écoles » ont mandaté des dépenses au-delà du seuil fixé par la délibération portant adoption des crédits de paiement pour l'année 2016.

Jusqu'à modification de l'autorisation de programme « Equipement des écoles » par délibération du conseil municipal, il n'était pas loisible aux services de mandater les 218 325 euros supplémentaires de crédits de paiements avant le 19 décembre 2016, date de la délibération portant modification des crédits de paiement octroyés à cette AP⁴⁵.

La ville du Havre a indiqué en réponse que les crédits de paiement avaient été abondés de 300 000 euros en 2016 par décision modificative du 11 juillet.

⁴⁵ Articles L. 2311-3-I et R. 2311-9 du CGCT.

En l'absence de décision d'affectation de crédits de paiement supplémentaires à l'autorisation de programme « Equipement des écoles » dans ladite délibération, consultée en ligne, il n'est pas établi que l'enveloppe de dépenses d'investissement consacrée à l'équipement des écoles ait été augmentée entre le 1^{er} janvier et le 18 décembre 2016.

Il est rappelé à la commune que les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

A l'intérieur de ces deux autorisations de programme, les dépenses sont réparties entre différentes sous-enveloppes comme présentées dans le tableau suivant :

Tableau n° 9 : Ventilation des dépenses comprises dans les autorisations de programme rattachées à la compétence en matière scolaire

	AP "Aménagement des écoles"			AP "Equipement des écoles"	
	2015	2016		2015	2016
Rénovation des locaux	211 002	185 995	Acquisition de mobilier et matériel informatique	245 186	214 157
Entretien des espaces verts	24 406	9 935	Equipement restauration	191 446	255 794
Informatisations des locaux	47 976	48 014	Matériel ludique et pédagogique	85 702	83 811
Restructuration des écoles	616 887	990 822	Renouvellement du matériel d'entretien	35 436	108 976
Total	900 272	1 234 765	Plan numérique	-	344 851
			Total	557 769	1 007 589

Source : logiciel comptable et financier de la ville du Havre- retraitement CRC

Certaines dépenses ne semblent pas de nature à justifier une imputation en section d'investissement (l'abattage d'arbres compris dans l'entretien des espaces verts ou les travaux de peinture recensés dans la rubrique rénovation des locaux).

L'affectation des crédits entre ces différentes enveloppes ne figure pas dans les délibérations relatives aux autorisations de programme consultées pour la période sous revue. Le conseil municipal pourrait en être informé dans la mesure où l'intitulé choisi ne permet pas d'appréhender la nature des dépenses d'investissement consacrées à la compétence scolaire et ne répond pas tout à fait à la finalité initiale du dispositif des autorisations de programme, qui « *correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune.* »

Enfin, en dehors de ces deux AP, d'autres enveloppes du PPI, comprises essentiellement dans la maintenance et la modernisation du patrimoine⁴⁶, comprennent des investissements affectés à la compétence scolaire. D'après le fichier des mandats, ces dépenses représentent un montant de 1,3 M€ en 2015 et 1,5 M€ en 2016.

⁴⁶ Il s'agit des autorisations de programme « économies d'énergie », « mise aux normes réglementaires des bâtiments communaux » et « rénovation et réhabilitation des bâtiments communaux ». Pour l'année 2016 en effet une autorisation de programme de l'enveloppe « pilotage et moyens de la collectivité » a été affectée à la fonction éducation, intitulée « acquisition et renouvellement du matériel roulant ».

Le conseil municipal ne dispose donc pas d'une information précise sur le fléchage des investissements de ces autres autorisations de programme sur la compétence scolaire.

Plus largement, la collectivité ne procède pas à un recensement global et exhaustif de l'effort financier consenti en investissement pour l'exercice de la compétence scolaire et périscolaire.

Le conseil municipal ne connaît pas la répartition des enveloppes au sein des autorisations de programme consacrées à l'éducation, ne sait pas quelle est la part des autres autorisations de programme qui vient abonder des interventions dans le domaine scolaire et doit se reporter aux annexes du compte administratif pour identifier, sous des intitulés de missions généraux, la part des investissements hors autorisations de programme qui sont fléchés sur des crédits scolaires. La ville du Havre a répondu qu'elle examinerait les modalités de communication au conseil municipal d'éléments plus détaillés sur la réalisation des autorisations de programme.

C - Le coût de la scolarité du premier degré pour la ville du Havre

Après application de la méthodologie présentée à la collectivité au stade provisoire, les dépenses de fonctionnement en direction des écoles⁴⁷ se répartissent comme indiqué dans le tableau suivant.

La scolarité d'un élève de classe maternelle est plus coûteuse en personnel pour la commune car elle implique, aux côtés des enseignants, la présence d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) correspondant en moyenne sur la période à 140 équivalents temps plein travaillé déployés dans plus d'une cinquantaine d'établissements. La masse salariale relative à cet effectif progresse de 13 % entre 2013 et 2016 et constitue le principal facteur de progression du coût par élève, qui atteint 1 444 euros environ en 2016.

À l'exception de l'année 2015, le coût de scolarité obtenu par cette méthodologie pour un élève de classe élémentaire est légèrement supérieur à celui qui est adopté par le conseil municipal pour arrêter le montant de la participation aux frais de scolarité des havrais dans les écoles publiques hors commune et dans les écoles privées sous contrat d'association (voir II.B.3).

Tableau n° 10 : Coût moyen brut par élève pour les dépenses de fonctionnement de la compétence scolaire

	2013	2014	2015	2016
Maternelle				
dépenses de fonctionnement	8 795 181 €	8 778 852 €	8 892 876 €	9 140 586 €
nombre d'élèves	6 401	6 393	6 355	6 332
coût moyen brut par élève	1 374 €	1 373 €	1 399 €	1 444 €
Elémentaire				
dépenses de fonctionnement	6 181 186 €	6 059 864 €	5 569 714 €	5 789 429 €
nombre d'élèves	9 441	9 527	9 434	9 222
coût moyen brut par élève	655 €	636 €	590 €	628 €

⁴⁷ Sont recensées dans ce périmètre les dépenses des rubriques fonctionnelles 211, 212, 213, 253 ainsi que l'ensemble des dépenses relatives aux subventions de fonctionnement (657) imputées dans les rubriques 20, 211, 212, 213 et 255 des comptes administratifs de la ville du Havre.

Ensemble du premier degré				
dépenses de fonctionnement	14 976 367 €	14 838 716 €	14 462 590 €	14 930 014 €
nombre d'élèves	15 842	15 920	15 789	15 554
coût moyen brut par élève	945 €	932 €	916 €	960 €

Source : comptes administratifs de la ville du Havre 2013 à 2016, effectifs scolaires fournis par les services de la ville du Havre-retraitement CRC.

Il convient d'ajouter à ces éléments les dépenses des services supports de l'éducation ainsi que les dépenses d'investissement régulières (hors construction du pôle Molière) afin d'obtenir une estimation du coût moyen total de la scolarité au Havre dans les deux niveaux de l'enseignement du premier degré.

Pour l'année 2016, celle-ci correspond à 1 800 euros bruts environ pour un élève de maternelle et un peu moins de 1 000 euros bruts pour un élève de classe élémentaire.

V. LES RESSOURCES HUMAINES RATTACHÉES AUX COMPÉTENCES EN MATIÈRE SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE

A - Des effectifs en progression mais difficiles à quantifier de manière consolidée

1 - Les documents de recensement des effectifs ne retracent pas l'ensemble des agents intervenant au titre de la compétence scolaire et périscolaire

Les états du personnel annexés aux comptes administratifs témoignent de la progression de l'effectif budgétaire et de l'effectif pourvu octroyé à la direction de l'éducation (de 607,50 postes ouverts en 2012 à 697 en 2016 et de 594,50 postes pourvus en 2012 à 678 en 2016) et de l'effet de la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

Ce premier document ne présente toutefois pas les effectifs de la direction en équivalent temps plein travaillé (ETP) et ne permet pas d'évaluer la force de travail consacrée aux compétences scolaire et périscolaire.

Un tableau de suivi des effectifs de la direction a donc été sollicité afin de compléter cette première approche. Certains chiffres sont différents de ceux présentés aux comptes administratifs à compter de l'année 2014 (1 poste d'écart, puis 9 en 2015 et 13 en 2016). La commune n'a pu expliquer ces écarts.

En dehors de ce premier ensemble, le suivi des agents remplaçants et des animateurs non titulaires est consigné dans d'autres documents et par un second service, le pôle d'appui et de gestion. D'autres agents vacataires ont été retrouvés grâce aux bulletins de salaire (vacations de cantine scolaire notamment).

La concordance des données concernant les effectifs et leurs montants n'est pas aisée à vérifier entre les différentes sources. L'absence d'harmonisation entre les rubriques renseignées dans les bulletins de salaire (statut des agents, service d'affectation, métier...) et les tableaux de suivi ne facilite pas les opérations de contrôle des effectifs et de la rémunération⁴⁸.

⁴⁸ Notamment pour ce qui concerne le statut des agents, un « autre statut » en paye pouvant être un contractuel du PAG et non un vacataire. La différence est importante en matière de vérification des éléments de paye, certains droits n'étant pas ouverts à des vacataires (SFT, indemnité de résidence). Si le fichier de paye n'est pas fiable, le contrôle des éléments de rémunération des vacataires ne peut être conduit grâce à des requêtes dans le fichier de paye.

Par ailleurs, l'effort en personnel consacré à la compétence scolaire et périscolaire par d'autres services municipaux n'est pas valorisé. Les services de l'éducation ont rassemblé quelques éléments de calcul lors du contrôle réalisé par la chambre. Il est évalué à 1,3 équivalent temps plein (ETP) de professeur d'enseignement artistique, 4 ETP d'assistants d'enseignement artistique et 3,6 ETP pour l'accueil d'élèves dans les structures culturelles municipales (musées, archives, bibliothèques, etc.) La mobilisation en matière de prévention routière et de surveillance des entrées d'écoles correspond à plus de 200 interventions et 1 ETP sur les six premiers mois de l'année 2017.

Cette évaluation reste partielle en l'absence des coûts liés à la prise en charge des écoles dans les piscines municipales et d'autres équipements sportifs et ne suit pas de méthodologie précise.

Une poursuite de cette démarche d'évaluation permettrait aux services d'affiner une présentation d'ensemble des moyens de la politique scolaire havraise pour l'enseignement du premier degré.

2 - Les effectifs permanents depuis 2011

L'exploitation des tableaux des titulaires, stagiaires et contractuels, qui dresse une photographie des effectifs au 31 décembre de chaque année et correspond aux emplois recensés pour la direction de l'éducation dans les comptes administratifs, fait apparaître une augmentation des effectifs à temps plein de 15 % entre 2011 et 2016.

Avec la réforme des rythmes scolaires, le service éducation s'est réorganisé et les effectifs sont passés de 504,99 ETP en 2013, dernière année civile avant réforme, à 583,69 ETP en 2016, soit une progression de 78,7 ETP.

Les métiers des services de l'éducation les plus représentés restent cependant ceux d'agent d'entretien des écoles (29 % des ETP en 2016), d'ATSEM (24 %) et de cuisinier-aide de cuisine en restauration scolaire (22 %).

Le nombre d'animateurs rattachés à la direction de l'éducation, qui atteint 5 % des ETP en 2016, a augmenté sur la période. De nouvelles missions sont visibles dans le suivi des effectifs (comme les adjoints aux responsables de loisirs) et des référents périscolaires ont été recrutés dès 2014. En 2016, ils représentaient 43,35 ETP.

Cette montée en charge de la compétence périscolaire est légèrement atténuée par des efforts de mutualisation et de rationalisation sur les missions plus historiques des services de l'éducation : les cuisiniers et aides de cuisine ont diminué de 9,60 ETP de 2011 à 2016 et l'effectif des agents d'entretien des locaux a diminué de 5,59 ETP sur la même période.

Le personnel scolaire et périscolaire permanent⁴⁹ est majoritairement féminin (87,38 % de l'effectif en 2016, proportion qui a peu évolué depuis 2011) et constitué à 95 % d'agents de catégorie C. Le renouvellement des agents dans les années à venir va être conséquent (54 agents ont 60 ans et plus) et devra être anticipé par la direction de l'éducation. Les mouvements concernent principalement les ATSEM et les agents d'entretien.

Les départs à la retraite sont en augmentation pour l'année 2016⁵⁰. Les documents fournis par les services de la ville du Havre indiquent que, pour les services de l'éducation, le remplacement des départs à la retraite n'est pas systématique. Pour la période 2012 à 2016, sur 120 départs à la retraite, 20 postes n'ont pas été pourvus, soit 17 % de l'ensemble.

⁴⁹ Source : tableau Excel « Effectifs de l'Education de 2011 à 2017 » fourni par la ville du Havre.

⁵⁰ 196 agents ont 55 ans et au plus au 31 décembre 2016, soit 30 % de l'effectif permanent (665 agents).

3 - Les effectifs « remplaçants »

On peut estimer le poids de ce vivier contractuel à environ 27 ETPT au 31 décembre 2016. Les agents interviennent ponctuellement sur les missions de restauration scolaire, d'accueil scolaire et d'animation périscolaire, d'accompagnement pédagogique et d'entretien d'équipement scolaire afin de remplacer les effectifs permanents absents.

Pour le personnel scolaire et périscolaire⁵¹, l'absentéisme représente environ 16 000 jours en 2016. Ces absences sont comblées par les effectifs de remplaçants mais également par le vivier d'animateurs, nettement plus nombreux.

Les tableaux de suivi fournis ne permettent pas d'évaluer, pour chacun des agents du vivier, le nombre d'heures travaillées pour une année scolaire donnée et le poids de cette catégorie d'emplois pour la ville du Havre. Une comptabilisation plus précise du temps de travail des remplaçants permettrait à la direction de l'éducation d'avoir une vision consolidée de ces effectifs.

4 - Le vivier d'animateurs périscolaires et extrascolaires

D'après les tableaux du pôle d'appui et de gestion de la commune, le vivier d'agents contractuels et vacataires d'animation a augmenté, passant de 409 animateurs en 2012 à 632 en 2016.

Cette source ne permet toutefois pas d'identifier, sur cet ensemble, les agents ayant effectivement exercé des fonctions d'animation pendant l'année scolaire et les heures de travail effectuées qui constituent la base de calcul de leur rémunération.

En croisant le tableau de 2016 avec les bulletins de paye de 2016, on obtient, en heures travaillées d'animation, une estimation d'environ 118 ETPT pour l'ensemble du vivier. Ce chiffre est nécessairement inférieur pour ce qui concerne l'animation périscolaire car certains agents ne sont pas affectés sur des missions relevant de la direction de l'éducation (« gestion dispositif insertion », « centres sociaux », « jeunesse »).

5 - Les effectifs 2016 d'après les bulletins de paye

L'exploitation des bulletins de paye 2016⁵² permet d'estimer les effectifs à temps plein travaillé relevant des compétences scolaire et périscolaire à près de 687 ETPT.

D'après la nomenclature renseignée dans la paye, 75 % des effectifs rémunérés sont des agents titulaires et stagiaires (environ 466 + 25 ETPT), le reste étant réparti entre près de 125 ETPT contractuels et 72 ETPT vacataires.

La force de travail est affectée en premier lieu à la restauration scolaire et l'accueil scolaire méridien (près de 206 ETPT), puis à l'entretien des équipements scolaires (environ 154 ETPT), l'accompagnement pédagogique (environ 153 ETPT), l'accueil scolaire et animation périscolaire (près de 135 ETPT), et enfin au pilotage de la fonction éducation (37 ETPT).

Pour conclure, un suivi global des effectifs, au-delà des seuls effectifs permanents et à l'aide de rubriques harmonisées, permettrait une meilleure lisibilité de l'évolution et des coûts des effectifs.

⁵¹ Sources : fichier PDF « TbAbs_EDUCATION_121016 » fourni par la ville du Havre. Le personnel scolaire et périscolaire comprend les ATSEM, cuisinier, direction, entretien, accueil scolaire animation extrascolaire, accueil scolaire animation formalités, accueil scolaire animation périscolaire, restauration administrative, R.G.E et surveillance restauration scolaire.

⁵² Services « accompagnement scolaire », « accueil animation périscolaire », « accueil scolaire méridien », « entretien équipement scolaire », « pilotage fonction éducation », « restaurant scolaire périscolaire ».

En l'état des documents fournis, il n'est pas possible de chiffrer avec précision, à une date donnée, l'ensemble du personnel intervenant dans les écoles. La lisibilité entre les tableaux fournis par la ville du Havre et les rubriques de paie pourrait être améliorée, notamment pour faciliter l'exercice d'un contrôle des éléments de la paye.

La collectivité pourrait se doter d'outils de pilotage et de suivi plus précis afin d'être en mesure d'estimer et de contrôler le volume d'heures consacré au service scolaire et périscolaire.

La mise en place des nouveaux rythmes scolaires a conduit à une progression de tous les types d'effectifs (permanents, remplaçants, animateurs), auxquels il faudrait ajouter, pour avoir une vision complète, les moyens humains mobilisés et facturés par les associations titulaires du marché d'activités périscolaires.

B - La progression de la masse salariale des services de l'éducation

Comme rappelé plus haut (IV.A.1), les dépenses de personnel rattachées aux compétences scolaire et périscolaire représentent en moyenne 69 % des dépenses totales de la période 2012-2016. La masse salariale correspondant aux services de l'éducation est répartie dans plusieurs sous-fonctions⁵³ de la nomenclature fonctionnelle du budget et a fortement progressé, en partant de presque 19 M€ en 2012 pour atteindre un peu plus de 24 M€ en 2016.

Au sein de cet ensemble, les dépenses de personne imputables aux écoles primaires, soit essentiellement les ATSEM et les agents d'entretien, ont augmenté de 10 % entre 2012 et 2016. Seule la masse salariale de la restauration scolaire est en légère diminution, en cohérence avec la baisse des effectifs présentée plus haut, elle-même liée à une recherche d'optimisation des dépenses de cantine dont les effets restent mesurés.

La progression de la masse salariale la plus marquée reste celle correspondant aux animateurs périscolaires le matin, le soir et le mercredi après-midi, regroupée dans la rubrique « 255. classes de découverte ». Entre 2014, première année de mise en place des nouveaux rythmes scolaires, et 2016, le budget consacré à ces emplois est passé de 802 814 € à 3 613 757 €. Ce poste représente désormais 15 % des crédits affectés aux dépenses de personnel rattachées aux compétences scolaire et périscolaire.

La forte hausse des dépenses scolaires d'animation, pour ce qui concerne le mercredi après-midi, doit toutefois être mise en rapport avec la baisse des dépenses de personnel de centre de loisirs (- 44 % entre 2012 et 2016), rubrique qui comptabilisait, avant 2014, les dépenses de centres de loisirs pour la journée complète du mercredi. Ces effets de périmètre invitent à la prudence dans l'interprétation des évolutions de la masse salariale pour ce qui concerne le personnel recensé dans les rubriques 255 et 422 de la nomenclature fonctionnelle de la collectivité.

Les chiffres présentés ci-dessus ne retracent pas la rémunération des animateurs associatifs négociée dans le cadre du marché de prestation de services d'activités périscolaires⁵⁴.

⁵³ Sous-fonctions : 20 « services communs d'enseignement et de formation », 211 « écoles maternelles », 212 « écoles primaires », 213 « classes regroupées », 251 « hébergement et restauration scolaire », 253 « sport scolaire » et 255 « classes découvertes ». L'un des postes recensés dans le tableau des effectifs de l'éducation joint au compte administratif est chargé du suivi de dispositifs qui relèvent de l'enseignement du 2nd degré (sous-fonction 22) mais l'essentiel de la masse salariale ainsi regroupée est consacré à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire.

⁵⁴ Cette rémunération couvre essentiellement les frais de personnel mis à disposition par les associations titulaires du marché pour les activités périscolaires mais elle est enregistrée en comptabilité comme une rémunération d'honoraires (c/6228), qui progresse, elle aussi, entre 2014 et 2016 (de 712 000 euros à plus d'1,7 M€).

Si la commune souhaite maintenir le nouveau système, la chambre l'encourage à réaliser une étude comparée des charges de personnel liées aux activités périscolaires entre régie directe et prestations confiées aux associations afin d'alimenter sa réflexion sur la part de chacun de ces modes de gestion et d'accroître sa connaissance des coûts lors de la conclusion du prochain marché.

C - Le régime indemnitaire appliqué aux agents rattachés aux compétences scolaire et périscolaire et la perception d'avantages en nature

1 - Les primes en vigueur à la ville du Havre versées aux agents relevant de la compétence scolaire et périscolaire

Le régime indemnitaire des agents relevant des compétences scolaire et périscolaire n'a pas fait l'objet d'un contrôle exhaustif ; seul un échantillon de primes a été analysé par la chambre.

Les documents relatifs au régime indemnitaire en vigueur consistent en une délibération adoptée le 23 octobre 2006 déclinant les primes applicables par filière, partiellement modifiée par la délibération du 19 décembre 2011 et deux délibérations du 19 décembre 2016.

a - *La prime de fin d'année*

La prime de fin d'année est versée aux agents titulaires, stagiaires, contractuels ainsi qu'aux vacataires. La compatibilité de cette prime avec le dispositif des avantages collectivement acquis prévu à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale apparaît discutable.

La délibération du 23 octobre 2006 fixant le régime indemnitaire rappelle le principe du maintien en l'état et de l'attribution, selon les textes en vigueur, de la prime de fin d'année « *selon les délibérations annuelles* ». Les délibérations de 2012 à 2016 réaffirment l'accord de principe du conseil municipal pour le versement de la prime et en rappellent les modalités de calcul. Elles renvoient à la délibération du 16 octobre 1995 qui précise les modalités d'octroi de la prime de fin d'année et à la délibération du 2 novembre 1987 prévoyant l'inscription au budget d'un crédit correspondant à un versement direct d'une prime au personnel actif de la ville du Havre.

La délibération fixant l'attribution de la prime de fin d'année préalablement à l'entrée en vigueur⁵⁵ de la loi du 26 janvier 1984 ne prévoit pas de modalités de revalorisation du montant versé. Adoptée le 12 décembre 1983, elle comprend simplement le vote d'un montant global de 140 000 francs (soit actuellement 21 342 €), qui complète le « *versement de la prime annuelle de fin d'année en direction du personnel municipal.* »

La ville du Havre a répondu que, malgré l'absence de preuve documentaire, la prime de fin d'année versée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 faisait l'objet d'une revalorisation régulière, inchangée depuis.

La chambre ne peut faire sienne cette réponse en l'état des documents qui lui ont été transmis. Dès lors que la revalorisation de cette prime n'a pas été prévue au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 1984 précitée, la collectivité ne dispose d'aucun fondement pour poursuivre cette pratique, à laquelle elle doit mettre fin.

⁵⁵ Article 111 précité : « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.* »

b - La prime de fin d'année versée au personnel retraité par le comité des œuvres sociales et des loisirs (COSL)

De plus, et au moins jusqu'en 2015, la prime de fin d'année a été versée aux agents de la commune, retraités avant le 1^{er} janvier 1995, par le biais d'une subvention versée au comité des œuvres sociales et des loisirs (COSL) pour un montant unitaire de 183,70 euros, au titre des avantages collectivement acquis.

La délibération du 16 octobre 1995, qui a limité ce droit aux agents retraités ou bénéficiant d'une réversion avant le 1^{er} janvier 1995, rappelle que cette décision conduit à mettre la commune « *en conformité avec la loi, puisqu'il [lui] est interdit, en principe, de verser une rémunération complémentaire à des agents en retraite.* »

Cette pratique est confirmée par la convention de mise à disposition de moyens conclue entre la ville du Havre et le COSL dans sa version en vigueur du 19 avril 2012⁵⁶ au 31 mars 2016. Celle-ci prévoit, aux termes de son article 15, « 3°) *Subvention permettant le versement d'une prime de fin d'année aux personnes retraitées avant le 1^{er} janvier 1995 [...] La ville du Havre verse également au Comité, préalablement aux virements effectués aux retraités chaque année, une subvention permettant au COSL de verser une prime de fin d'année aux retraités admis à la retraite ou ayant bénéficié d'une réversion avant le 1^{er} janvier 1995. Le Comité rembourse à la Ville le trop-perçu à l'issue du 1^{er} trimestre de l'année suivante. Le montant global de cette subvention ainsi que le montant individuel de la prime de fin d'année sont décidés par une délibération du Conseil Municipal de chaque année.* » Cette clause a été maintenue dans la version de la convention en vigueur approuvée par le conseil municipal le 26 janvier 2016.

Les délibérations de 2012 à 2014 mentionnent explicitement le versement de la prime par le biais d'une subvention au COSL fixée à 147 000 euros en 2012 puis à 126 000 euros en 2013 et en 2014. Dans les comptes administratifs de la collectivité, l'annexe retraçant les concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions permet d'identifier cette dépense sous l'intitulé « *Gestion des dépenses communes de personnel* » de 2012 à 2014 et en 2015 pour un montant de 50 000 euros.

Les rapports financiers du COSL transmis par la ville ne mentionnent pas clairement le versement de la prime parmi les différentes prestations identifiées dans les comptes de résultat. Celle-ci apparaît en revanche sous l'intitulé « PFA retraités » au passif du bilan du COSL, matérialisant la dette de l'association vis-à-vis de la commune liée aux trop-perçus et devant faire l'objet d'un reversement, conformément à la convention. Cette case n'est plus renseignée pour l'année 2016.

Au total, et si l'on retranche des montants attribués les trop-perçus de prime de fin d'année qui ont donné lieu à l'émission de titres de recettes en 2013, en 2014 et en 2016, le montant total versé par la ville du Havre au titre de la prime de fin d'année des agents retraités avant le 1^{er} janvier 1995 atteint 378 667 euros pour la période examinée.

Ce dispositif pose problème à plusieurs titres. Il a conduit tout d'abord à verser une rémunération à des agents qui ne figurent plus parmi les effectifs de la ville du Havre mais continuent à bénéficier d'une fraction du régime indemnitaire. Il fait supporter cette dépense au budget communal.

⁵⁶ La signature de la convention a été autorisée par délibération du conseil municipal du 6 mars 2012. Elle a été prolongée d'un an par avenant du 1^{er} avril 2015, dont la signature a été autorisée par délibération du 9 mars 2015.

Il détache par ailleurs ce versement des autres sources de revenus des agents retraités et peut faire ainsi l'objet d'un oubli déclaratif (cotisations sociales, imposition sur le revenu). Enfin, il est construit sur le transfert irrégulier d'une dépense communale à une association qui assure la remise des fonds aux agents retraités.

Si cette pratique semble avoir cessé depuis 2016, ce que la ville du Havre a confirmé en réponse, il n'en demeure pas moins que, jusqu'en 2015, la commune a irrégulièrement versé une prime à des agents retraités par le biais d'une subvention au COSL.

c - La prime annuelle

La ville du Havre a également mis en place un dispositif similaire à la prime de fin d'année confirmé par la délibération du 11 avril 2016 pour les salariés en contrats aidés sous le vocable de « prime annuelle ». Outre le fait que les avantages indemnitaires dont bénéficient les agents publics ne peuvent s'appliquer aux agents sous contrat de droit privé régis par le code du travail, cette prime n'est pas prévue par les différents contrats-types de recrutement sous la forme de l'emploi aidé.

Si la prime annuelle n'est pas prévue au contrat des agents concernés, elle ne peut leur être versée. Les services de la ville du Havre devront donc être vigilants sur ce point et mettre fin au versement de la prime lorsque celui-ci découle uniquement d'une délibération. La ville a répondu qu'elle veillerait à insérer dans ces contrats les dispositions propres à sécuriser le versement de cette prime à leurs bénéficiaires.

Au terme de l'analyse de certaines primes en vigueur pour les agents rattachés aux compétences en matière scolaire et périscolaire et plus largement pour les agents municipaux, la chambre invite la ville du Havre à supprimer les dispositifs de prime de fin d'année revalorisée et de prime annuelle non prévue au contrat afin de rendre le régime indemnitaire de la ville conforme au droit.

2 - Les avantages en nature « repas » attribués aux agents relevant des services scolaires et périscolaires

Pour l'année 2016, 647 agents relevant des services scolaires et périscolaires ont bénéficié d'un avantage en nature « repas » pris dans les cantines à titre gratuit⁵⁷.

Cet avantage, qui figure sur les bulletins de salaire, bénéficie aux agents permanents de la collectivité (ATSEM, agents techniques, cuisiniers, aides de cuisine) mais aussi à certains contractuels chargés de la surveillance des cantines. Pour ces derniers, les délibérations prévoient de « *fixer la possibilité de bénéficier d'un avantage en nature sous forme d'un repas par jour de restauration scolaire.* »

Les délibérations portant sur le régime indemnitaire des agents de la ville du Havre ne prévoient pas en revanche la prise en charge de repas pour les personnels rattachés aux compétences scolaire et périscolaire. Parmi les 647 bénéficiaires recensés pour l'année 2016, 282 appartiennent aux effectifs permanents de la collectivité. D'après les fichiers de paye, un peu plus de 23 000 repas ont été comptabilisés dans les rémunérations de l'année 2016 pour ces agents.⁵⁸

⁵⁷ La valeur indiquée sur les bulletins de salaire correspond à la valeur forfaitaire d'un repas et ne fait pas l'objet d'une déduction, ce qui signifie qu'aucune participation de l'agent au repas n'est exigée par la collectivité.

⁵⁸ La valorisation ainsi déclarée correspond à un peu plus de 100 000 euros d'avantages en nature nourriture pour l'effectif permanent des services de l'éducation. Si le nombre de repas est estimé en fonction du coût moyen d'un repas dans les cantines du Havre, l'avantage en nature équivaut plutôt à 200 000 euros pour le seul effectif permanent.

La valorisation de cet avantage équivaut à 4,65 euros par repas pour les repas de décembre 2015 comptabilisés sur les fiches de paye de janvier 2016 et 4,70 par repas pour les repas consommés à compter de janvier 2016. Ce montant correspond au forfait déterminé au 1^{er} janvier de chaque année et préconisé par l'URSSAF, mais il est nettement inférieur au coût moyen du repas dans les cantines scolaires havraises (voir IV.A.4).

La commune prend ces avantages en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale pour tous les agents concernés. Elle ne fait donc pas de distinction entre les agents spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), qui prennent leur repas avec les enfants par nécessité de service car ils exercent une mission éducative, sociale ou psychologique qui les oblige à être présents au moment des repas, et les autres.

Les premiers bénéficient d'une tolérance ministérielle conduisant à ne pas considérer les repas comme des avantages en nature⁵⁹. Si la commune entend se prévaloir de cette disposition, elle doit appliquer le régime préconisé en fixant le cadre de la nécessité de service « *dans le projet pédagogique ou éducatif de l'établissement ou bien dans un document de nature contractuelle* » mais sans déclarer d'avantages en nature.

La situation est différente pour les cuisiniers, aides de cuisine et les agents d'entretien qui ne sont pas visés par la tolérance ministérielle et doivent donc déclarer un avantage en nature.

Cet avantage constitue un complément de rémunération dont la détermination doit être arrêtée par décision de l'organe délibérant compétent et respecter le principe de parité avec la fonction publique d'État qui résulte de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée. Cette délibération se doit également de respecter le principe de légalité et ne peut instituer d'indemnité sans texte législatif ou réglementaire.

Dans une décision du 29 juin 2001⁶⁰, le Conseil d'État a confirmé l'annulation d'une délibération accordant au personnel communal un repas gratuit au motif que les agents de l'État « *soumis à des sujétions équivalentes à celles des agents de la commune [...] visés par la délibération litigieuse ne peuvent bénéficier de la fourniture à titre gracieux d'un repas* » et qu'ainsi la commune avait méconnu le principe de parité. En l'espèce, les agents concernés étaient affectés à la surveillance des enfants et à la préparation des repas de cantine.

En l'absence de délibération et de base légale, et au regard des textes précités, la chambre estime que la pratique de gratuité des repas pour les personnels titulaires et stagiaires hors ATSEM n'est pas conforme au droit et qu'il doit y être mis fin.

D - Le temps de travail dans les services de l'éducation

Une délibération du conseil municipal du 17 décembre 2001 fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures et le temps de travail annuel à 1 575 heures.

Cette décision a été complétée par une délibération du 29 novembre 2004, intervenue après l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et instituant une journée de solidarité, afin d'accroître la durée annuelle de travail à 1 582 heures. Pour appliquer la journée de solidarité sans revenir sur la durée annuelle du travail pour les agents de la ville du Havre, le conseil municipal, par une délibération du 30 janvier 2006, a adopté la fermeture des services municipaux le lundi de la Pentecôte et décidé la suppression d'un jour de congé « pont ».

⁵⁹ Circulaire DSS/SDFSS/5 B n° 2005-389 du 19 août 2005.

⁶⁰ Conseil d'État, 29 juin 2001, *Commune d'Allauch*, n° 204346.

Ce chiffrage est obtenu à partir d'une base annuelle de 226 jours travaillés⁶¹. Il n'est pas conforme à la durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures fixée par le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, qui est applicable aux agents des collectivités territoriales. Cela a pour conséquence de faire travailler les agents concernés 25 heures de moins.

Le juge administratif a rappelé que ce seuil avait à la fois un caractère de plancher et de plafond et qu'il s'appliquait de plein droit aux collectivités territoriales. La ville du Havre devra également s'y conformer.

En dehors de la fixation de la durée annuelle de travail effectif à proprement parler, des absences et congés supplémentaires mentionnés dans le règlement portant « *guide du temps de travail, des congés et des autorisations d'absence* » sont accordés au-delà de ce que prévoit la législation (congés d'ancienneté⁶² et congés lors de départ à la retraite⁶³). Dans ces cas de figure, le temps de travail est réduit au-delà de 1 582 heures. Ce guide, qui n'est pas à jour des délibérations du conseil municipal, fixe l'ensemble des droits et obligations des agents de la ville du Havre et s'applique aux agents de la direction de l'éducation, dont le propre règlement intérieur ne mentionne pas de spécificité en la matière⁶⁴.

Pour les agents relevant des services de l'éducation, le stock de jours épargnés sur CET au 31 décembre 2016 s'élève à 246 jours et concerne 58 agents (un seul agent dépasse le seuil des 20 jours). Celui-ci serait plus faible si la durée annuelle du travail effectif était de 1 607 heures.

⁶¹ 104 jours de repos hebdomadaires, 25 jours de congés annuels, 7 jours fériés en moyenne par an et 3 jours de congé « pont » instaurés par une note de service en 1978.

⁶² Le règlement intérieur prévoit que l'acquisition de congés d'ancienneté s'effectue à raison d'une journée supplémentaire tous les cinq ans à partir de la cinquième année d'ancienneté dans la fonction publique sur emploi permanent et peut aller jusqu'à neuf jours (45 ans d'ancienneté).

⁶³ Le règlement intérieur prévoit l'octroi de 12 jours de congé à partir de quatre ans d'ancienneté.

⁶⁴ Le règlement intérieur diffère en revanche des règles d'application générale car il ne mentionne que deux jours de congés pont alors que la délibération du 29 novembre 2004 en liste trois.

ANNEXE

Poids des compétences en matière scolaire et périscolaire dans le budget communal

	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles totales de fonctionnement du BP (crédits employés)	247 256 038,07	255 224 176,63	247 611 765,59	244 807 412,47	238 654 068,12
Dépenses réelles de fonctionnement des compétences scolaire et périscolaire	27 532 144,21	28 316 841,62	30 007 462,41	33 579 562,55	34 215 882,58
<i>Dont compétence scolaire</i>	14 418 245,02	14 976 366,72	14 838 716,35	14 462 590,07	14 930 014,06
<i>Dont compétences périscolaires (restauration scolaire, activités périscolaires, centres de loisirs du mercredi après-midi)</i>	10 257 609,26	10 348 700,90	12 153 320,58	15 844 243,59	15 737 128,55
<i>Dont charges non réparties (services communs de l'enseignement et de la formation)</i>	1 593 508,31	1 758 277,85	1 744 161,67	1 958 275,83	2 208 789,12
<i>Dont participations versées aux communes accueillant des havrais et aux écoles privées accueillant des havrais au niveau élémentaire</i>	950 412,00	922 493,00	933 600,00	994 151,11	1 032 231,06
<i>Dont variation des stocks recensés (fournitures)</i>	312 369,62	311 003,15	337 663,81	320 301,95	307 719,79

Source : comptes administratifs de la ville du Havre-retraitements CRC. Les dépenses de la nomenclature fonctionnelle retenus pour élaborer le tableau concernent les services communs de l'enseignement et de la formation (sous-fonction 20), les écoles maternelles (rubrique 211), les écoles primaires (rubrique 212), les classes regroupées (rubrique 213), l'hébergement et la restauration scolaire (rubrique 251), le sport scolaire (rubrique 253) et les classes de découverte (rubrique 255).