



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

VILLE DE STRASBOURG

(Département du Bas-Rhin)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
RAPPELS DU DROIT.....	7
PROCÉDURE.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UNE TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT À SURVEILLER	10
1.1 Un niveau d'épargne insuffisant pour financer les dépenses d'investissement	10
1.1.1 L'évolution des recettes de fonctionnement.....	10
1.1.2 L'évolution des charges de fonctionnement.....	12
1.1.3 Les conséquences sur la capacité d'autofinancement	13
1.2 Un financement des investissements principalement assis sur l'emprunt.....	14
1.3 Une capacité d'autofinancement à améliorer pour permettre la réalisation du plan pluriannuel d'investissement	15
2 POLITIQUE ÉDUCATIVE : DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE, DES RÉSULTATS INÉGAUX	16
2.1 Des dépenses en forte hausse malgré une baisse des effectifs	16
2.1.1 Des effectifs en baisse	16
2.1.1.1 Une diminution de 5 % des effectifs des écoles de la ville depuis 2019	16
2.1.1.2 Une baisse des effectifs moyens par classe	17
2.1.2 Des dépenses en hausse	19
2.1.2.1 Des dépenses de fonctionnement en hausse de 26 % par rapport à 2019	19
2.1.2.2 Des investissements en augmentation pour améliorer le patrimoine scolaire	20
2.1.2.3 Une part des dépenses de politique éducative assumées par la ville en augmentation par rapport à celle de l'État	20
2.2 Des résultats inégaux et insuffisamment mesurés	21
2.2.1 Une stratégie et des objectifs insuffisamment précis	21
2.2.2 Une carte scolaire fondée sur le principe de proximité	22
2.2.3 L'impact de la hausse de fréquentation des restaurants scolaires sur la capacité d'accueil et les coûts supportés par la commune	23
2.2.3.1 Une fréquentation en hausse depuis 2021 malgré la baisse des effectifs scolaires	23
2.2.3.2 La persistance de problèmes capacitaires malgré des investissements conséquents	24
2.2.3.3 À tarification inchangée depuis 2020, une hausse du coût des repas prise en charge par la ville	24

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

2.2.3.4 Une transition en cours vers une alimentation davantage respectueuse de la santé et de l'environnement.....	26
2.2.4 Une mise aux normes de sécurité des écoles à mener à terme	27
2.2.5 L'objectif d'affecter un ATSEM par classe partiellement atteint	28
2.2.6 Un accueil périscolaire hétérogène	28
2.2.7 Une participation aux programmes de prises en charge éducatives des enfants et des jeunes à mieux coordonner.....	30
2.2.7.1 Le dispositif de réussite éducative.....	30
2.2.7.2 Le programme « <i>Cités éducatives</i> »	30
2.3 Des évolutions à engager.....	31
2.3.1 Mettre en place une contribution des communes d'origine des élèves qui sont scolarisés à Strasbourg mais qui n'y résident pas	31
2.3.2 Mieux respecter certaines obligations réglementaires	33
2.3.2.1 Améliorer l'identification des enfants en âge d'être scolarisés	33
2.3.2.2 Fiabiliser le soutien financier aux écoles sous contrat.....	34
2.3.2.3 Sécuriser la gestion des vacataires en charge de l'encadrement de la pause méridienne.....	35
3 DES MUSEES ATTRACTIFS, UNE GESTION A RATIONALISER	35
3.1 Un réseau étendu de musées à la fréquentation élevée	36
3.1.1 Un réseau dense de musées	36
3.1.2 Une affluence élevée par rapport à des villes comparables	38
3.1.3 Une fréquentation surtout locale qui ne profite pas suffisamment de la croissance des flux touristiques	38
3.2 Une gestion à rationaliser	40
3.2.1 Les défis à relever pour construire une politique muséale d'ensemble	40
3.2.1.1 Respecter des obligations réglementaires spécifiques aux musées.....	40
3.2.1.2 Développer les outils de pilotage et la connaissance du public	42
3.2.1.3 Adapter la politique tarifaire	43
3.2.1.4 Lutter contre l'absentéisme du personnel qui perturbe le bon fonctionnement des musées.....	44
3.2.1.5 Mettre en sécurité et rénover les bâtiments abritant les musées	46
3.2.2 Une stratégie à définir	47
ANNEXES.....	50
Annexe n° 1. Suivi des recommandations et rappels du droit formulés dans les observations définitives publiées le 3 mai 2019	51
Annexe n° 2. Indicateurs financiers et de gestion relatifs aux politiques éducatives	53
Annexe n° 3. La contribution de la ville de Strasbourg à l'éducation artistique et culturelle	57
Annexe n° 4. Indicateurs financiers et de gestion relatifs à la gestion des musées	63
Annexe n° 5. Indicateurs financiers du budget principal	65

SYNTHÈSE

La Chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes de la commune de Strasbourg sur la période 2019-2024 ainsi que ses politiques en matière d'éducation, d'une part, et de gestion des musées, d'autre part.

Une trajectoire d'endettement à surveiller

Entre 2019 et 2023, malgré une augmentation significative des recettes liées à la fiscalité, la situation de la commune de Strasbourg s'est dégradée. Tant le niveau que le taux d'épargne (ou capacité d'autofinancement) ont diminué : ce dernier n'atteint plus que 8,2 % en 2023. La capacité d'autofinancement (CAF) nette n'a ainsi permis de contribuer qu'à hauteur de 19 % des investissements de la période 2019-2023 (524 M€).

La commune a dû financer la moitié de ses investissements par de l'emprunt et le délai de désendettement est, par conséquent, passé de 5,1 à 9,2 années. Si cette tendance se poursuit, la ville de Strasbourg pourrait dépasser le seuil d'alerte de 12 années dès 2025 et, comme le débat d'orientations budgétaires 2025 le fait apparaître, la capacité d'autofinancement nette pourrait être quasiment nulle dès 2027.

Par ailleurs, 12 % des investissements ont été financés par des recettes provenant de cessions de patrimoine. Le plan de cession élaboré pour les prochaines années ne permet pas d'envisager la poursuite du financement à cette hauteur.

En conséquence, la chambre appelle la commune à la vigilance et lui recommande d'accroître son niveau d'épargne, en optimisant ses dépenses de fonctionnement, de manière à pouvoir financer les investissements à venir tout en contenant la capacité de désendettement en-dessous du seuil de 12 ans à l'horizon 2027.

Une politique éducative aux résultats inégaux malgré une hausse significative des moyens

Alors que les effectifs d'élèves scolarisés dans les écoles publiques de la ville sont en baisse de 5 % entre 2019 et 2023, les dépenses consacrées par la commune aux politiques éducatives ont significativement augmenté, en fonctionnement (+ 26 %) comme en investissement (+ 38 %). Cette augmentation est principalement due au recrutement de nouveaux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) dans les classes de maternelle, pour répondre à l'objectif de diminution du nombre d'élèves par classe, mais aussi à une prise en charge plus importante des dépenses de restauration compte tenu d'une fréquentation en hausse.

Malgré ces efforts financiers, les résultats sont inégaux. Si la fréquentation des cantines scolaires est en augmentation, des difficultés d'accueil des élèves persistent dans environ 20 % des restaurants scolaires qui doivent assurer trois services par déjeuner. Toutes les écoles ne répondent pas encore aux normes de sécurité. L'accueil périscolaire est hétérogène.

La chambre invite par ailleurs la commune à optimiser ses recettes en menant une étude sur les enfants accueillis dans les écoles de la ville de Strasbourg alors que ce n'est pas leur commune de résidence et, le cas échéant, solliciter le remboursement des dépenses de fonctionnement relatives à la scolarisation de ces élèves auprès de leur commune de résidence.

La ville de Strasbourg pourrait enfin améliorer encore son suivi des enfants en âge d'être scolarisés, fiabiliser le soutien financier qu'elle verse aux écoles privées sous contrat et sécuriser la gestion des agents en charge de l'encadrement de la pause méridienne.

Des musées attractifs mais dont la gestion doit être rationalisée

La commune de Strasbourg présente un réseau de 11 musées municipaux, dont les plus fréquentés sont le palais Rohan (261 000 entrées) et le musée d'art moderne (159 000 entrées).

Même si les musées de la ville ont atteint un record de fréquentation en 2023, la hausse de celle-ci est sans commune mesure avec l'augmentation de l'afflux de touristes à Strasbourg constaté ces dernières années, grâce notamment au marché de Noël.

À court terme, le réseau des musées est confronté à des défis organisationnels complexes en matière de gestion des ressources humaines et de financement des investissements qui devraient l'inciter, dans le cadre des réflexions en cours sur les orientations stratégiques, à rationaliser la gestion de ce réseau.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Intégrer dans le projet éducatif global pour l'enfance (PEGE) des indicateurs concrets de résultat permettant d'évaluer l'atteinte ou non des objectifs à l'issue du plan.

Recommandation n° 2. Mener une étude sur le lieu de résidence des enfants accueillis dans les écoles de la ville de Strasbourg et, le cas échéant, demander à ces communes d'origine le remboursement des dépenses de fonctionnement relatives à la scolarisation de ces élèves.

Recommandation n° 3. : Substituer au recrutement de vacataires chargés de l'encadrement de la pause méridienne un recrutement d'agents contractuels de droit commun.

Recommandation n° 4. : Achever l'élaboration de l'inventaire des collections et élaborer un plan de récolelement décennal pour l'ensemble des musées de la ville.

Recommandation n° 5. : Mener une étude sur la politique tarifaire des musées.

Recommandation n° 6. : À l'occasion de la définition de la stratégie relative à la gestion des musées de la ville, rationaliser la gestion du réseau.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Conformément à l'article L. 441-2 du code du patrimoine, doter chaque musée de la ville d'un projet scientifique et culturel.

PROCÉDURE

En application des dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF), la chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Strasbourg depuis 2019 jusqu'à la période la plus récente.

Les lettres d'ouverture de contrôle ont été adressées le 12 mars 2024 à la maire en fonctions et le 5 avril 2024 à son prédécesseur. La préfète et le directeur des finances publiques du Bas-Rhin ont été informés de la procédure par lettres du 5 avril 2024. L'instruction a été conduite sur pièces et sur place.

La chambre a adopté ses observations provisoires le 26 juillet 2024 et notifié le rapport d'observations provisoires le 18 novembre 2024 à la maire de Strasbourg ainsi qu'à l'ancien ordonnateur et aux tiers mis en cause.

Le président de la région Grand Est, la maire de Strasbourg, le président de la collectivité européenne d'Alsace (CeA) et la direction régionale des affaires culturelles ont répondu respectivement les 18 et 20 décembre 2024 et les 2 et 13 janvier 2025.

La chambre a délibéré le 3 février 2025 ses observations définitives.

INTRODUCTION

La ville de Strasbourg comptait 294 229 habitants au 1^{er} janvier 2024, soit 56 % de la population de l'Eurométropole de Strasbourg dont elle est membre.

D'un point de vue administratif, la ville présente la particularité de disposer de longue date d'une administration commune avec l'Eurométropole. Une convention du 3 mars 1972 régit le dispositif. L'Eurométropole assume les charges des services mutualisés qu'elle refacture à la ville. Pour la période courant de 2019 à 2023, l'examen des modalités de cette mutualisation et des relations financières entre les deux entités figure au rapport d'observations définitives sur la gestion de l'Eurométropole de Strasbourg depuis 2018.

Le précédent rapport établi par la chambre sur la gestion de la ville de Strasbourg a été publié le 3 mai 2019. Il portait sur la gestion de la ville depuis 2012 et analysait la qualité de l'information budgétaire et comptable, la situation financière, la rénovation des bains municipaux et le patrimoine privé de la commune. Il faisait le constat d'une situation financière saine. Il interrogeait la pertinence de la gestion par la ville des bains municipaux alors que cet équipement ne se distingue pas dans son fonctionnement des autres piscines de la commune, gérées par l'Eurométropole. Il recommandait à la ville de se doter d'une stratégie pour la gestion de son patrimoine privé.

Tous les rappels du droit et les recommandations que la chambre avait alors formulés ont été mis en œuvre ou sont en cours de mise en œuvre (cf. annexe n° 1).

Le présent rapport examine la situation financière de la commune (1), les orientations de sa politique scolaire (2) et la gestion de ses musées (3).

Par ailleurs, ce contrôle s'inscrit dans le cadre des travaux de la formation inter-juridictions créée pour examiner la politique d'éducation artistique et culturelle conduite par les ministères de l'éducation nationale et de la culture et les collectivités territoriales (cf. annexe n° 3).

1 UNE TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT À SURVEILLER

La chambre a procédé à l'analyse de la situation financière de la commune de Strasbourg au 31 décembre 2023 en s'intéressant tout d'abord à la formation de la capacité d'autofinancement (1.1.). Elle a également examiné la manière dont les dépenses d'investissement ont été financées de 2019 à 2023 et l'évolution de l'endettement (1.2.) ainsi que la soutenabilité de la politique d'investissement dans les années à venir (1.3.).

Le seul budget annexe de la commune concerne le financement de l'école européenne, équilibré par des recettes en provenance de la Région Grand Est et de la Collectivité européenne d'Alsace. Il n'appelle pas d'observation. Le périmètre des analyses ci-dessous est donc celui du budget principal.

Sur les cinq années analysées, deux présentent une situation atypique compte tenu, pour l'exercice 2020, de la crise sanitaire et pour 2022, d'une recette d'exploitation exceptionnelle de 20 M€ (cf. ci-dessous).

L'ensemble des données financières est présenté à l'annexe 5.

1.1 Un niveau d'épargne insuffisant pour financer les dépenses d'investissement

Les produits (1.1.1) et les charges (1.1.2) de gestion de la commune de Strasbourg ont augmenté respectivement de 14 % et de 15 % entre 2019 et 2023, conduisant à une diminution de la capacité d'autofinancement brute (1.1.3).

1.1.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

Les produits de gestion ont augmenté de 14 %.

Cela résulte principalement de l'augmentation des recettes de fiscalité, passées de 187,8 M€ en 2019 à 229,6 M€ en 2023 (+ 22 %). Elles représentent désormais 52 % des produits de la commune (48 % en 2019).

Tableau n° 1 : Évolution des ressources fiscales

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Taxe d'habitation*	80,15	82,87	4,5	4,3	12,98
Taxe foncière sur les propriétés bâties	88,46	90,14	179,1	184,34	194,49
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,5	0,48	0,48	0,56	0,57
Publicité foncière et droits d'enregistrement	11,41	11,28	14,02	14,09	12,18
Autres	7,29	8,95	8,40	8,34	9,42
Total des ressources fiscales propres	187,80	193,72	206,51	211,63	229,65
Total des produits de gestion	389,75	381,33	402,81	434,96	442,60
<i>Part des ressources fiscales dans les produits de gestion</i>	<i>48 %</i>	<i>51 %</i>	<i>51 %</i>	<i>49 %</i>	<i>52 %</i>

Source : logiciel ANAFI, comptes de gestion et notice du compte administratif 2023 ; *taxe d'habitation sur les résidences secondaires à compter de 2021. Le montant de 12,98 M€ en 2023 intègre un produit exceptionnel anormal de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) de 6,8 M€. Selon la commune, la mise en place par l'État de la plateforme de déclaration des biens « gérer mes biens immobiliers » a entraîné des erreurs dans les déclarations et, de ce fait, un produit anormalement élevé pour la ville. Une partie, correspondant aux dégrèvements sur la majoration municipale de THRS, devrait être remboursée en 2024.

Pour compenser la suppression progressive de la taxe d'habitation, qui représentait encore, en 2019, 43 % des ressources fiscales de la collectivité, la ville perçoit depuis 2021 la part de taxe foncière sur les propriétés bâties qui était auparavant affectée au département (13,2 %), faisant passer le taux communal de 22,5 % à 35,7 % (soit un produit supplémentaire estimé à plus de 50 M€¹). Le conseil municipal a en outre approuvé lors du même exercice une hausse supplémentaire de 5 % du taux applicable (soit un produit supplémentaire de 7 M€), qui s'élève désormais à 37,4 %. Enfin, les valeurs locatives foncières ont été revalorisées de 7,1 % en 2023, ce qui explique en grande partie la hausse constatée pour cet exercice (+ 10 M€). Au final, entre 2019 et 2023, alors que la taxe d'habitation est passée de 80 à 13 M€ (- 67 M€), le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est passé de 88 M€ à 194 M€ (+ 106 M€).

Les autres recettes de fonctionnement de la commune correspondent à l'attribution de compensation versée par l'Eurométropole (60,1 M€, stable entre 2019 et 2023) et à la dotation de solidarité communautaire (8,8 M€ en 2023, comme en 2019). La commune devient par ailleurs bénéficiaire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2023 (3,5 M€) alors qu'elle était jusqu'en 2022 contributrice, signe d'un relatif appauvrissement de la commune dont le revenu par habitant et le potentiel financier augmentent moins vite que la moyenne nationale.

¹ La ville de Strasbourg a également perçu 33,94 M€ de coefficient correcteur, destiné à compenser le différentiel entre la perte de la taxe d'habitation sur les résidences principales et le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties du Département du Bas-Rhin.

Les recettes d'exploitation sont en baisse (45,5 M€ en 2023 contre 49,7 M€ en 2019). Elles connaissent une situation exceptionnelle (60,1 M€) en 2022 compte tenu de la comptabilisation de produits de cessions à hauteur de 20 M€ dans le cadre d'un bail emphytéotique pour des hôtels construits sur des terrains propriété de la commune. Cette recette exceptionnelle modifie significativement les indicateurs financiers de la commune en 2022, notamment la capacité d'autofinancement.

Les ressources institutionnelles (95 M€ en 2023) sont par ailleurs en hausse (+ 13 % depuis 2019) compte tenu d'une augmentation régulière de la dotation globale de fonctionnement, portée par l'accroissement du montant de la dotation de solidarité urbaine qui passe de 16,8 M€ en 2019 à 21,2 M€ en 2023 (+ 26 %).

1.1.2 L'évolution des charges de fonctionnement

La hausse des charges de gestion (+ 15 %) s'explique à la fois par la croissance des dépenses de personnel et la très forte augmentation des coûts de l'énergie.

Ceux-ci, stables entre 2019 et 2021, aux alentours de 11,5 M€, sont passés à 16,2 M€ en 2022, puis 32 M€ en 2023, soit un triplement en trois ans.

Tableau n° 2 : Évolution des charges

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Achats	24 591 531	22 039 684	25 409 924	30 486 535	46 894 195
- dont énergie	11 180 518	11 435 025	11 700 070	16 165 799	32 020 742

Source : logiciel ANAFI, comptes de gestion

Pour contenir la progression des dépenses énergétiques, dont le pic a été atteint en août 2022, la ville a rejoint un groupement de commandes coordonné par l'Eurométropole de Strasbourg, composé de ses 33 communes membres, de la Collectivité européenne d'Alsace et de ses collèges, et de nombreuses autres collectivités du Bas-Rhin.

À l'exception des membres du cabinet et de quelques situations spécifiques, l'ensemble des agents travaillant pour la commune de Strasbourg sont des personnels gérés et rémunérés par l'Eurométropole dans le cadre d'un dispositif de mutualisation engagé à partir de 1972. Les dépenses de personnel de la commune consistent ainsi essentiellement en un remboursement à l'Eurométropole pour le personnel que cette dernière lui met à disposition, selon une clé de répartition fixée contractuellement.

Comme la chambre l'a analysé dans son récent rapport sur l'Eurométropole de Strasbourg, l'évolution des dépenses de personnel est liée à un changement de stratégie de ressources humaines. La municipalité précédente s'était en effet fixé un objectif de baisse de 500 agents sur la durée du mandat. Les objectifs de cette démarche dénommée « avenir du service public local » n'ont finalement été que partiellement atteints : 376 suppressions de poste ont été constatées. Cela a permis de maîtriser la masse salariale en 2019 et même de la diminuer de 4,2 % en 2020. Cependant, 30 % de cette baisse a en réalité correspondu au transfert en 2020 des 110 agents de l'orchestre philharmonique de Strasbourg au sein d'un établissement public

autonome. Si une baisse de 8,5 M€ de la masse salariale est ainsi constatée en 2020, elle demeure sans effet sur la situation financière compte tenu du versement d'une subvention de 9,9 M€ de la ville à l'orchestre à compter de cet exercice. Par ailleurs, un autre tiers des suppressions de postes correspond à l'externalisation des missions de nettoyage des écoles : une étude réalisée par la ville en février 2022 sur l'entretien des écoles et établissements d'accueil de la petite enfance indiquait qu'en 2020 le nettoyage était désormais externalisé dans la moitié des écoles. 120 postes ont ainsi été supprimés entre 2015 et 2019 et remplacés par des contrats avec des sociétés de nettoyage. La diminution des dépenses de personnel n'emporte donc pas au final de baisse des charges de gestion globales.

Depuis 2021, 89 nouveaux postes ont été créés par l'Eurométropole sur des compétences municipales, dont 43 emplois d'ATSEM. Compte tenu par ailleurs de la valeur du point d'indice qui a augmenté en 2022 (+ 3,5 %) et 2023 (+ 1,5 %), les dépenses de personnel repartent à la hausse entre 2021 et 2023 (+ 11,5 % en trois ans).

Tableau n° 3 : Évolution des dépenses de personnel

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges de personnel</i>	199 860 636	191 370 693	199 981 386	206 646 536	213 022 334
<i>Évolution d'une année sur l'autre</i>	0,9 %	- 4,2 %	4,5 %	3,3 %	3,1 %

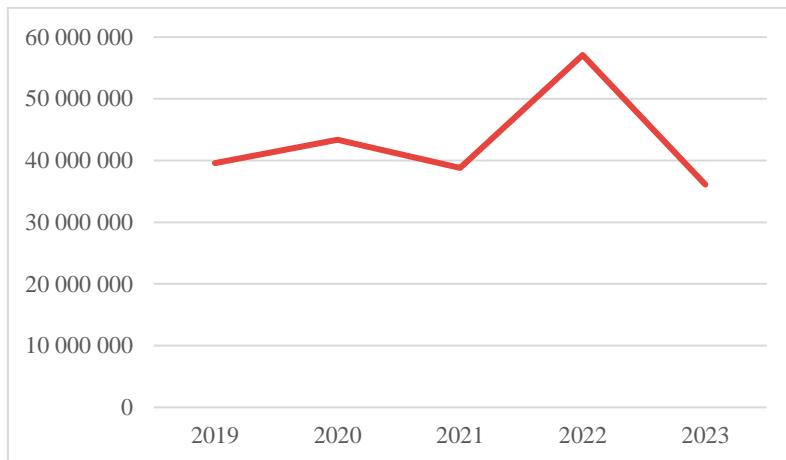
Source : logiciel ANAFI, comptes de gestion

1.1.3 Les conséquences sur la capacité d'autofinancement

Les charges et les produits de gestion ont ainsi augmenté respectivement de 15 % et de 14 % entre 2019 et 2023. Dans ces conditions, à l'exception de l'année 2022 durant laquelle la commune a perçu une recette exceptionnelle, la capacité d'autofinancement (CAF ou épargne), qui est la résultante des charges et des produits, a tendance à diminuer.

Au 31 décembre 2023², l'épargne brute de la ville de Strasbourg s'élève en effet à 36,1 M€, soit une baisse de 9 % par rapport à son niveau de 2019 (39,6 M€), alors que concomitamment les dépenses d'équipement de la ville ont fortement augmenté (107,3 M€ en 2023, contre 87,9 M€ en 2019).

² Cf. annexe 5 – Indicateurs financiers du budget principal.

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF brute entre 2019 et 2023 (en euros)

Source : comptes de gestion

En conséquence, la part des produits de gestion dégagée pour le financement des investissements – le taux d'épargne – qui était proche de 10 % depuis 2019, atteint seulement 8,2 % en 2023, un niveau insuffisant pour financer les investissements sur le long terme, compte tenu des montants envisagés par la commune, d'une part, et de l'augmentation de l'annuité de la dette, d'autre part. Cette dernière atteint 28 M€ en 2023 contre 21 M€ en 2019, ce qui a pour conséquence une baisse de la CAF nette, qui passe ainsi de 18 M€ en 2019 à 8 M€ en 2023.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune rappelle qu'elle a provisionné en 2022 en quasi-totalité la recette exceptionnelle issue de la cession de baux (20 M€) afin de faire face notamment à l'augmentation du prix de l'énergie en 2023 et qu'elle a repris une partie de cette provision en 2023 à hauteur de 9,3 M€. Elle considère que cela devrait être pris en compte dans le calcul de sa capacité d'autofinancement. Cependant, ces écritures comptables, au caractère conjoncturel, ont pour conséquence de mettre en place un mécanisme d'étalement de recettes qui n'est pas prévu par la nomenclature M57. Elles viennent modifier la perception de l'évolution structurelle, ou réelle, de la situation financière.

1.2 Un financement des investissements principalement assis sur l'emprunt

Entre 2019 et 2023, le montant total des dépenses d'investissement de la ville de Strasbourg s'élève à 524 M€.

Elles ont été essentiellement financées par l'emprunt, à hauteur de 49 % (256 M€), l'épargne nette du remboursement des annuités d'emprunt intervenant à hauteur de 19 % (98 M€).

Les autres principales recettes sont tirées du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA, 48 M€, soit 9 %) et de subventions (41 M€, soit 8 %, des produits de cession et des subventions d'investissement). Une part importante des recettes affectées à

l'investissement provient en outre de cessions (62 M€, soit 12 % des dépenses d'investissement).

La commune a précisé qu'un plan de cession du patrimoine avait été validé lors d'un comité de pilotage « stratégie patrimoniale » le 15 décembre 2022, prévoyant 24 M€ de recettes sur la période 2023-2026, soit 6 M€ par an. Ce montant est deux fois moins élevé que celui constaté sur la période 2019-2023.

1.3 Une capacité d'autofinancement à améliorer pour permettre la réalisation du plan pluriannuel d'investissement

Entre la fin de l'année 2019 et la fin de l'année 2023, l'endettement de la ville de Strasbourg est passé de 194 M€ à 333 M€, soit une hausse de 72 %.

Compte tenu de la baisse, même légère, de l'épargne brute de la collectivité, l'augmentation de l'endettement de la ville se traduit par un allongement significatif de sa capacité de désendettement (ou délai de désendettement), qui s'élève au 31 décembre 2023 à 9,2 années contre 5,1, cinq ans plus tôt.

Simulant la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement de la ville, la prospective financière sous-jacente au rapport d'orientations budgétaires présenté en février 2025, anticipe que la capacité de désendettement s'allongera encore dans les prochains exercices et devrait atteindre 11,9 années en 2027, avec un encours de dette de 491 M€, soit plus du double de celui de 2019 (241 M€). Cette valeur de la capacité de désendettement approche le seuil maximal retenu par la ville elle-même, soit 12 années.

L'examen de son évolution au regard des projections passées montre que celle-ci s'est allongée à un rythme plus rapide que prévu, dans la mesure où le seuil de neuf années ne devait être franchi, selon les projections de la ville, qu'en 2025 alors qu'il a été atteint dès 2023.

L'analyse des politiques éducatives (cf. partie 2 du présent rapport) montre combien le niveau élevé des dépenses d'investissement répond pourtant à des besoins importants, notamment pour améliorer la sécurité des écoles et contribuer à la rénovation énergétique des bâtiments. L'étude de la gestion des musées montre également que des besoins d'investissements demeurent insatisfaits (cf. partie 3).

Par ailleurs, le rapport d'orientations budgétaires envisage que la CAF nette représente seulement 3 M€ en 2027, compte tenu du poids croissant de l'annuité de la dette. L'autofinancement des investissements serait ainsi quasi nul, faisant porter le financement des investissements de manière encore plus importante sur l'emprunt.

La chambre invite par conséquent la ville de Strasbourg à la vigilance. Si elle souhaite maintenir ses investissements au niveau envisagé, tout en contenant la capacité de désendettement en-dessous du seuil de 12 ans à l'horizon 2027, elle doit accroître son niveau d'épargne brute et, pour ce faire, optimiser ses dépenses de fonctionnement.

2 POLITIQUE ÉDUCATIVE : DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE, DES RÉSULTATS INÉGAUX

En application de l'article L. 211-1 du code de l'éducation, les collectivités locales contribuent au service public de l'enseignement. Si l'État détermine le contenu des enseignements et assure la gestion des personnels enseignants, il revient aux communes de construire et d'entretenir les écoles maternelles et primaires et de financer les autres dépenses pédagogiques, le mobilier, le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des personnels de service, en particulier des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) dont la présence est obligatoire dans les écoles maternelles³. L'organisation d'un service de restauration scolaire⁴, d'activités périscolaires⁵, la participation à un programme de réussite éducative ou l'organisation d'un enseignement artistique et culturel sont facultatives.

La chambre a contrôlé la manière dont la commune de Strasbourg remplit cette mission au profit des élèves de maternelle et de primaire. Si les dépenses sont en forte hausse malgré une baisse des effectifs (2.1), les résultats sont inégaux (2.2) et des améliorations peuvent être apportées (2.3).

2.1 Des dépenses en forte hausse malgré une baisse des effectifs

2.1.1 Des effectifs en baisse

2.1.1.1 Une diminution de 5 % des effectifs des écoles de la ville depuis 2019

À la rentrée 2023, Strasbourg comptait 115 écoles primaires publiques, dont 61 écoles maternelles et 54 écoles élémentaires. Un seul établissement a été ouvert depuis 2019, l'école maternelle Solange Fernex (2019).

Entre la rentrée 2019 et la rentrée 2023, les effectifs d'élèves scolarisés dans les écoles publiques de la ville ont diminué de 6 %, passant de 25 312 à 23 913.

La loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a abaissé l'âge de la scolarité obligatoire à 3 ans à la rentrée 2020, mais cette disposition n'a pas eu pour effet d'accroître le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles maternelles de la ville. Il a même diminué de 10 % (de 9 855 à 8 860) depuis la rentrée 2019. Les effectifs scolarisés en classes élémentaires ont quant à eux diminué de 3 % (de 15 457 à 15 053) pendant la même période.

³ En application de l'article R. 412-127 du code des communes.

⁴ Conseil d'État, 5 octobre 1984, n° 47875.

⁵ Conseil d'État, 2 juillet 2014, n° 367179.

Les effectifs des écoles privées sous contrat sont, par contre, en légère augmentation et s'élèvent à 4 188 à la rentrée 2023 (+ 0,8 %).

La baisse des effectifs n'affecte pas de la même manière les différents secteurs de la ville de Strasbourg. C'est ainsi qu'elle est nettement plus prononcée dans le secteur Cronenbourg/Hautepierre (- 10 %, - 453 élèves) que dans le secteur Meinau/Neuhof (- 2 %, - 67 élèves).

Au total, les effectifs de l'enseignement maternel et élémentaire (tous secteurs confondus) ont diminué de 5 % depuis 2019. Cette tendance est également observable à l'échelle nationale (- 6 %) et à l'échelle de l'académie de Strasbourg (- 5 %).

2.1.1.2 Une baisse des effectifs moyens par classe

Depuis la rentrée 2017, les orientations du ministère de l'éducation nationale prévoient le dédoublement des classes dans les écoles du réseau éducatif prioritaire et fixent le nombre maximum d'élèves dans les classes de CP et de CE1 de ces établissements à 12. Depuis la rentrée 2020⁶, elles prévoient que le dédoublement des classes du réseau d'éducation prioritaire est étendu aux grandes sections des maternelles et que hors réseau d'éducation prioritaire, « *partout où cela est possible, la taille des classes de grande section de maternelle, de CP et de CE1 est limitée à 24 élèves* ». Ces orientations nationales impliquent une augmentation des moyens alloués par la collectivité en faveur de ces élèves : aménagement voire construction de salles de classe, dépenses d'entretien, recrutement de personnels dédiés (ATSEM), notamment.

50 % des écoles de Strasbourg en réseau d'éducation prioritaire (REP)

La moitié des écoles strasbourgeoises (56 sur 115) relèvent d'un « REP » (21) ou « REP + » (35). À Strasbourg, un élève sur deux est ainsi scolarisé dans un établissement appartenant à ce réseau contre un sur cinq au niveau national.

Cette caractéristique s'explique notamment par l'existence à Strasbourg de 15 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) regroupant 27 % de la population strasbourgeoise. Parmi les 22 métropoles françaises, l'Eurométropole de Strasbourg est ainsi le territoire où le taux de pauvreté est le plus élevé. Selon le diagnostic du contrat de ville, il s'établit à 21 % en 2021 (26 % pour la commune de Strasbourg) contre 14,5 % au niveau national, en augmentation depuis 2014.

⁶ Circulaire de rentrée 2020 publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports du 10 juillet 2020.

L'analyse de l'évolution des indices de position sociale (IPS⁷) des écoles de Strasbourg témoigne de la stabilité de la différenciation socio-économique des publics qu'elles accueillent. Entre 2019 et 2023, la moyenne d'IPS du premier quartile des écoles de Strasbourg reste deux fois plus élevée que celle du quartile inférieur. En 2019, l'écart entre le plus faible IPS (58) et le plus élevé (145) est de 2,5. En 2023, cet écart ne diminue que légèrement et s'élève à 2,2 (minimum de 65, maximum de 146). De même, la moyenne des IPS dans les réseaux REP (77) et REP + (74) reste significativement inférieure à celle des autres établissements (116), sans évolution majeure par rapport au début de la période examinée.

L'examen des IPS par école montre également que la carte de l'éducation prioritaire dans la ville ne recouvre pas l'intégralité des établissements scolaires dont la situation justifierait l'allocation de moyens renforcés. Ainsi, le nouveau contrat de ville identifie trois écoles « orphelines »⁸ (Rhin, Ampère et Sainte-Aurélie). Les écoles du Rhin et Ampère ont un IPS inférieur à la moyenne des écoles REP de Strasbourg et à peine supérieur à celle des écoles REP +. En outre, au sein du réseau d'éducation prioritaire, la distinction entre REP et REP + n'est pas corrélée avec les IPS des écoles. Quatre écoles classées en REP⁹ ont un IPS inférieur à celui de la moyenne des REP +.

Bien qu'il ait diminué depuis la rentrée 2017, pendant la période 2019-2023, le nombre moyen d'élèves dans les classes de CP des écoles REP n'a cependant jamais été inférieur à 12. Il passe de 12,9 pendant l'année 2019-2020 à 13,8 pendant l'année scolaire 2022-2023 et s'établit à 12,9 pour l'année scolaire 2023-2024, année pendant laquelle il s'élève même à 15 ou plus dans les écoles Marcelle Cahn, du Hohberg, de la Meinau et du Stockfeld. Dans les classes de CE1, il passe de 13,3 pendant l'année 2019-2020 à 14,1 en 2022-2023 et 2023-2024, voire au-dessus de 16 dans les écoles Canardière, Meinau et Reuss 1.

Le nombre d'élèves par classe dans les grandes sections maternelles des écoles REP est passé de 23,7 pendant l'année scolaire 2019-2020 à 13,5 pendant l'année scolaire 2023-2024. Il dépasse encore 17 élèves par classe dans les écoles Ariane Icare et de la Meinau.

Hors réseau d'éducation prioritaire, le nombre moyen d'élève par classe s'élève à 25,3 dans les grandes sections maternelles, à 22,8 en CP et à 23,8 en CE1 pour l'année scolaire 2023-2024.

Ainsi, même si la tendance est à la diminution du nombre d'élèves par classe, l'objectif fixé au niveau national de limiter à 12 le nombre d'élèves par classe de grande section de maternelle, de CP et de CE1 en REP n'est pas encore atteint.

⁷ L'IPS permet de déterminer le niveau social moyen des écoles élémentaires, collèges et lycées à partir des professions et catégories sociales (PCS) des parents. Cet indicateur national est un résumé quantitatif d'un certain nombre d'attributs socio-économiques et culturels liés à la réussite scolaire. Il est néanmoins plus fin, plus précis et plus discriminant que la PCS, et prend en considération la situation du père et de la mère. Plus l'IPS de l'établissement est élevé, plus les élèves sont, en moyenne, d'origine sociale favorisée. Plus il est faible, plus les élèves sont d'origine sociale défavorisée. En 2022, l'IPS moyen en France métropolitaine des écoles élémentaires est de 101, le plus faible est de 58 et le plus élevé de 162.

⁸ Cour des comptes, L'éducation prioritaire, rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018.

⁹ Les écoles Rodolphe Reuss 1 et 2, Paul Langevin et Charles Wurtz.

2.1.2 Des dépenses en hausse

2.1.2.1 Des dépenses de fonctionnement en hausse de 26 % par rapport à 2019

La ville de Strasbourg présente en annexe de ses comptes administratifs des données financières relatives à la fonction « *Enseignement, formation professionnelle et apprentissage* »¹⁰ (cf. annexe 2).

Les recettes de fonctionnement sont issues principalement de la facturation aux familles de la restauration (rubrique 281 « *Hébergement et restauration scolaires* », 5,7 M€ en 2023) et des services périscolaires et des subventions de la caisse d'allocations familiales (rubrique 284 « *Classes de découverte* », 3 M€ en 2023).

Les principales dépenses de fonctionnement répertoriées concernent la restauration (8,8 M€), le nettoyage (3,4 M€), la dotation aux écoles privées (2,6 M€), les classes de découverte (1,7 M€), les fournitures scolaires (1 M€), les dépenses d'entretien (0,7 M€) et les prestations de transports (0,4 M€).

Cependant, les dépenses d'énergie et de fluides des écoles (4,4 M€ en 2022), d'assistance et de maintenance informatique (1,4 M€ en 2022) ne sont pas prises en compte dans cette présentation¹¹. Il en va de même pour la masse salariale qui pourrait pourtant être intégrée.

Or, la masse salariale consacrée aux politiques éducatives s'élève à 53,1 M€ en 2023 (43,5 M€ en 2019), dont plus de la moitié pour le service périscolaire et éducatif¹².

Au total, les dépenses de fonctionnement nettes des recettes de la politique éducative s'élevaient à 86 M€ en 2022, en augmentation de 26 % par rapport à 2019 (69 M€), dont 33 M€ de fonctionnement et 53 M€ de dépenses de personnel (cf. détail en annexe 2).

Alors que le nombre d'élèves scolarisés diminue, cette augmentation s'explique notamment par l'augmentation du nombre de classes (1 149 en 2023 contre 1 134 en 2019), l'augmentation du nombre d'ATSEM, la hausse des inscriptions à la restauration scolaire (cf. ci-dessous), ainsi que par l'inflation, qui concerne principalement les dépenses d'énergie et d'achats divers. La politique éducative représente ainsi 21 % des charges de gestion de la ville de Strasbourg.

Au total, le coût net d'un élève scolarisé dans les écoles publiques de la ville (hors dépenses d'investissement) est passé entre 2019 et 2022 de 1 978 € à 2 603 € (+ 32 %) pour un élève du primaire et de 2 983 € à 4 135 € (+ 37 %) pour un élève de maternelle.

¹⁰ Données hors « enseignement supérieur » : sous-fonctions : 20 Services communs, 21 Enseignement du premier degré et 28 Autres services périscolaires et annexes.

¹¹ La commune justifie cela par le fait que les dépenses d'énergie et de personnel sont inscrites au budget de l'Eurométropole et font l'objet d'un remboursement par la ville, comme l'ensemble des dépenses mutualisées. Cela n'empêche nullement qu'elles soient prises en compte dans l'analyse du coût de fonctionnement des politiques éducatives.

¹² Cf. annexe 2 – Indicateurs financiers et de gestion relatifs aux politiques éducatives.

2.1.2.2 Des investissements en augmentation pour améliorer le patrimoine scolaire

Si une seule nouvelle école a été ouverte depuis 2019, la ville de Strasbourg a procédé en parallèle à des investissements nombreux pour la mise aux normes de sécurité et l'amélioration de la consommation énergétique du patrimoine scolaire.

Le patrimoine de la ville est ancien et présente un état dégradé. En 2019, 18 écoles faisaient ainsi encore l'objet d'un avis défavorable de la commission de sécurité (cf. partie 1.2.3 ci-dessous). Les écoles constituent en outre un des principaux centres de coût énergétique de la ville. En lien avec la mise en œuvre du plan climat, la feuille de route pour l'éducation prévoit également un important programme d'investissement dans la végétalisation et la désimperméabilisation des cours d'école¹³.

Entre 2019 et 2023, le montant des investissements inscrits à la rubrique « *Enseignement* » des comptes administratifs (cf. tableau n° 2 de l'annexe n° 2) a connu une augmentation de 38 %, passant de 25,2 M€ à 34,7 M€.

Les principales opérations d'investissement conduites pendant cette période sont l'extension et la restructuration du groupe scolaire du Hohberg (16,2 M€), la mise en sécurité, la restructuration et l'extension des écoles maternelle et élémentaire Gustave Doré (14,5 M€), la construction des nouveaux groupes scolaires Mentelin (12,6 M€) et Meinau (11,2 M€), la rénovation et la mise en sécurité de l'école du Schluthfeld (7,9 M€) et la construction du restaurant scolaire et l'extension du groupe scolaire Finkwiller (7,2 M€).

2.1.2.3 Une part des dépenses de politique éducative assumées par la ville en augmentation par rapport à celle de l'État

Compte tenu de ces évolutions, au regard de la masse salariale des enseignants des écoles de la ville, qui constitue le principal poste de dépenses de l'État, la part des dépenses du service public scolaire prise en charge par la ville de Strasbourg a sensiblement augmenté entre 2019 et 2022. En cumulant dépenses de fonctionnement et d'investissement, elles sont passées de 30,9 % en 2019 à 34,7 % en 2022 et, en moyenne, de 3 603 € à 4 697 € par an (élèves de maternelle et de primaire confondus).

¹³ Cf. le rapport d'observations définitives de la chambre sur l'adaptation de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg au changement climatique rendu public le 31 mai 2024.

Tableau n° 4 : Part des dépenses municipales dans les dépenses publiques relatives au service public scolaire

En euros		2019	Soit, par élève	2022	Soit, par élève
État	Masse salariale des enseignants (1)	205 008 167	8 072	224 174 081	8 827
Commune	Dépenses de fonctionnement	68 871 574	2 712	86 278 117	3 397
	Dépenses d'investissement	22 628 206	891	33 009 443	1 300
	Total des dépenses de la commune	91 499 780	3 603	119 287 560	4 697
État + commune	Total des dépenses de politique éducative	296 507 947	11 675	343 461 641	13 524
	Part de la commune dans les dépenses	30,9 %		34,7 %	

Source : (1) Base de données salariales de l'éducation nationale traitée par la Cour des comptes, CRC Grand Est

2.2 Des résultats inégaux et insuffisamment mesurés

La ville de Strasbourg a adopté plusieurs documents pour présenter sa stratégie en matière de politique éducative. Faute pour ceux-ci de comporter des objectifs précis, il est difficile de porter une appréciation sur les effets de la politique menée (2.2.1). Si la fréquentation de la restauration scolaire est en hausse (2.2.2), les résultats sont moins probants en ce qui concerne la mise aux normes de sécurité des écoles (2.2.3), les effectifs d'ATSEM dans les écoles maternelles (2.2.4), l'accueil périscolaire (2.2.5), la mixité scolaire (2.2.6) ou la participation au programme de réussite éducative (2.2.7).

2.2.1 Une stratégie et des objectifs insuffisamment précis

Pour faciliter la mise en œuvre de leurs missions respectives, la commune de Strasbourg et l'Éducation nationale, en partenariat avec la Caisse d'allocations familiales et la préfecture, ont formalisé en 2013 un projet éducatif de territoire (PEDT), renouvelé en 2018, « *permettant de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs* ». Un plan « mercredi » a été adopté en 2019, suite au retour à la semaine de quatre jours.

La nouvelle équipe municipale a présenté en juin 2021 au conseil municipal une « feuille de route » dans laquelle la politique éducative est présentée comme une priorité du mandat. Elle arrête trois « ambitions » : « *garantir l'équité territoriale pour un égal accès à l'éducation* », (permettre aux enfants de) « *grandir dans un cadre de vie sain et durable* », « *engager un processus démocratique autour des questions éducatives pour une citoyenneté ouverte aux autres et au monde* ». »

Ces orientations ont été reprises en septembre 2023 dans un projet éducatif global pour l'enfance (PEGE) renouvelant pour trois ans le projet éducatif de territoire. Elles sont déclinées en 12 chantiers présentant des pistes d'action.

Ce document fixe cependant peu d'objectifs précis ou chiffrés et ne retient aucun indicateur permettant de porter une appréciation. Seuls sont mentionnés de manière très explicite l'objectif de doter chaque classe d'une ATSEM à temps plein et celui de végétaliser 15 cours d'école par an. Dans ces conditions, l'évaluation du PEGE se révèle un exercice délicat.

L'adoption du PEGE 2023-2026 n'a d'ailleurs pas été précédée d'une évaluation du dispositif précédent. Le retour à la semaine de quatre jours sur l'atteinte des objectifs du plan n'a pas été mesuré. De même, les instances de pilotage prévues ne se sont pas réunies au rythme prévu par le projet éducatif local 2019-2025 et le PEGE 2023-2026. Dans le cadre de ses nouvelles orientations en matière de politique éducative, la ville a annoncé la mise en place d'un observatoire de la réussite éducative « *afin de mieux comprendre les enjeux de notre territoire, d'étudier l'impact des choix politiques et de mieux les orienter* ». En novembre 2023, un partenariat entre l'observatoire régional de l'intégration et de la ville (ORIV) et la ville de Strasbourg a été initié à cette fin.

Pour permettre une évaluation réelle de son action en la matière, la chambre invite la commune à formaliser sa stratégie éducative avec des objectifs précis et un plan d'actions concrètes, en prévoyant des indicateurs de résultat.

Elle prend note qu'une douzaine d'indicateurs permettant de mesure la réussite éducative devraient être définis dans le cadre du partenariat avec l'observatoire de la réussite éducative (ORIV).

Recommandation n° 1. : Intégrer dans le projet éducatif global pour l'enfance (PEGE) des indicateurs concrets de résultat permettant d'évaluer l'atteinte ou non des objectifs à l'issue du plan.

2.2.2 Une carte scolaire fondée sur le principe de proximité

L'article L. 212-7 du code de l'éducation dispose que le ressort géographique de chacune des écoles est déterminé par délibération du conseil municipal après avis du représentant de l'État dans le département. La commune doit tenir compte des objectifs d'accessibilité et de mixité sociale assignés par l'article L. 111-1 du code de l'éducation au service public de l'éducation.

L'avis du représentant de l'État dans le département est déterminant pour assurer que les services de l'Éducation nationale disposent des ressources suffisantes pour y affecter le personnel enseignant dans les conditions prévues par l'article D. 211-9 du code de l'éducation.

À la rentrée 2024, la carte scolaire comporte 59 secteurs pour les écoles maternelles et 49 pour les écoles élémentaires. Conformément à l'article L. 111-1, la sectorisation retenue par la ville de Strasbourg est établie en tenant compte de la proximité des lieux de résidence des familles, des capacités d'accueil des écoles et de l'objectif de promotion de la diversité et mixité des publics d'enfants accueillis.

Le diagnostic du contrat de ville constate qu'à rebours de cette dernière ambition, « la carte scolaire continue de poser une difficulté spécifique dans les établissements scolaires situés en QPV par l'existence d'une forte segmentation résidentielle qui se retrouve dans le profil social des établissements [...]. ».

Entre 2019 et 2023, trois délibérations sont intervenues pour réviser la carte scolaire de Strasbourg, d'abord en 2019 à l'occasion de l'ouverture de l'école maternelle Solange Farnex, puis en 2022 afin de corriger certains déséquilibres constatés entre écoles dans les quartiers Neuhof, Cronenbourg/Hautepierre, Elsau et centre-gare, et enfin à l'occasion de l'ouverture d'un nouveau groupe scolaire dans le quartier de Koenigshoffen en septembre 2024. La sectorisation de cette nouvelle école a fait l'objet d'une démarche de consultation particulièrement approfondie associant les élus, les représentants des parents d'élèves élus, les directions d'école, l'inspectrice de l'Éducation nationale, ainsi que les associations du quartier. Elle devrait contribuer à accroître la mixité scolaire au sein de cet établissement par rapport à celle des établissements scolaires qui accueillaient précédemment les familles de ce secteur.

2.2.3 L'impact de la hausse de fréquentation des restaurants scolaires sur la capacité d'accueil et les coûts supportés par la commune

2.2.3.1 Une fréquentation en hausse depuis 2021 malgré la baisse des effectifs scolaires

Plus de 13 700 repas sont servis en moyenne chaque jour aux élèves des écoles strasbourgeoises, dont plus d'un millier dans des cantines externes à la ville (collèges, lycées, centres socio-culturel, CROUS, etc...).

Le taux de fréquentation moyen du service proposé par la ville est estimé à 59 % pour l'année scolaire 2023-2024, en hausse nette par rapport à 2021-2022 (54 %). Sur le temps long, cette tendance à l'augmentation de la fréquentation de la restauration scolaire est significative. Lors de l'année scolaire 2012-2013, le taux de fréquentation moyen était de 41 % (9 558 repas par jour en moyenne).

Entre 2019 et 2023, le nombre d'élèves inscrits au service de restauration est stable, mais le taux de présence effective et par conséquent le nombre de repas à servir progresse. En dépit de cette évolution, le taux d'inscrits demeure encore légèrement inférieur à celui d'autres villes équivalentes : 95 % à Bordeaux, 69 % à Nantes, 80 % à Nice, 70 % à Toulouse¹⁴.

¹⁴ Selon une étude comparative conduite par la ville à partir des données de l'année 2020.

Tableau n° 5 : Évolution du taux de fréquentation de la restauration scolaire

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre d'élèves (hors EES)</i>	24 879	24 549	23 988	23 723	23 420
<i>Inscrits</i>	16 234	15 644	16 404	16 178	16 186
<i>Fréquentation moyenne</i>	NC	NC	12 860	13 314	13 722
<i>Taux d'inscrits</i>	65 %	64 %	68 %	68 %	69 %
Taux de fréquentation	NC	NC	54 %	56 %	59 %
Taux de présence des inscrits	NC	NC	78 %	82 %	85 %

Source : données ville de Strasbourg, retraitées CRC Grand Est

2.2.3.2 La persistance de problèmes capacitaires malgré des investissements conséquents

La ville de Strasbourg compte 47 restaurants scolaires, pour un nombre de places estimé à 7 936 en 2023. En 2019, quatre restaurants ont été ouverts pendant l'année scolaire (Marcelle Cahn, Gustave Doré, Fernex et Hohberg). Depuis, 430 nouvelles places ont été créées : 88 en 2021 avec le restaurant du Schluthfeld, 158 en 2022 avec le restaurant Erckmann-Chatrian, et enfin 184 en 2023 avec le restaurant Finkwiller. Les groupes scolaires Mentelin et Meinau qui ouvriront respectivement à la rentrée 2024 et à la rentrée 2025 bénéficieront d'une cuisine et d'un restaurant sur place. Au total, le montant de ces investissements s'élève à 29 M€.

Compte tenu de la fréquentation (12 682 repas servis en moyenne par jour) et du nombre de places, le taux d'occupation d'une place de cantine est en moyenne de 1,6 : dans la majorité des cantines de la ville, il est donc nécessaire d'organiser deux services successivement pour permettre aux élèves de déjeuner. Ce taux est cependant très disparate en fonction des écoles. Dans 10 restaurants scolaires sur les 47, le taux d'occupation est supérieur à 2. Il atteint même 2,71 à l'école de la Niederau et 2,49 à l'école Schoepflin. Dans 21 % des restaurants scolaires de la commune, il est donc nécessaire d'organiser trois services successifs.

Ainsi, en dépit des investissements non négligeables réalisés depuis 2019 pour accompagner l'augmentation de la fréquentation, le service de restauration scolaire demeure confronté localement à l'insuffisance du nombre de places.

2.2.3.3 À tarification inchangée depuis 2020, une hausse du coût des repas prise en charge par la ville

2.2.3.3.1 Une tarification inchangée depuis 2020

Les tarifs de la restauration scolaire de la ville de Strasbourg se déclinent dans 10 catégories qui sont fonction du quotient familial des familles. La dernière hausse de tarifs, en 2020, s'est traduite par une augmentation de 5 centimes pour toutes les tranches de quotient familial.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 6 : Tarifs de la restauration scolaire par tranche de quotient familial (repas standard, sans porc ou halal)

En euros	< 411	411 - 510	511 - 620	621 - 720	721 - 820	821 - 920	921 - 1030	1031 - 1540	1541 - 2050	> 2050
2019/2020	1,45	2,1	2,65	3,2	3,75	4,35	5,05	5,75	6,25	6,85
Depuis 2020*	1,5	2,15	2,7	3,25	3,8	4,4	5,1	5,8	6,3	6,9

*Source : ville de Strasbourg, * depuis avril 2023, la première tranche démarre au quotient familial « 1 » et lorsque le quotient familial est nul, le repas est gratuit*

Les tarifs du repas végétarien sont inférieurs de 35 centimes aux tarifs des autres repas.

Depuis avril 2023, la ville de Strasbourg a également mis en place la gratuité de la restauration scolaire pour les familles ayant un quotient familial nul. En octobre 2023, 467 enfants étaient concernés. Le coût de cette mesure pour la ville est estimé par la commune à 150 000 € par an.

Compte tenu des effectifs de chaque tranche, le coût moyen appliqué aux familles en 2023-2024 peut être estimé à 4,1 € par repas, ce qui situe la ville de Strasbourg non loin de la moyenne des communes ayant répondu à une enquête publiée par l'association de maires de France en octobre 2023 (3,8 €).

2.2.3.3.2 Une hausse des prix qui pèse sur le reste à charge de la commune

Pour identifier le coût complet d'un repas, la ville de Strasbourg réalise régulièrement une étude approfondie intégrant l'ensemble des dépenses associées. En 2021, le coût complet d'un repas était évalué à 13,1 € contre 12,4 € en 2019. La majeure partie du coût du repas relève de la masse salariale dédiée à la restauration (59 %), tandis que le coût des repas commandés aux prestataires représente 34 % du total. La participation des familles strasbourgeoises était estimée à 3,5 € en baisse par rapport à 2019 (3,7 €).

En l'absence d'actualisation de ces données, les informations disponibles dans la présentation par fonction des comptes administratifs montrent que le coût du service par élève inscrit (hors masse salariale) a fortement progressé (de 429 € en 2019 à 545 € en 2023), principalement en raison de la hausse des prix de l'alimentaire, du coût de l'énergie et de la hausse du point d'indice. Le reste à charge pour la ville a connu une hausse significative et passe de 1,2 M€ en 2019 à 3,2 M€ en 2023.

Tableau n° 7 : Fonction budgétaire « Restauration scolaire »

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses	6 963 172	4 717 818	7 458 246	8 540 052	8 817 292
6042 - Achats de prestations de services	6 548 005	4 415 576	6 902 195	7 882 009	8 194 183
6247 - Transports collectifs	363 152	236 302	500 315	489 520	520 762
6228 - Divers				108 360	47 460
Autres	52 015	65 940	55 736	60 162	54 887
Recettes	5 724 507	3 631 531	5 375 774	5 660 784	5 664 491
7067 - Redevances services	5 681 471	3 631 531	5 375 774	5 660 784	5 648 891
Autres	43 037	0	0	0	15 600
Reste à charge	1 238 664	1 086 287	2 082 472	2 879 267	3 152 801

Source : Comptes administratifs. Les données n'intègrent pas la masse salariale

2.2.3.4 Une transition en cours vers une alimentation davantage respectueuse de la santé et de l'environnement

2.2.3.4.1 Une part croissante de produits de qualité et durables

La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi « EGALIM » prévoit que les repas servis dans la restauration scolaire doivent comporter depuis le 1^{er} janvier 2022 au moins 50 % de produits de qualité et durables dont au moins 20 % issus de l'agriculture biologique ou en conversion, en valeur d'achat hors taxes.

À Strasbourg, alors qu'au terme du précédent marché, la part de produits biologiques était de 18,6 %, le cahier des clauses particulières du marché 2021-2024 a imposé à minima 30 % de produits issus de l'agriculture biologique dont les deux tiers issus de filières engagées dans le développement d'une alimentation nourricière de proximité, ainsi que 20 % de produits bénéficiant de signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO).

L'objectif prescrit par l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime n'est pas encore atteint. La part des produits de qualité et durables s'élève pour l'année scolaire 2022-2023 à 45 %. D'après une enquête de l'association des maires de France publiée en octobre 2023, seules 18 % des collectivités ayant répondu à l'enquête indiquaient atteindre le seuil de 50 %.

2.2.3.4.2 L'abandon des contenants en plastique

En application de l'article L. 545-15-10 du code de l'environnement, créé par la loi « EGALIM », l'usage de contenants alimentaires en plastique doit être abandonné à compter du 1^{er} janvier 2025 dans les services de restauration scolaire.

Avant l'adoption de la loi « *EGALIM* », la ville de Strasbourg avait déjà engagé dès 2017 la démarche d'abandon des contenants en plastique dans un objectif de réduction des déchets. Cet objectif a été réaffirmé par le projet éducatif global pour l'enfance en poursuivant également désormais un objectif sanitaire.

Dans un premier temps, la ville a recherché à généraliser l'usage de contenants en inox dans les cantines. Cette mesure a nécessité des adaptations des restaurants scolaires ainsi que la définition de nouveaux procédés de distribution des repas. Elle a également eu des conséquences sur les conditions de travail des agents (port de charges lourdes, risques de troubles musculosquelettiques). Un diagnostic réalisé par la direction de la construction et du patrimoine en 2018 a estimé son coût à 5,8 M€.

À la rentrée 2023, 18 sites représentant 60 % des convives fonctionnaient selon le principe du « *tout inox* », 9 sites recourant encore aux barquettes en plastique pour les maternelles en service à table et 20 sites étant toujours livrés exclusivement en barquettes en plastique.

Afin de respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2025 et devant les difficultés rencontrées, le cahier des charges du marché de fourniture de repas qui entrera en vigueur à la rentrée 2024 prévoit que de manière transitoire, avant le déploiement des contenants en inox dans l'ensemble des sites, le titulaire devra proposer une alternative répondant aux exigences de la loi prévue dès septembre 2024.

2.2.4 Une mise aux normes de sécurité des écoles à mener à terme

Malgré l'augmentation des dépenses d'investissement des dernières années, la situation des écoles de Strasbourg n'est pas pleinement satisfaisante.

Le rapport d'audit de la sécurité des écoles concernées par un avis défavorable de la commission de sécurité, réalisé en avril 2021 à la demande du comité d'audit et des risques de la ville de Strasbourg, était particulièrement sévère : sur un total de 18 écoles concernées, il faisait état de 8 écoles pour lesquelles « *une assurance raisonnable ne pouvait être fournie quant à la mise en sécurité des usagers [...], les auditrices ayant constaté l'absence de planification de travaux de mise en sécurité* ».

Fin 2023, dix écoles faisaient toujours l'objet d'un avis défavorable de la commission de sécurité. Après des travaux de réhabilitation achevés en 2023, l'école élémentaire du Hohberg devrait recevoir un avis favorable en 2024. Des travaux en cours dans les écoles de la Canardière, Catherine et Schumann doivent être finalisés avant 2024 ou 2025 en vue de la levée de l'avis défavorable.

La chambre invite la ville de Strasbourg à programmer de manière prioritaire les travaux nécessaires à la levée des avis négatifs relatifs aux écoles maternelle et élémentaire Branly, à l'école élémentaire Alice Mosnier, à l'école maternelle Cronenbourg et à l'école élémentaire Gutenberg.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que les travaux de l'école maternelle Branly sont en cours de maîtrise d'œuvre, avec un chantier prévu en 2025 et que le lancement des études pour l'école élémentaire est envisagé en 2025. « *Cronenbourg est en cours de programmation avec un chantier prévu en 2027 ; Gutenberg est inscrit au PPI avec*

une période de chantier à stabiliser à compter de 2027 ». Les études pour les travaux de l'école élémentaire Alice Mosnier doivent être réalisées en 2025.

2.2.5 L'objectif d'affecter un ATSEM par classe partiellement atteint

La feuille de route pour l'éducation délibérée en 2021 et le projet éducatif global pour l'enfance 2023-2026 (cf. ci-dessous) prévoient de doter chaque classe de maternelle d'un ATSEM à temps plein.

Cette politique volontariste a été à l'origine de 64 créations de postes entre 2020 et 2023. Au 31 décembre 2022, la ville de Strasbourg comptait 412 ATSEM, dont 105 contractuels ; 362 équivalents temps plein étaient affectés dans les écoles de la ville de Strasbourg, dont 36 ATSEM dit « *volants* » pour effectuer des remplacements de courte durée.

Bien que le nombre d'élèves en maternelle ait fortement diminué entre 2019 et 2023, le nombre de classes a augmenté en raison de la réduction du nombre d'élèves par classe de grande section dans le réseau d'éducation prioritaire (de 392 classes en 2019 à 425 classes en 2023). Pour doter chaque classe d'un ATSEM à temps plein, 99 postes devraient encore être pourvus, dont 18 à créer préalablement par délibération du conseil municipal.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé qu'elle avait créé 8 postes en 2024 et que le nombre de classes de maternelle a diminué de 8 cette même année, permettant, à deux unités près, d'atteindre l'objectif de créations de postes. Il restera à s'assurer que les postes, désormais créés, sont effectivement pourvus.

2.2.6 Un accueil périscolaire hétérogène

Même s'il n'existe pas d'obligation législative en la matière, la commune a mis en place de longue date un service périscolaire qui permet aux familles de bénéficier d'un accueil pour les enfants sur une plage temporelle qui correspond à la durée de la journée de travail des parents. Il permet également de proposer aux enfants des activités culturelles, artistiques et sportives complémentaires aux enseignements.

Signé par la ville de Strasbourg, l'État, l'Éducation nationale, la Caisse d'allocations familiales (CAF) et le conseil départemental du Bas-Rhin, le projet éducatif de territoire (PEDT) élaboré pour la période 2019-2022 vise ainsi à « *favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication* ». Le projet éducatif global pour l'enfance approuvé en 2023 contient un nouveau PEDT pour la période 2023-2026.

Dans ce cadre, la ville de Strasbourg assure directement la gestion de l'accueil périscolaire des enfants des écoles maternelles publiques le matin, pendant la pause méridienne et le soir. Elle accueille en outre une partie des élèves le mercredi dans les centres de loisirs municipaux. Pour les autres écoles, ce service est assuré par des associations qui en prennent l'initiative.

En primaire, la ville organise en régie un accueil pendant la pause méridienne et offre la possibilité d'une restauration aux élèves qui le souhaitent (voir- ci-dessus). Elle a également mis en place depuis 1998 des ateliers éducatifs. Depuis le retour à la semaine de quatre jours,

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

en 2019, ces ateliers éducatifs sont proposés une fois par semaine après les cours exclusivement aux élèves des écoles classées en REP ou situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Pendant l'année scolaire 2022-2023, au premier semestre, 4 339 élèves étaient inscrits dont 1 538 pour des ateliers relevant de l'éducation artistique et culturelle.

Les autres jours, comme dans les autres écoles élémentaires, l'organisation d'un service périscolaire en fin de journée et le mercredi est laissée à l'initiative des acteurs associatifs, auxquels la commune octroie des subventions.

Aussi, l'offre périscolaire sur le territoire est assez hétérogène en fonction de l'âge des élèves, de l'implantation de leur école et de l'initiative des acteurs associatifs. À titre d'illustration, l'accueil du soir se termine selon les écoles entre 18 h 15 et 19 h et l'accueil du mercredi, dont les amplitudes horaires varient également, est organisé soit dans les locaux scolaires mis à disposition par la ville, soit dans les locaux des structures associatives qui les organisent. Les services de la ville ne disposent d'ailleurs que de données partielles et limitées sur la fréquentation des services périscolaires associatifs, ce qui ne lui permet pas de disposer d'une connaissance suffisamment fine de la portée des actions qu'elle mène.

Pour les services qu'elle gère directement, pendant l'année scolaire 2022-2023, le service le plus fréquenté est celui de la pause méridienne (59 % en 2023). La fréquentation des autres services correspond aux tendances observées en moyenne dans les collectivités ayant répondu à l'enquête publiée par l'association de maires de France en octobre 2023.

Tableau n° 8 : Part des élèves des écoles maternelles publiques fréquentant le service périscolaire

	2019-2020*	%	2020-2021	%	2021-2022	%	2022-2023	%
Accueil du matin en maternelle	1 129	11,5 %	989	10,4 %	1 129	12,0 %	1 097	12,2 %
Accueil du soir en maternelle	2 601	26,4 %	2 334	24,5 %	2 428	25,9 %	2 442	27,2 %
Accueil du mercredi**	457	15,6 %	440	15,8 %	452	16,1 %	499	18,4 %

*Source : ville de Strasbourg, fréquentation moyenne, *jusqu'en mars pour l'année 2019-2020 du fait de la crise sanitaire, **pour le dénominateur, seuls sont pris en compte les effectifs des écoles concernées par ce service, soit les écoles publiques Ariane Icare, Camille Claus, Catherine, Fischart, Gliesberg, Musau, Neufeld, Oberlin, du Rhin, Schoepflin, Schwilgue, Stockfeld, Sturm, Saint Thomas, Vauban*

Pour les services assurés par les associations partenaires, la ville ne dispose pas d'un suivi de la fréquentation par enfant. Dans le cadre du PEDT 2023-2026, elles se sont engagées à ouvrir 1 938 places pour l'accueil du mercredi, en plus des 606 places proposées par les centres d'accueil de la ville. Le nombre total de places ouvertes permet d'accueillir 9,1 % des enfants inscrits dans les écoles primaires publiques et privées.

L'éducation artistique et culturelle

Enfin, en matière d'éducation artistique et culturelle, la commune a réalisé en 2023 un état des lieux. Ce diagnostic montre qu'aujourd'hui l'action de la ville en faveur du développement de l'éducation artistique et culturelle se concrétise par plusieurs dispositifs : les classes à horaires aménagés, la carte « *Atout Voir* », des actions menées dans le cadre des cités éducatives et des interventions du Groupement d'intérêt public « *Action culturelle milieu scolaire d'Alsace* » (Acmissa) pendant le temps scolaire ; les ateliers éducatifs proposés par la ville dans les écoles publiques du réseau d'éducation prioritaire pendant le temps périscolaire ; les activités proposées par les centres d'accueil et de loisirs pour la petite enfance et les établissements d'enseignement artistique et culturel de la ville (musées, théâtres, écoles de musique, conservatoire) en dehors du temps scolaire.

La signature envisagée en 2025 d'un contrat territorial d'éducation artistique et culturel avec l'État devrait permettre à la commune de mieux articuler son action avec celle des services de l'État (cf. annexe n° 3).

2.2.7 Une participation aux programmes de prises en charge éducatives des enfants et des jeunes à mieux coordonner

2.2.7.1 Le dispositif de réussite éducative

Défini à l'article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le projet de réussite éducative (PRE) est un dispositif destiné à accompagner, depuis l'école maternelle et jusqu'au terme de la scolarité obligatoire, les enfants et adolescents situés en quartier prioritaire de la politique de la ville ou scolarisés dans un établissement relevant de l'éducation prioritaire. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est le principal financeur du dispositif.

Rattachée à la direction de l'enfance et de l'éducation de la ville de Strasbourg, la caisse des écoles de la ville de Strasbourg a été créée en 2006 pour mettre en œuvre un projet de réussite éducative. Elle est financée par l'ANCT, la ville et la caisse d'allocations familiale du Bas-Rhin.

Pendant l'année scolaire 2022-2023, le PRE a atteint sa capacité maximale de mise en œuvre en accompagnant 470 élèves, soit 1,3 % des enfants scolarisés à Strasbourg, sur proposition de leurs enseignants ou du chef d'établissement, essentiellement pour des motifs de comportement, de socialisation et d'apprentissage (50 % des besoins repérés). La très grande majorité (92 %) des bénéficiaires habitent dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou sont scolarisés dans le réseau d'éducation prioritaire. La répartition par niveau scolaire s'établit comme suit : 14 % en maternelle, 58 % en élémentaire, 26 % au collège, 2 % en lycée.

2.2.7.2 Le programme « Cités éducatives »

Également conçu et financé par l'ANCT, le programme « *Cités éducatives* » vise à intensifier les prises en charges éducatives des enfants à partir de leur naissance et des jeunes

jusqu'à 25 ans, avant, pendant, autour et après le cadre scolaire. L'objectif du programme est de fédérer tous les acteurs de l'éducation scolaire et périscolaire (État, collectivités, associations, habitants) dans les territoires qui en ont le plus besoin et où seront concentrés les moyens publics. Deux conventions ont été signées sur le territoire strasbourgeois, une première en 2019 pour les quartiers Neuhof, Meinau et Elsau (concernant plus de 10 000 élèves) et une seconde en 2021 pour le quartier Hautepierre (concernant 4 031 élèves).

Une convention cadre triennale 2020-2022 signée le 25 juin 2020 a défini les trois axes prioritaires de la cité éducative Neuhof, Meinau et Elsau : acquisition d'une culture numérique et l'accompagnement des familles à cette acculturation, accompagnements personnalisés au service de la construction du parcours scolaire et de l'insertion professionnelle, renforcement de l'éducation à la santé et à la citoyenneté par la mise en œuvre d'actions concrètes.

La convention prévoyait une contribution de l'ANCT à hauteur de 1,5 M€ sur trois ans. Elle s'est concrétisée notamment par la distribution de tablettes dans les 14 écoles élémentaires et dans les 4 collèges de la cité éducative pour un montant total de 150 000 € et la mise en place d'un lieu d'accueil temporaire individualisé dans plusieurs collèges pour 100 000 € en 2021, 149 570 € en 2022 et 155 301 € en 2023, permettant d'accueillir, au sein des collèges, les élèves les plus vulnérables afin d'éviter un décrochage scolaire et les élèves dont le comportement dysfonctionne.

Au regard de son objectif et des publics qu'il vise, le programme « *Cités éducatives* » est proche du dispositif de réussite éducative et ces deux mesures gagneraient à être davantage coordonnées. Comme le précise la commune, le directeur du programme de réussite éducative est membre du comité de pilotage des deux cités éducatives depuis leur création et un travail de rapprochement est en cours avec l'arrivée d'un nouveau directeur.

2.3 Des évolutions à engager

Compte tenu du coût que représente la politique éducative portée par la commune, celle-ci pourrait chercher à optimiser ses recettes (2.3.1). La commune doit par ailleurs prêter attention au respect de certaines obligations réglementaires (2.3.2).

2.3.1 Mettre en place une contribution des communes d'origine des élèves qui sont scolarisés à Strasbourg mais qui n'y résident pas

Compte tenu des dérogations accordées, un certain nombre d'élèves dont aucun des parents ne réside à Strasbourg sont scolarisés dans les écoles de la commune. Dans cette situation, l'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit que la contribution des communes de résidence aux charges supportées par la commune d'accueil est une dépense obligatoire. L'application de cette règle n'est pas automatique et connaît un certain nombre d'exceptions. À défaut d'accord sur son montant, le préfet peut jouer un rôle de médiateur pour l'établir.

La ville de Strasbourg et les communes dans lesquelles des enfants résidant à Strasbourg sont scolarisés n'appliquent pas ces dispositions. La ville ne verse à ces dernières aucune

contribution aux frais de scolarisation qu'elles supportent et n'en reçoit aucune de celles où résident les enfants des familles dont aucun parent n'habite à Strasbourg.

Or, entre 2019 et 2023, en moyenne par année, près d'un millier d'élèves dont aucun des parents ne résidait à Strasbourg ont été scolarisés dans les écoles publiques de la ville. Compte tenu du coût moyen par élève à sa charge, la scolarisation de ces élèves représente une somme évaluée à plus de 2 M€ par an à la charge de la commune de Strasbourg¹⁵.

Tableau n° 9 : Coût de la scolarisation des élèves dont les parents habitent hors Strasbourg (en €)

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024*
Nombre d'élèves en élémentaire	893	757	593	491	524
Nombre d'élèves en maternelle	669	533	331	237	257
Coût par élève de classe élémentaire	1 978	1 994	2 272	2 603	2 603
Coût par élève de classe maternelle	2 983	3 113	3 619	4 135	4 135
Coût pour la ville de Strasbourg	3 761 421	3 168 545	2 545 066	2 257 946	2 426 538

*Source : calcul CRC sur base du forfait communal, *hypothèse d'un coût 2023 égal à 2022*

Compte tenu de l'enjeu financier, la chambre recommande à la commune de Strasbourg de mener une étude précise sur le lieu de résidence des enfants scolarisés dans ses écoles pour s'assurer que les conditions sont remplies pour exiger de la part de leur commune d'origine, conformément à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, en ayant au besoin recours à l'arbitrage du préfet, le remboursement des dépenses de fonctionnement relatives à la scolarisation des élèves inscrits dans les écoles de Strasbourg dont aucun des parents n'y réside.

¹⁵ L'estimation ne prend pas en compte les familles résidant en Allemagne, dont les communes de résidence ne sont pas soumises au remboursement des frais correspondants.

Recommandation n° 2. Mener une étude sur le lieu de résidence des enfants accueillis dans les écoles de la ville de Strasbourg et, le cas échéant, demander à ces communes d'origine le remboursement des dépenses de fonctionnement relatives à la scolarisation de ces élèves.

2.3.2 Mieux respecter certaines obligations réglementaires

2.3.2.1 Améliorer l'identification des enfants en âge d'être scolarisés

En application de l'article L. 131-1 du code de l'éducation, tel que modifié par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, l'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de 16 ans.

L'article L. 2122-27 du CGCT prévoit que le maire, en tant qu'agent de l'État, est chargé du contrôle du respect de l'obligation scolaire. L'article L. 131-6 du code de l'éducation dispose notamment qu'il lui revient d'établir chaque année à la rentrée scolaire la liste des enfants résidant dans sa commune qui sont soumis à l'obligation scolaire. Il doit vérifier, en la rapprochant de la liste des enfants inscrits dans une école publique ou privée de la commune ou autorisés à suivre une instruction à domicile, que cette obligation est respectée et, le cas échéant, saisir le procureur de la République des infractions à ces dispositions.

Entre 2019 et 2022, les services de la ville de Strasbourg n'établissaient pas la liste des enfants en âge d'être scolarisés. Depuis 2022, sur la base de fichiers transmis par les services de l'État et la Caisse d'allocations familiales, ils sont désormais en mesure d'établir une liste d'enfants soumis à l'obligation scolaire. La ville a ainsi identifié 40 660 enfants résidents à Strasbourg en âge d'être scolarisés à la rentrée scolaire 2024. Or, 35 040 enfants seulement sont inscrits dans un établissement scolaire ou au collège et 139 autorisés à suivre une éducation à domicile.

Un recensement des enfants placés en structure médico-sociale et non scolarisés est en cours pour réduire le nombre de situations non connues, qui peut également s'expliquer par la scolarisation d'enfants strasbourgeois dans d'autres communes ou encore dans l'enseignement privé hors contrat. En l'absence de fichier administratif régulièrement actualisé recensant les résidents d'une commune, les croisements opérés entre les sources à disposition de la ville ne permettent pas d'obtenir une liste dont la fiabilité soit assurée.

Grâce à des recherches et des analyses réalisées par les services de la ville, le nombre de situations non connues pour l'année scolaire 2023-2024 a pu être ramené à 2 606, ce qui représente tout de même un pourcentage significatif d'enfants scolarisables (7 %).

Au surplus, la chambre constate qu'aucune situation n'a donné lieu à saisine par la ville du procureur de la République en application de l'article L. 131-9 du code de l'éducation.

La chambre invite donc la ville de Strasbourg, en lien avec les services de l'État, à améliorer la fiabilité de la liste des enfants en âge de scolarisation pour renforcer le contrôle de l'obligation de scolarité.

2.3.2.2 Fiabiliser le soutien financier aux écoles sous contrat

Aux termes de l'article L. 442-9 du code de l'éducation, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association doivent être prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

Pour déterminer le montant de la contribution versée aux écoles privées sous contrat d'association, la ville de Strasbourg établit chaque année un calcul¹⁶ à partir des comptes des écoles concernées de l'année N-2. Toutefois, en application d'une délibération du 18 décembre 2017, la ville ne retient qu'un forfait correspondant à 67 % du total des charges relatives à l'emploi des ATSEM et à 62 % du total des autres dépenses de personnel et de fonctionnement. La délibération motive l'application de cette formule par la nécessité de tenir compte de la part de ces dépenses affectée à la prise en charge du temps périscolaire, qu'il ne lui revient pas de financer.

Pour 2022, le forfait communal versé aux écoles privées sous contrat s'élève ainsi à 694 € par élève du primaire et 1 443 € par élève d'école maternelle¹⁷.

Tableau n° 10 : Montant du forfait communal versée aux écoles privées sous contrat d'association au regard du coût d'un élève public

En €	2019	2020	2021	2022
<i>Forfait communal versé par la commune pour un élève scolarisé dans une école élémentaire privée</i>	677	685	675	694
<i>Coût d'un élève en école élémentaire publique</i>	1 978	1 994	2 272	2 603
<i>Forfait communal versé par la commune pour un élève scolarisé dans une école maternelle privée</i>	1 260	1 296	1 348	1 443
<i>Coût d'un élève en école maternelle publique</i>	2 983	3 113	3 619	4 135

Source : Ville de Strasbourg

La détermination du montant du forfait communal sur la base d'un taux de prise en charge de dépenses ne permet pas à la ville d'en justifier précisément le montant.

Au regard de la jurisprudence applicable en la matière¹⁸, la chambre invite la ville de Strasbourg à déterminer le montant du forfait versé aux écoles privées sous contrat d'association sur la base d'une analyse spécifique à chacun des établissements en se fondant sur une mesure réelle des coûts revenant à sa charge (temps de travail effectif des ATSEM, coût des fluides rapportés à la surface des établissements et aux temps scolaires, etc.).

¹⁶ Inspiré de la circulaire du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat.

¹⁷ Cf. Annexe 2 – Indicateurs financiers et de gestion relatifs aux politiques éducatives.

¹⁸ Voir par exemple la décision n° 259290 du Conseil d'État en date du 11 février 2005, qui précise à propos du forfait versée par un département à un collège qu'en l'absence de fiabilité de la présentation fonctionnelle, « *seuls des éléments de comptabilité analytique permettraient d'en déterminer le montant exact* ».

2.3.2.3 Sécuriser la gestion des vacataires en charge de l'encadrement de la pause méridienne

Le nombre élevé et croissant de vacataires recrutés par le service *périscolaire et éducatif* est le reflet des modalités de gestion retenues pour assurer l'encadrement de la pause méridienne. En renfort des ATSEM dans les écoles maternelles et de manière systématique dans les écoles primaires, compte tenu du faible volume horaire proposé, la ville a en effet recours à ce type de contrat pour pourvoir les postes affectés à cette mission.

S'il n'existe pas de définition légale du statut de vacataire, la jurisprudence a établi qu'un vacataire ne peut être recruté que pour accomplir une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés, et rémunéré à la tâche.

En outre, en application de l'article L. 311-1 du code général de la fonction publique (CGFP), les besoins permanents des collectivités doivent être satisfaits par des fonctionnaires titulaires ou par exception par des agents contractuels dans les conditions prévues par les articles L. 331-1 à L. 334-3 du même code. Les besoins du service d'encadrement de la pause méridienne étant permanents, le recours aux vacataires pour ce type de mission n'est pas régulier.

La chambre invite la commune à améliorer le dispositif de gestion administrative et budgétaire des vacataires ainsi que son contrôle, et de veiller au respect des critères jurisprudentiels relatifs au recours aux vacataires.

Recommandation n° 3. : Substituer au recrutement de vacataires chargés de l'encadrement de la pause méridienne un recrutement d'agents contractuels de droit commun.

3 DES MUSÉES ATTRACTIFS, UNE GESTION A RATIONALISER

Les lignes directrices actuellement suivies par la ville de Strasbourg en matière culturelle ont été définies par une délibération cadre du 14 décembre 2020. Elles s'articulent autour de quatre axes que sont la politique en faveur du livre et de la lecture, avec en point d'orgue la délivrance de la labellisation par l'UNESCO « *Strasbourg, capitale mondiale du livre* » pour l'année 2024, la politique en faveur des arts visuels, de l'image et du cinéma, la politique en faveur du spectacle vivant et la politique en faveur du patrimoine et de l'architecture. La gestion des musées s'inscrit ainsi au cœur du quatrième axe.

La mise en œuvre de ces lignes directrices s'appuie sur la direction de la culture. En son sein, le service des musées organisé autour de quatre missions¹⁹ a la charge de la politique muséale. Chacun des dix musées de la ville dispose d'une équipe de conservation rattachée à la mission « *conservation et recherche* ». Les équipes d'accueil, de surveillance, de médiation et de sécurité sont rattachées aux autres missions du service. Au 31 décembre 2023, le service des musées compte 268 emplois permanents.

La chambre a contrôlé la politique muséale de la ville de Strasbourg. Elle a pu constater qu'elle dispose d'un réseau dense de musées dont la fréquentation est élevée même si elle pourrait davantage bénéficier de la croissance des flux touristiques (3.1.1) à condition de s'appuyer sur une stratégie à-même d'en rationaliser la gestion (3.2).

3.1 Un réseau étendu de musées à la fréquentation élevée

La commune de Strasbourg bénéficie d'un dense réseau de musées (3.1.1.). Sa fréquentation est relativement élevée (3.1.2.) même si elle pourrait plus encore bénéficier de la croissance des flux touristiques (3.1.3).

3.1.1 Un réseau dense de musées

L'article L. 410-1 du code du patrimoine considère comme musée « toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public ».

Selon cette définition, la ville de Strasbourg gère en régie un réseau constitué de 10 musées²⁰, dont elle est propriétaire à l'exception du musée de l'Œuvre Notre-Dame²¹ et du musée zoologique²². Le service des musées assure également la gestion d'un lieu ouvert au public dont les éléments de décoration et de mobilier sont classés au titre des Monuments historiques, « *l'Aubette 1928* », d'une bibliothèque²³ et d'un pôle d'étude et de conservation. Situé au cœur du projet de réaménagement de l'ancien site industriel de la « *Coop* », au port du Rhin, la réalisation de cet équipement de plus de 8 000 m² de surface dédiée à la gestion du

¹⁹ Conservation et recherche, gestion des collections, publics et médiation, administration et services généraux.

²⁰ Le Palais Rohan, le musée Historique et le musée de l'œuvre Notre-Dame occupent des bâtiments protégés au titre des monuments historiques. Le musée alsacien est protégé au titre du plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine.

²¹ Propriété de la Fondation de l'œuvre Notre-Dame.

²² Propriété de l'Université de Strasbourg.

²³ Située place Jean Arp au sein du musée d'art moderne et contemporain (MAMC), elle est ouverte au public. Le fonds est constitué de 140 000 volumes, dont 7 000 volumes en accès libre, couvrant les domaines des beaux-arts, des arts décoratifs, des arts graphiques, de la photographie, des arts et traditions populaires et de l'art contemporain.

patrimoine des muées, qui accueille des réserves, des ateliers et espaces spécialisés, s'est achevée en 2022. Par ailleurs, le palais Rohan accueille trois musées (archéologique, des Beaux-Arts et des arts décoratifs), ainsi qu'un lieu d'exposition dénommé « Galerie Heitz ».

En intégrant la gestion de l'Aubette 1928 au sein du service des musées, et en comparaison avec des villes de taille comparable²⁴, le réseau de la ville est étendu, et compte davantage de musées en gestion directe municipale qu'à Lille (3), Nantes (3), Montpellier (4), ou Bordeaux (6) et Nice (10). Il se situe au même niveau que Toulouse (11) et Marseille (11)²⁵.

Tableau n° 11 : Le réseau des musées de la ville de Strasbourg

Nom du musée	Propriétaire	Implantation dans Strasbourg
Musée archéologique	Ville de Strasbourg	Palais Rohan, place du Château
Musée des Beaux-Arts	Ville de Strasbourg	Palais Rohan, place du Château
Musée des arts décoratifs	Ville de Strasbourg	Palais Rohan, place du Château
Musée d'art moderne et contemporain	Ville de Strasbourg	Place Hans Jean Arp
Musée historique	Ville de Strasbourg	Rue du Vieux Marché aux Poissons
Musée alsacien	Ville de Strasbourg	Quai Saint-Nicolas
Musée de l'Œuvre Notre-Dame**	Fondation de l'Œuvre Notre-Dame	Place du Château
Musée Tomi Ungerer	Ville de Strasbourg	Avenue de la Marseillaise
Musée zoologique**	Université de Strasbourg	Boulevard de la Victoire
Aubette 1928*	Ville de Strasbourg	Place Kléber
Cabinet des estampes et des dessins***	Ville de Strasbourg	Place du Château

Source : Ville de Strasbourg. * Bien qu'il ne corresponde pas à la définition donnée par le code du patrimoine, l'Aubette est assimilée par la ville de Strasbourg à un musée. ** La ville de Strasbourg est propriétaire des collections de ces deux musées sans être effectivement propriétaire des bâtiments. Le musée est fermé pour travaux depuis 2019. *** Le cabinet des estampes et dessins n'est ouvert que sur demande de consultation.

Tous ces établissements, qui forment un ensemble immobilier de plus de 42 000 m² de surface²⁶, sont situés sur la « grande île » ou à sa périphérie immédiate, dans le centre historique de Strasbourg, dans un périmètre accessible d'un point à l'autre en moins de 15 minutes à pied, à l'exception du musée zoologique. Ce réseau est particulièrement concentré sur la place du château, au centre de laquelle se trouve le monument historique le plus visité de la ville, la cathédrale Notre-Dame, qui accueille près de deux millions de visiteurs par an. Le palais Rohan, le musée de l'Œuvre Notre-Dame et le cabinet des estampes et des dessins y sont également implantés et le musée historique et le musée alsacien sont accessibles depuis ce point de départ en moins de cinq minutes à pied.

²⁴ Cf. la liste des musées bénéficiant de l'appellation « musée de France » du ministère de la Culture.

²⁵ Cf. les observations définitives de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur publiées le 28 septembre 2022.

²⁶ En surface hors œuvre nette pour les seuls musées propriétés de la ville.

3.1.2 Une affluence élevée par rapport à des villes comparables

En 2023, les musées de la ville de Strasbourg ont accueilli un peu plus de 685 000 visiteurs. Après une parenthèse au cours des années 2020 et 2021 pendant lesquelles la fréquentation a été gravement affectée par la crise sanitaire, la fréquentation globale des musées de la ville est en légère hausse par rapport à 2019 (+ 2 %), à un niveau encore jamais atteint.

Le musée d'art moderne et contemporain est le 37^{ème} musée le plus visité en France en 2021, dernière année pour laquelle les données sont disponibles à l'échelle nationale²⁷, suivi par le musée des arts décoratifs / Palais Rohan (84^{ème}). Le réseau des musées dans son ensemble attire un nombre de visiteurs (688 446) supérieur à celui des réseaux moins étoffés de villes comparables à Strasbourg, comme Montpellier (99 380 visiteurs), Bordeaux (277 979 visiteurs) ou Lille (301 339 visiteurs). Avec un réseau plus resserré, les musées de Nice (1 441 397) et de Nantes (2 190 663) attirent cependant davantage de visiteurs.

Tableau n° 12 : Évolution de la fréquentation des musées

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Musée archéologique</i>	55 396	23 268	36 402	49 872	59 904
<i>Musée des arts décoratifs</i>	79 533	28 925	48 808	71 807	83 961
<i>Musée des Beaux-arts</i>	72 696	32 421	43 162	70 576	83 629
<i>Galerie Heitz</i>	7 446	9 207	15 969	24 734	33 722
Sous-total Palais Rohan	215 071	93 821	144 341	216 989	261 216
<i>Musée d'art moderne et contemporain</i>	159 411	64 661	86 859	137 040	158 853
<i>Musée de l'Œuvre Notre-Dame</i>	51 874	21 200	26 475	43 383	48 866
<i>Musée alsacien</i>	71 440	24 185	43 823	66 431	76 258
<i>Musée historique</i>	66 094	21 513	36 164	55 052	65 061
<i>Musée Tomi Ungerer</i>	59 523	20 345	27 086	46 884	55 660
<i>Aubette 1928</i>	12 627	3 130	5 056	10 391	18 573
<i>Musée zoologique</i>	36 107	762	/	/	/
<i>Cabinet des estampes et des dessins*</i>	27	/	110	260	537
Total	672 174	249 617	369 914	576 430	688 446

Source : Ville de Strasbourg

3.1.3 Une fréquentation surtout locale qui ne profite pas suffisamment de la croissance des flux touristiques

À la demande de la chambre, la ville a produit la synthèse pour l'année 2023 de la répartition des visiteurs par nationalité et, pour les français, par département. Elle fait apparaître que près de 25 % des visiteurs sont des ressortissants étrangers, principalement originaires d'Allemagne. La majorité des visiteurs français provient d'Alsace (pour près de 80 %), puis de Paris et de la Moselle. La fréquentation des musées de la ville est donc majoritairement locale.

²⁷ Source : ministère de la Culture.

Tableau n° 13 : Origine des visiteurs des musées en 2023

Musées	Visiteurs français	Visiteurs étrangers
<i>Musée alsacien</i>	67 %	33 %
<i>Musée de l'Œuvre Notre-Dame</i>	81 %	19 %
<i>Musée historique</i>	67 %	33 %
<i>Musée d'art moderne et contemporain</i>	81 %	19 %
<i>Musée Tomi Ungerer</i>	82 %	18 %
<i>Musées du Palais Rohan</i>	75 %	25 %
Total	76 %	24 %

Source : Ville de Strasbourg à partir des données du logiciel de billetterie

Depuis 2019, le nombre de touristes visitant la ville et, parmi eux, des touristes étrangers, a fortement augmenté. Le nombre de visites de la cathédrale a ainsi cru de 11 % (+ 200 000 visiteurs) et s'élève à 2 millions en 2022²⁸. Le nombre de visiteurs au marché de Noël est passé de 2 à 3,3 millions entre 2019 et 2023, soit une croissance de 65 %. Les visiteurs étrangers représentent 42 % de la clientèle hôtelière en 2022.

Même si les musées de la ville ont atteint un record de fréquentation en 2023, cette évolution n'en demeure pas moins en-deçà de l'augmentation de l'afflux de touristes à Strasbourg constaté ces dernières années.

Au demeurant, les données relatives aux musées du Palais Rohan, qui représentent, en 2023, 38 % de la fréquentation totale avec 261 216 entrées, ne permettent pas d'identifier combien de visiteurs ont visité simultanément les trois musées lors d'une même journée.

Sans négliger l'objectif de mieux valoriser les collections auprès du public local, et en particulier des plus jeunes, la recherche de synergies avec la politique touristique pourrait permettre aux musées de bénéficier davantage de la croissance du tourisme. À cette fin, la ville de Strasbourg est en cours d'élaboration d'une identité marque « musées » et l'installation en 2026 de l'office de tourisme sur le parvis de la Cathédrale devrait également permettre de favoriser la promotion des musées auprès du public.

À ce titre, une réflexion autour de l'organisation de l'entité muséale du palais Rohan est engagée afin de permettre au public de mieux identifier le site et faciliter son accès à l'ensemble des collections exposées. La chambre prend note que le projet d'établissement du réseau des musées, dont celui relatif aux musées du palais Rohan, devrait être présenté au conseil municipal en 2025. En outre, dans le cadre de la rénovation du palais Rohan, une étude relative à la rénovation des toitures et façades du palais doit être réalisée en 2025. De même, le souhait de valoriser le patrimoine architectural de la cathédrale et le savoir-faire des ateliers de la fondation de l'Œuvre Notre-Dame en charge de sa conservation devrait conduire à rechercher

²⁸ Source : Office du tourisme de Strasbourg et sa région, derniers chiffres disponibles à la date de l'instruction.

une complémentarité plus prononcée avec les circuits touristiques de la cathédrale et de sa plate-forme, qui connaissent un succès croissant.

3.2 Une gestion à rationaliser

L’analyse de la politique muséale de Strasbourg relève plusieurs enjeux de gestion (3.2.1) en dehors de celui lié aux moyens financiers à mobiliser : respect d’obligations réglementaires spécifiques aux musées (PSC à adopter, récolements àachever) ; outils de pilotage à développer ; politique tarifaire à repenser ; taux d’absentéisme problématique ; état dégradé du patrimoine. Pour y répondre, une stratégie globale de rationalisation (3.2.2.) pourrait être mise en place.

3.2.1 Les défis à relever pour construire une politique muséale d’ensemble

3.2.1.1 Respecter des obligations réglementaires spécifiques aux musées

3.2.1.1.1 Doter chaque musée de France d’un projet scientifique et culturel

L’article L. 442-1 du code du patrimoine précise que l’appellation « *musée de France* » peut être attribuée à la demande des propriétaires des collections par le préfet de région²⁹ après avis du Haut Conseil des musées de France. Pour se voir octroyer cette appellation, le gestionnaire doit satisfaire à des conditions relatives à la conservation des collections, à leur accessibilité au public, à la mise en œuvre d’actions d’éducation, de diffusion et de recherche, veiller à ce que le musée soit dirigé par un conservateur³⁰, disposer en propre ou en réseau d’un service éducatif, tenir à jour un inventaire de ses collections et rédiger un projet scientifique et culturel (PSC) qui fixe ses grandes orientations.

Les 10 musées de la ville de Strasbourg détiennent l’appellation « *musées de France* », qui leur a été automatiquement attribuée comme à tous les anciens musées classés ou contrôlés. Une seule demande d’appellation a été nécessaire pour le musée Tomi Ungerer. Toutefois, seulement la moitié (le musée historique, le musée de l’Œuvre Notre-Dame, le musée zoologique, le musée alsacien et le musée Tomi Ungerer) est dotée d’un projet scientifique et culturel, dont un seul est à jour, de moins de cinq ans (musée Alsacien). Les projets scientifiques

²⁹ Avant l’entrée en vigueur du décret n° 2020-1371 relatif à la déconcentration de l’appellation « *musée de France* », l’appellation était attribuée par le ministre de la Culture.

³⁰ Ou un conservateur de musée d’histoire naturelle ou de musée d’établissement d’enseignement supérieur ou un attaché de conservation du patrimoine et des bibliothèques.

et culturels du cabinet des estampes et des dessins et du musée d'art moderne et contemporain (MAMCS) sont en cours d'élaboration. La gestion de l'Aubette 1928, bien qu'elle ne soit pas dotée de l'appellation, est aussi encadrée depuis 2011 par un document stratégique de ce type. Les musées du Palais Rohan ne sont pas dotés d'un projet scientifique et culturel malgré leur niveau de fréquentation.

Par ailleurs, ces PSC, anciens pour la plupart, n'ont pas tous été approuvés par le conseil municipal³¹. Au regard de leur importance pour définir les orientations de gestion du musée, la chambre rappelle à la ville de Strasbourg la nécessité de doter tous les musées qu'elle gère d'un projet scientifique et culturel et l'invite à délibérer sur leur adoption.

Rappel du droit n° 1 : Conformément à l'article L. 441-2 du code du patrimoine, doter chaque musée de la ville d'un projet scientifique et culturel.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de présenter devant les instances de validation le projet scientifique et culturel du musée d'art moderne à l'automne 2025 et ceux du palais Rohan et du cabinet des Estampes d'ici fin 2025.

3.2.1.1.2 Achever l'inventaire des collections et le récolement des œuvres

L'article L. 451-2 du code du patrimoine prévoit qu'une fois obtenue l'appellation « *musée de France* », les collections doivent faire l'objet d'un inventaire et d'un récolement tous les 10 ans.

L'inventaire permet d'identifier les objets déposés au sein des musées et d'en suivre la gestion. Leur inscription à l'inventaire d'un musée de France leur confèreinaliénabilité et imprescriptibilité³². Le récolement est l'opération qui consiste à vérifier, sur pièce et sur place, à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire, la présence du bien dans la collection, sa localisation, son état, son marquage et la conformité de son inscription à l'inventaire. Au regard de la complexité de cette opération, les musées doivent adopter un plan de récolement décennal pour formaliser la méthode et les moyens qui sont mis en œuvre pour respecter le rythme de sa réalisation.³³

La ville dispose de registres d'inventaires par musée, mais ils ne sont pas tous complets. Ils indiquent que les collections des musées comptent plus de 2 millions d'œuvres, dont seulement 0,5 % sont exposés³⁴. Parmi ces œuvres, plus d'un million relèvent de la collection

³¹ Cf. Annexe 4 – Indicateurs financiers et de gestion relatifs à la gestion des musées.

³² Cf. Arrêté du 25 mai 2004 fixant les normes techniques en matière d'inventaire et de récolement des collections des musées de France.

³³ Cf. Circulaire n° 2006/006 du 27 juillet 2006 relative aux opérations de récolement des collections des musées de France.

³⁴ Les biens du musée zoologique représentent la première collection zoologique après le muséum d'histoire naturelle de Paris. Par ailleurs, le musée archéologique de Strasbourg sert de dépôt archéologique pour les objets prélevés sur les chantiers de fouilles de l'agglomération, ce qui augmente considérablement le nombre de biens dont il est propriétaire ou gestionnaire.

du musée zoologique, fermé depuis 2019 pour travaux. Un travail de numérisation des œuvres est en cours afin de mieux gérer les collections et un plan global d'intervention³⁵ a été réalisé pour le musée des arts décoratifs, le musée historique, le musée de l'Œuvre Notre-Dame et le cabinet des estampes et des dessins afin de mieux les protéger.

Le récolement décennal des collections n'est pas non plus complet. Au terme de la campagne organisée entre les mois de juin 2004 et décembre 2015, seulement 76 % des œuvres répertoriées dans les inventaires ont été récolées. Une nouvelle campagne a été initiée à compter de 2016 et doit s'achever en 2025.

La chambre invite la ville de Strasbourg à achever l'élaboration de l'inventaire de ses collections et le récolement des objets et œuvres qui les composent dans les meilleurs délais et lui recommande d'élaborer pour l'avenir un plan de récolement décennal.

Recommandation n° 4. : Achever l'élaboration de l'inventaire des collections et élaborer un plan de récolement décennal pour l'ensemble des musées de la ville.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de présenter, au cours du second semestre 2025, un plan de récolement global à l'échelle du réseau des musées de la ville.

3.2.1.2 Développer les outils de pilotage et la connaissance du public

Alors que le logiciel de billetterie des musées permet aux services de la ville de disposer de données statistiques qualitatives relatives aux visiteurs, au cours de la période contrôlée, aucun recensement des publics accueillis par les musées de la ville n'a été réalisé. Des démarches évaluatives visant à améliorer la connaissance des publics sont régulièrement menées, mais leur caractère ponctuel et leur périmètre restreint à un établissement n'en font pas un instrument régulier de pilotage du service.

À ce jour, le pilotage des musées repose essentiellement sur l'observation des variations quantitatives de fréquentation et sur la répartition entre entrées payantes et gratuites. L'âge ou l'origine géographique des visiteurs ne font pas l'objet d'un suivi régulier.

De même, alors que la ville de Strasbourg a organisé, au cours de la période contrôlée 49 expositions temporaires représentant 9 550 jours d'ouverture théoriques³⁶ et un coût de plus de 4 M€, les services de la ville ne connaissent pas le nombre de leurs visiteurs en raison de l'absence de tarif et de méthode de comptage spécifiques. Il n'est par conséquent pas possible

³⁵ Dans le cadre de la protection des biens culturels, la ville a réalisé un plan de sauvegarde des biens culturels (PSBC) lui permettant de répondre à l'objectif de protection du patrimoine culturel rappelé par l'article R741-8 du code de la sécurité intérieure relatif aux dispositions générales du dispositif opérationnel Orsec départemental. À la date du dépôt du rapport, un plan global d'intervention a été réalisé, et décliné pour les musées des Arts Décoratifs, Historique, Œuvre Notre-Dame et le cabinet des estampes. Ce document devra être régulièrement mis à jour, les personnels formés à sa mise en œuvre et des exercices devront être organisés périodiquement.

³⁶ Jours théoriques d'ouverture, puisque huit d'entre elles ont été perturbées par la crise sanitaire en 2020 et 2021.

de déterminer si les expositions temporaires ont attiré des visiteurs supplémentaires ou un nouveau public dans les musées de la ville. Même si la diminution du nombre d'expositions temporaires observée (d'une dizaine en 2019 à cinq en 2024) s'inscrit dans une démarche de transition écologique visant à réduire leur impact en termes de production de gaz à effets de serre, la connaissance de leur effet sur la fréquentation est indispensable pour le pilotage du service.

La ville de Strasbourg n'exploite donc pas tous les instruments de pilotage dont elle dispose et la chambre l'invite à améliorer sa connaissance des publics de ses musées. La chambre prend note qu'une première étude des publics à l'échelle du réseau des musées sera mise en place au printemps 2025. Un logiciel de gestion des plannings et un outil de billetterie dématérialisée sont par ailleurs en cours d'acquisition.

3.2.1.3 AdAPTER LA POLITIQUE TARIFAIRe

La fixation des tarifs d'entrée répond à un double objectif : d'une part, comme le prévoit l'article L. 442-6 du code du patrimoine, favoriser l'accès des musées au public le plus large et, d'autre part, générer des ressources pour la conservation et la valorisation des collections. Le niveau optimal des tarifs d'entrée résulte en conséquence d'un équilibre à trouver entre ces deux orientations.

Deux établissements sont totalement gratuits. Dans le cas de l'Aubette, l'intérêt patrimonial qui réside dans sa décoration et son mobilier sans constituer une collection au sens propre justifie ce choix. En outre, le lieu peut être loué pour organiser des évènements.

Dans le cas du cabinet des estampes et des dessins, la gratuité vise à compenser la restriction d'accès que constituent les modalités de visite actuellement en vigueur. En effet, il n'est accessible que sur rendez-vous pour des demandes préalables précises. Ces restrictions sont motivées par des impératifs liés à la conservation des œuvres et par la configuration des lieux. Dans le cadre des travaux envisagés dans le palais Rohan, les collections du cabinet des estampes et des dessins pourraient rejoindre ce lieu d'exposition afin d'en faciliter l'accès au public.

Les tarifs appliqués dans les autres musées et les bénéficiaires de la gratuité ou d'une réduction à l'entrée sont déterminés annuellement par arrêté municipal. Le tarif plein est fixé à 7,50 €³⁷ depuis 2022 (6,50 € précédemment), ce qui place les musées de Strasbourg dans une tranche inférieure aux prix pratiqués dans les musées municipaux de villes comparables³⁸.

Les orientations retenues pour accorder des réductions et la gratuité visent à favoriser l'accès des publics pour lesquels le niveau du tarif pourrait constituer un obstacle. Ainsi les

³⁷ Sauf pour la galerie Heitz, lieu d'exposition temporaire situé dans le palais Rohan (4 €).

³⁸ Musée des Beaux-arts de Lyon : 8 € pour les collections permanentes et 12 € pour les expositions temporaires ; musée d'art contemporain de Lyon : 9 € ; palais des Beaux-arts de Lille : 8 € ; musée des Beaux-arts de Bordeaux : 8 € ; musée des Beaux-arts de Nice : 12 €.

jeunes jusqu'à 18 ans, les bénéficiaires de l'aide sociale ou les demandeurs d'emploi bénéficient de la gratuité d'accès.

À l'inverse, l'exonération de droit d'entrée pour les élus et anciens élus de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg, le personnel de l'Eurométropole en activité et en retraite et les membres de l'assemblée parlementaire du conseil de l'Europe et du Parlement européen s'assimilent à un avantage non justifié par la recherche de l'ouverture des musées au public.

La part des entrées gratuites représente plus de 55 % du total des entrées en 2023³⁹. Les ventes de billet au plein tarif, pourtant fixé à un niveau modéré par rapport aux musées municipaux de villes comparables, ne représentent que 17 % du total des entrées pour le même exercice⁴⁰. Au total, les recettes issues des droits d'entrée des musées du réseau de la ville s'élèvent à 1,5 M€ en 2023, soit un niveau très inférieur aux recettes perçues par la ville pour les visites de la plate-forme de la cathédrale (2,8 M€ en 2023).

Tableau n° 14 : Recettes issues des droits d'entrées des musées

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Recettes issues des droits entrées des musées (c/7062)</i>	1 361 300	485 833	405 442	1 326 441	1 551 196

Source : Grand Livre de la ville de Strasbourg

La chambre recommande à la ville de Strasbourg de mener une étude sur l'opportunité de rééquilibrer sa politique tarifaire, afin de faire davantage prévaloir l'objectif de production de recettes pour financer la conservation et la valorisation des collections.

Recommandation n° 5. : Mener une étude sur la politique tarifaire des musées.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur d'initier, dès 2025, une réflexion autour d'une stratégie tarifaire pour l'ensemble du réseau des musées.

3.2.1.4 Lutter contre l'absentéisme du personnel qui perturbe le bon fonctionnement des musées

Au 31 décembre 2023, le service des musées est composé de 255 agents sur emplois permanents et de 76 agents sur emplois non permanents. Les agents de catégorie C représentent plus des deux tiers des emplois permanents du service⁴¹.

³⁹ Cf. Annexe n° 4 – Indicateurs financiers et de gestion relatifs à la gestion des musées.

⁴⁰ En 2023, 118 560 entrées individuels au plein tarif pour 687 909 visiteurs.

⁴¹ Au 31 décembre 2023, 174 agents de catégorie C sur 255 agents permanents.

Jusqu'en septembre 2022, les musées de la ville étaient ouverts six jours sur sept de 10 heures à 18 heures. Les jours de fermeture étaient échelonnés sur les lundis et les mardis. En raison d'un taux d'absentéisme élevé, qui ne permettait plus l'accueil du public dans des conditions satisfaisantes, par décision en date du 30 septembre 2022, l'ouverture des musées a été réduite temporairement à cinq jours par semaine à compter du 3 octobre 2022. Une fermeture quotidienne sur la plage horaire de 13 heures à 14 heures a également été instaurée. Cette réorganisation a suscité un mouvement de grève dont s'est fait écho la presse nationale.

La ville a engagé un accompagnement des agents pour trouver des solutions aux problèmes rencontrés. Des groupes de travail se sont réunis en janvier 2023 et, par décision du 14 mars 2023, les musées de Strasbourg ont pu être réouverts, à compter du 18 mars 2023, six jours sur sept, la fermeture de 13 heures à 14 heures étant néanmoins maintenue en semaine. Un assistant à maîtrise d'ouvrage accompagne par ailleurs la collectivité dans la refonte des plannings des agents d'accueil et de surveillance afin d'aboutir en 2025.

La présidente de l'Eurométropole a pris les décisions du 30 septembre 2022 et du 14 mars 2023 en sa qualité d'employeur des agents du service mutualisé de la ville et de l'Eurométropole. Elle n'est toutefois pas compétence pour prendre les décisions relatives à l'organisation du service des musées, qui relève exclusivement de la maire. Formellement, la cosignature de l'arrêté par la maire de Strasbourg aurait été nécessaire et la chambre invite à prendre dans des délais brefs une nouvelle décision sous cette forme. La chambre prend note de l'engagement de la maire de prendre un nouvel arrêté.

Sur le fond, le fonctionnement du service des musées demeure entravé par un absentéisme élevé et récurrent qui s'est aggravé depuis la crise sanitaire. En 2022, ils représentent plus de 7 400 jours d'absence pour maladie ordinaire (5 200 en 2019) pour 160 agents (155 en 2019), soit 44 % de plus que l'absentéisme moyen des agents pour maladie ordinaire⁴². Un tel absentéisme équivaut à 32,5 ETP.

Les causes de cet absentéisme sont multiples et bien répertoriées : des métiers d'accueil peu reconnus et exposés aux risques psycho-sociaux, une moyenne d'âge élevée et une rémunération peu attractive. Facteur aggravant, le cadre d'emplois d'adjoint territorial du patrimoine est identifié comme un vivier pour l'affectation d'agents concernés par une procédure de reclassement interne. Entre 2019 et 2023, 19 agents ont ainsi intégré le service des musées à la suite d'une procédure de ce type. Le service est également marqué par des mouvements de grève fréquents qui représentent, en 2023, 1 155 faits de grève pour 129 agents.

Afin de faire face à cet absentéisme, la direction de la culture bénéficie d'une enveloppe « *déconcentrée* »⁴³, destinée à couvrir des besoins de recrutements ponctuels pour préserver la continuité du service. Cette enveloppe dotée en moyenne de 700 000 € par an est consacrée pour deux-tiers au recrutement de vacataires (agents d'accueil et de surveillance, médiateurs, conférenciers) et pour un tiers au recrutement de contractuels et des saisonniers et au paiement d'heures supplémentaires.

Ce palliatif ne suffit pas pour faire face aux difficultés rencontrées et le montant de cette ligne doit régulièrement être revu à la hausse en cours d'exécution budgétaire. De plus, la ville constate désormais une difficulté accrue à recruter des remplaçants sur les postes d'agents

⁴² Au regard des données statistiques du RSU 2022 p. 79 à 83.

⁴³ Enveloppe intégrée dans la masse salariale au titre des « fonctions transverses ».

d'accueil et de surveillance. Au demeurant, comme pour le service périscolaire, l'affectation de vacataires à des besoins permanents n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 311-1 du CGFP. La commune précise qu'elle a commencé à recruter des agents en contrat à durée déterminée pour assurer des fonctions d'accueil et de surveillance.

La réouverture du musée zoologique prévue dans le courant de l'année 2025 va accroître ces difficultés. L'ordonnateur prévoit de redéployer les agents d'accueil et de surveillance du musée alsacien qui sera fermé pour travaux au sein du musée zoologique à sa réouverture. Cette solution ne permettra pas pour autant de résoudre, sur le long terme, la question globale des effectifs et leur absentéisme.

3.2.1.5 Mettre en sécurité et rénover les bâtiments abritant les musées

Les bâtiments abritant les musées de la ville présentent un état dégradé et sont très consommateurs d'énergie. Le palais Rohan et le musée historique sont ainsi exploités malgré un avis défavorable de la commission de sécurité.

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2021-2026 prévoit la programmation de 60 M€ pour financer les investissements relevant de la direction de la culture. Sur ces 60 M€, une part minoritaire concerne le service des musées : le solde du projet de réhabilitation de la « Coop » (12 M€), dont une part concerne la réhabilitation des bâtiments de « *L'Union sociale* » pour le pôle d'étude et de conservation (PEC), les travaux de rénovation du musée zoologique (4,5 M€) et des travaux prévus au palais Rohan (3,4 M€).

Entre 2019 et 2023, les dépenses d'investissement cumulées consacrées aux musées s'élèvent à 26 M€, dont 10 M€ pour le seul exercice 2023. Hors exercice 2023, entre 2019 et 2022, le rythme annuel d'investissement est de 4 M€ en moyenne. Les dépenses correspondent à la mise en service du pôle d'étude et de conservation pour 12,6 M€, au projet de rénovation du musée zoologique, comme prévu dans le PPI, ainsi qu'à des travaux de maintenance, d'aménagement, de mise en conformité et de sécurité réalisés dans les autres musées.

Les travaux inscrits au PPI pour le palais Rohan devraient démarrer au cours de l'année 2024. Le montant nécessaire est estimé à au moins 21 M€⁴⁴ au regard desquels seulement 1 M€ de travaux a été réalisé fin 2023. Or, le Palais Rohan est sous avis négatif de la commission de sécurité depuis les années 1970. L'ordonnateur reconnaît que le projet global de rénovation, de mise en accessibilité et de renouvellement du parcours muséographique du Palais Rohan s'étalera sur plusieurs mandats. La première étape sera réalisée en 2025 avec l'étude relative à la rénovation des toitures et façades prévue par le contrat triennal *Strasbourg capitale européenne*.

Un montant de 2 M€ de travaux est également programmé pour la rénovation de la toiture du musée alsacien, qui sera engagée dans le courant de l'année 2024.

⁴⁴ AP 0035552 « *mises aux normes de sécurité et rénovation du Palais Rohan* », 20,8 M€.

Les dépenses liées à la politique d'acquisition⁴⁵ d'œuvres du service des musées ne représentent qu'une part très faible des 26 M€ investis depuis 2019 (1,9 M€). Les dépenses propres aux restaurations d'œuvres propriétés des musées de la ville s'élèvent quant à elles à un peu plus de 700 000 €.

Au 31 décembre 2023, le montant de dépenses programmées⁴⁶ qui restent à engager pour les musées s'élève à plus de 25,4 M€. Au demeurant, elles ne répondent pas à l'intégralité des besoins identifiés. À titre d'illustration, le projet scientifique et culturel du musée de l'Œuvre Notre-Dame, qui date de 2014, établit qu'une rénovation au moins partielle du musée doit être envisagée dans les 40 prochaines années. Sans estimation à ce jour, elle devrait s'élever à plusieurs dizaines de millions d'euros.

Au-delà de l'échéance du PPI, les travaux de rénovation de l'opéra⁴⁷, dont le coût s'élèvera à plusieurs dizaines de millions d'euros⁴⁸, pèsera fortement sur le budget d'investissement consacré à la culture. Alors que les investissements réalisés pour les musées pendant la période examinée sont insuffisants, et malgré les soutiens financiers apportés par le contrat triennal, les marges de manœuvre pour investir dans le renouvellement des collections ou de nouvelles opérations d'envergure sont très faibles et devraient encore se réduire à l'avenir.

3.2.2 Une stratégie à définir

Les comptes de la gestion des musées de la ville de Strasbourg sont présentés en annexe des comptes administratifs dans la rubrique 324 « *Musées* » intégrée à la fonction 3 « *Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs* ».

Comme pour les politiques éducatives, le coût présenté dans les annexes des comptes administratifs n'est pas exhaustif puisque les données relatives à la masse salariale et aux dépenses de fluides n'y sont pas intégrées. La chambre invite la ville de Strasbourg à fiabiliser cette présentation fonctionnelle.

La chambre s'est attachée à la compléter à partir des données du grand livre et des rapports de la commission mixte paritaire en charge du suivi de la convention de mutualisation des services de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg⁴⁹.

⁴⁵ L'œuvre la plus onéreuse acquise par la ville date de 2019 pour le musée des Beaux-Arts : Simon Vouet, *Martyre de Sainte Catherine* : 400 000 €.

⁴⁶ AP0113 « *Création de réserves communes* » (0,27 M€), AP0211 « *équipements culturels sites ancienne COOP* » (1,1 M€), AP0209 « *musée zoologique* » (1,37 M€), AP 0035552 « *mises aux normes de sécurité et rénovation du Palais Rohan* » (19,8 M€), AP0193 « *réhabilitation des musées 2016-2018* » (0,06 M€) et AP0260 « *réhabilitation des musées 2022-25* » (2,8 M€).

⁴⁷ Cf. les observations définitives relatives au syndicat intercommunal de l'opéra national du Rhin rendues publiques par la chambre le 18 mai 2021.

⁴⁸ AP0139 votée pour un montant de 23 M€ lors de l'exercice 2023.

⁴⁹ Cf. annexe 4 – Indicateurs financiers et de gestion relatifs à la gestion des musées.

Tableau n° 15 : Évolution de la fonction budgétaire « Musées » - fonctionnement

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de fonctionnement	14 907 590	14 366 113	15 128 328	15 799 161	17 405 887
<i>Dont Masse salariale</i>	<i>11 552 448</i>	<i>11 163 645</i>	<i>11 427 975</i>	<i>11 874 074</i>	<i>12 121 911</i>
Recettes de fonctionnement	2 076 040	926 058	920 244	2 014 735	2 195 409

Source : CRC Grand Est à partir des données issues des comptes administratifs, du grand livre, des rapports de la commission mixte paritaire en charge du suivi de la convention de mutualisation des services de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg

Tableau n° 16 : Évolution de la fonction budgétaire « Musées » - investissement

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses d'investissement	5 589 353	4 317 665	4 293 342	2 647 550	10 056 940
Recettes d'investissement	1 556 377	1 920 735	402 626	101 500	232 488

Source : CRC Grand Est à partir des données issues des comptes administratifs, du grand livre, des rapports de la commission mixte paritaire en charge du suivi de la convention de mutualisation des services de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg

Les dépenses réelles de fonctionnement propres au service des musées s'élèvent à un peu plus 17 M€ à la fin de l'exercice 2023. En intégrant les fluides, dont le coût a été multiplié par trois au cours de la période contrôlée, les dépenses réelles de fonctionnement des musées ont augmenté de plus de 15 %.

Les recettes réelles de fonctionnement des musées restent stables au cours de la période de contrôle. Fin 2023, elles atteignent près de 2,2 M€ et sont issues pour 80 % (1,8 M€) des droits d'entrées et des produits de vente (catalogues, ouvrages, etc.). La ville perçoit également une subvention versée par l'Eurométropole de Strasbourg à hauteur de 260 000 € dans le cadre de l'organisation des expositions proposées annuellement par les musées⁵⁰. L'État verse aussi des subventions pour les expositions (90 000 € en 2021 et 2022) et la restauration (environ 50 000 € annuels).

En conséquence, le coût de fonctionnement net des recettes s'élève à 15,2 M€, en hausse de 18,5 % depuis 2019, soit 3,6 % des charges de fonctionnement de la ville et l'équivalent de 22 € par visiteur.

Le coût de fonctionnement par musée a pu être estimé à partir des données fournies par la direction de la culture. Ces données intègrent les dépenses de fonctionnement propres à chaque musée (masse salariale, expositions temporaires, entretien, maintenance, etc.) à

⁵⁰ Cf. le rapport d'observations sur l'Eurométropole de Strasbourg.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

l'exclusion des dépenses transverses, des dépenses de fluides, ainsi que les dépenses liées à la bibliothèque des musées, à l'auditorium, au PEC et à la gestion des réserves.

Tableau n° 17 : Coût de fonctionnement estimé par musée

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Musées du palais Rohan</i>	1 902 576	1 814 687	2 145 400	2 199 928	2 053 659
<i>Musée d'art moderne et contemporain</i>	1 782 008	1 753 908	2 100 982	2 033 889	2 130 902
<i>Musée de l'Œuvre Notre-Dame</i>	1 095 484	1 091 162	1 007 907	1 179 088	1 186 174
<i>Musée historique</i>	936 553	909 115	990 366	910 896	970 963
<i>Musée alsacien</i>	749 006	836 617	716 959	673 243	713 721
<i>Musée Tomi Ungerer</i>	507 841	506 415	571 915	584 151	546 462
<i>Musée zoologique</i>	611 306	373 649	335 103	344 101	279 609
<i>Cabinet des estampes et des dessins</i>	89 721	95 724	99 451	105 120	108 772
<i>Aubette 1928</i>	15 602	18 443	31 153	25 670	9 134
Total	7 690 096	7 399 719	7 999 235	8 056 085	7 999 396

Source : Ville de Strasbourg. Ces données ne comprennent pas les coûts de fonctionnement liés aux dépenses des fonctions transversales (en 2019, les dépenses liées aux fonctions transversales étaient de 5,2 M€ et en 2023 de 5,9 M€, ainsi que 2,6 M€ de dépenses de fluides en 2023)

La différence entre le coût de la gestion des musées et le montant des investissements à envisager constitue un des facteurs explicatifs du niveau d'investissement dans les musées de la ville.

Au regard de l'importance des défis à relever tant en matière de gestion des ressources humaines que de réhabilitation du patrimoine, la chambre recommande à la ville, dans le cadre de la définition de sa stratégie relative à la gestion de ses musées, de rationaliser le réseau des musées pour mettre en cohérence les moyens qui lui sont consacrés et les besoins de financement auquel il est confronté, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Une nouvelle directrice a été recrutée à compter du 1^{er} janvier 2024. Elle a notamment pour mission de proposer au conseil municipal une stratégie pour la gestion du réseau des musées d'ici la fin du premier semestre 2025. Dans l'attente de son adoption, la méthodologie retenue pour son élaboration a été présentée aux élus le 4 juin 2024.

Recommandation n° 6. : À l'occasion de la définition de la stratégie relative à la gestion des musées de la ville, rationaliser la gestion du réseau.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations et rappels du droit formulés dans les observations définitives publiées le 3 mai 2019.....	51
Annexe n° 2. Indicateurs financiers et de gestion relatifs aux politiques éducatives.....	53
Annexe n° 3. La contribution de la ville de Strasbourg à l'éducation artistique et culturelle	57
Annexe n° 4. Indicateurs financiers et de gestion relatifs à la gestion des musées.....	63
Annexe n° 5. Indicateurs financiers du budget principal	65

Annexe n° 1. Suivi des recommandations et rappels du droit formulés dans les observations définitives publiées le 3 mai 2019

Le précédent rapport établi par la chambre sur la gestion de la ville de Strasbourg a été publié le 3 mai 2019. Il portait sur la gestion de la ville entre 2012 et cette date et analysait la qualité de l'information budgétaire et comptable, la situation financière, la rénovation des bains municipaux et le patrimoine privé de la commune. Il faisait le constat d'une situation financière saine, interrogeait la pertinence de la gestion par la ville des bains municipaux alors que cet équipement ne se distingue pas dans son fonctionnement des autres piscines de la commune, gérées par l'Eurométropole, et recommandait à la ville de se doter d'une stratégie pour la gestion de son patrimoine privé.

La chambre formulait deux rappels du droit et deux recommandations.

Le premier rappel du droit portait sur l'obligation de reprendre en 2019 les provisions devenues sans objet en application de l'article R. 2321-2 du CGCT.

La ville indique que cette obligation est désormais remplie chaque année à chaque étape de la procédure budgétaire. Conformément à cette indication, l'état des provisions constituées par la ville au 31 décembre 2023 ne fait pas apparaître de provisions liées à un risque qui aurait disparu.

Le second rappel du droit portait sur les loyers encaissés par le gestionnaire du patrimoine privé Habitation Moderne pour le compte de la ville. La chambre rappelait à la ville l'obligation de solliciter l'avis conforme du comptable public sur cette délégation en application de l'article L. 611-7-1 du CGCT.

Le conseil municipal du 16 novembre 2020 a approuvé le renouvellement du marché de gestion locative et de valorisation du patrimoine privé de la ville conclu avec Habitation Moderne pour une durée de 5 ans et 6 mois, soit à compter du 1^{er} juillet 2021 jusqu'au 31 décembre 2026. Préalablement à cette attribution, un projet de mandat financier de recouvrement des recettes sur le fondement de l'article L. 611-7-1 du CGCT a été transmis au comptable le 18 septembre 2020 pour avis conforme avant la publication du marché. Par courrier du 29 septembre 2020, le comptable public a fait part de ses observations qui ont été prises en compte et le mandat financier a reçu son avis conforme le 19 novembre 2020.

La première recommandation invitait la ville de Strasbourg à réviser au rythme de leur arrivée à échéance les baux de longue durée conclus sur une base juridique inadaptée, en citant notamment celui du bowling du parc de l'Orangerie.

La ville indique qu'elle a engagé un travail de suivi sur la qualification juridique des baux de longue durée. Le bail subventionné consenti à la SA HLM NEOLIA pour la Cité Spach a été résilié. Des baux emphytéotiques de droit commun ont été requalifiés en baux emphytéotiques administratifs, comme ceux consentis à l'Association Strasbourgeoise d'Entraide aux Personnes Âgées (ASEAPA) et à l'Eurométropole de Strasbourg pour le site des Archives Municipales par délibération du conseil municipal du 20 septembre 2021. Le site du bowling de l'Orangerie a fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt en 2022 et le conseil municipal du 12 décembre 2022 a approuvé la conclusion d'un nouveau bail emphytéotique administratif au profit de la SARL RIMEA en application des dispositions des articles L. 1311-2 à L. 1311-4 du CGCT pour une durée de 50 ans avec effet au 1^{er} janvier 2023.

La seconde recommandation de la chambre invitait la ville de Strasbourg à adopter un plan de gestion stratégique du patrimoine privé et à se doter d'un outil de gestion permettant d'en assurer un suivi financier précis.

La ville indique que quatre orientations stratégiques adossées à une typologie des biens de la ville ont désormais été identifiées :

- énergétique : pour le patrimoine thématique et les équipements publics ;
- patrimoniale : pour le patrimoine public et/ou mixte en gestion en régie ;
- immobilière : pour le patrimoine privé en gestion externalisée ;
- foncière : pour le patrimoine non bâti en gestion à la DUT/PFI.

Une approche globale de ces orientations a été présentée lors du comité de pilotage dédié le 21 janvier 2022. La priorité est accordée à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments publics, mais la déclinaison des orientations patrimoniales, immobilière et foncière est également engagée, notamment pour le patrimoine privé confié à Habitation Moderne dans le cadre du renouvellement du mandat de gestion.

Tableau n° 1 : État de mise en œuvre des recommandations du rapport publié le 3 mai 2019

N° rappel du droit	N° reco.	Intitulé	Domaine (1)	Degré de mise en œuvre (2)
1		En application de l'article R. 2321-2 du CGCT, reprendre intégralement en 2019 les provisions devenues sans objet.	Comptabilité	TMO
2		En application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, solliciter l'avis préalable du comptable public pour que la SAEML Habitation Moderne puisse encaisser les loyers au nom et pour le compte de la commune.	Comptabilité	TMO
	1	Procéder progressivement à un toilettage des baux de longue durée qui pour certains ne sont pas dans un cadre juridique adapté.	Relations avec les tiers	MOC
	2	Adopter un plan de gestion stratégique du patrimoine privé de la commune et se doter d'un outil de gestion permettant d'en assurer un suivi financier précis.	Gouvernance et organisation interne	TMO

(1) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH (gestion des ressources humaines), Situation patrimoniale, Relation avec des tiers. (2) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO) - Devenue sans objet (DSO)

Annexe n° 2. Indicateurs financiers et de gestion relatifs aux politiques éducatives

Tableau n° 1 : Montant des contributions de la ville au fonctionnement des écoles privées

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Écoles sous contrat d'association	2 108 686	2 176 374	2 153 941	2 258 344	2 582 294
Écoles sous contrat simple	305 999	285 837	322 085	284 353	290 625
Total	2 414 685	2 462 211	2 476 026	2 542 697	2 872 919

Source : délibérations de la ville de Strasbourg

Tableau n° 2 : Évolution de la fonction budgétaire « Enseignement » renseignée au compte administratif

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de fonctionnement	17 714 983	15 427 851	19 152 136	20 097 419	21 193 081
Recettes de fonctionnement	8 874 606	5 512 232	7 879 989	8 485 699	9 292 885
Dépenses d'investissement	25 216 927	21 329 561	27 938 885	34 355 970	34 693 007
Recettes d'investissement	2 588 721	2 278 402	1 674 803	1 346 527	2 999 551

Source : Comptes administratifs. Attention : ces chiffres ne prennent en compte les dépenses de masse salariale ni de fluides, qui sont pourtant les principales

Tableau n° 3 : Coût d'un élève du secteur public hors investissement dans le patrimoine scolaire

<i>En €</i>	2019	2022
<i>Dépenses de fonctionnement hors soutien aux écoles privées (A')</i>	19 276 564	24 553 159
<i>Dépenses de personnel hors ATSEM (C)</i>	32 026 386	38 318 588
<i>Dépenses de personnel ATSEM (C')</i>	9 932 254	14 361 846
<i>Quote-part d'administration générale (D)</i>	4 680 637	6 205 265
<i>Dépenses d'équipement pour les écoles (E)</i>	2 955 733	2 839 259
Coût de fonctionnement total (A+C+C'+D)	68 871 574	86 278 117
<i>Recettes de fonctionnement (B)</i>	8 712 985	8 295 980
Coût de fonctionnement net des recettes	60 158 589	77 982 137
<i>Coût net de fonctionnement hors ATSEM</i>	50 226 335	63 620 291
<i>Nombre total d'élèves</i>	25 397	24 445
Coût de base pour un élève hors ATSEM (école élémentaire)	1 978	2 603
<i>Coût supplémentaire des élèves de maternelles (ATSEM)</i>	9 932 254	14 361 846
<i>Nombre d'élèves de maternelle</i>	9 883	9 370
<i>Soit, coût supplémentaire par élève de maternelle</i>	1 005	1 533
Soit, coût total pour un élève de maternelle	2 983	4 135

Source : Ville de Strasbourg, tableaux de calcul du forfait communal (le nombre d'élèves pris en compte au titre de 2019 – et réciproquement 2022 - étant celui constaté en septembre 2018 – et réciproquement 2021)

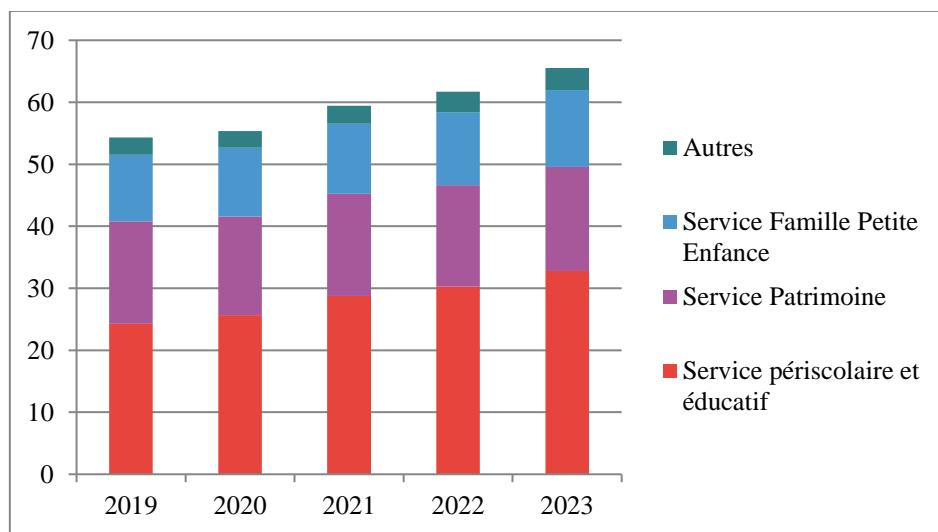
RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 4 : Financement de la caisse des écoles

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022
État	464 000	466 000	406 696	409 000
PRE	464 000	466 000	376 696	375 000
Cités éducatives			30 000	34 000
Ville de Strasbourg	30 000	30 000	50 000	50 000
CAF	68 000	40 400	41 000	41 610
Autres	4 000	4 000	0	4 000
TOTAL	566 000	540 400	497 696	504 610

Source : Comptes de gestion de la caisse des écoles

**Graphique n° 1 : Évolution de la masse salariale de la direction de l'enfance et de l'éducation
(en M€)**



Source : rapports de la commission mixte paritaire en charge du suivi de la convention de mutualisation des services de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg

Tableau n° 5 : Effectifs de la direction de l'éducation et de l'enfance (DEE) en 2022

	Postes budgétaires	Effectifs physiques	ETP
Administration générale de l'éducation	36	35	34
Caisse des écoles	8	7	7
Famille et petite enfance	230	243	231
Inscriptions et scolarité	13	14	14
Patrimoine pour l'enfance et l'éducation	449	369	332
Périscolaire et éducatif	706	698	640
Total DEE	1 442	1 366	1 259

Source : *Eurométropole de Strasbourg*

Annexe n° 3. La contribution de la ville de Strasbourg à l'éducation artistique et culturelle

L'accès des enfants et des jeunes à la culture étant fortement corrélé à leur contexte familial et social, la politique d'éducation artistique et culturelle (EAC), qui s'est progressivement structurée depuis près de 50 ans, vise à réduire les inégalités culturelles. L'éducation artistique et culturelle « *associe la fréquentation des œuvres, la rencontre avec les artistes, la pratique artistique et l'acquisition de connaissances* ». Conçue comme une éducation à l'art et par l'art, elle « *contribue à la formation et à l'émancipation de la personne et du citoyen, à travers le développement de sa sensibilité, de sa créativité et de son esprit critique* »⁵¹.

Trouvant sa place au croisement des politiques culturelles et des politiques éducatives, l'éducation artistique et culturelle, si elle se déploie principalement dans le cadre scolaire, concerne tous les temps de l'enfant, incluant ainsi les activités périscolaires et extrascolaires. Elle relève en conséquence de domaines de compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales.

L'État consacre à cette politique près de 2,5 Md€ par an. Les moyens spécifiquement consacrés à l'EAC par les collectivités ne sont pas aujourd'hui recensés. Afin d'identifier le coût global de cette politique et d'évaluer ses effets, une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes a été constituée. La présente annexe vise dans ce cadre à présenter les mesures mises en œuvre par la ville de Strasbourg en matière d'éducation artistique et culturelle.

La ville de Strasbourg a initié la structuration d'une politique en matière d'éducation artistique et culturelle qui vise les élèves des écoles publiques

La ville et l'Eurométropole de Strasbourg conduisent actuellement une démarche de contractualisation avec les services de l'État autour de l'éducation artistique et culturelle. Elle a été précédée par la mise en œuvre d'un état des lieux et de diagnostic de l'offre EAC existant sur le territoire. Des groupes de travail ont été formés en étroite articulation avec les services de l'État (direction régionale des affaires culturelles et services de l'Éducation nationale) portant sur les thèmes suivants : communication, formation, mise en place d'itinéraires et petite enfance.

Le contrat territorial EAC (CTEAC) devrait être signé pendant le premier trimestre 2025 et examiné par le conseil municipal du mois de mars 2025. Dans l'intervalle, la démarche initiée permet de coordonner les actions que mènent les parties prenantes en la matière à destination des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques de Strasbourg. Par anticipation, la ville présentera sa candidature au label « 100 % EAC » animé par le ministère de la Culture dans le courant de l'année 2024.

⁵¹ Charte de l'EAC, Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle.

L'état des lieux réalisé préalablement à l'élaboration du contrat montre qu'aujourd'hui l'action de la ville en faveur du développement de l'éducation artistique et culturelle se concrétise par :

- les classes à horaires aménagés, la carte « *Atout Voir* », des actions menées dans le cadre des cités éducatives et des interventions du Groupement d'intérêt public « *Action culturelle milieus scolaire d'Alsace* » (Acmisa) pendant le temps scolaire ;
- les ateliers éducatifs proposés par la ville dans les écoles publiques du réseau d'éducation prioritaire pendant le temps périscolaire ;
- les activités proposées par les centres d'accueil et de loisir pour la petite enfance et les établissements d'enseignement artistique et culturels de la ville (musées, théâtres, écoles de musique, conservatoire) en dehors du temps scolaire.

La carte « *Atout voir* »

L'Eurométropole de Strasbourg a créé la « *Carte Atout Voir* » pour les 11-25 ans, non étudiants (salariés, demandeurs d'emploi, lycéens, collégiens) et résidant ou scolarisés dans l'Eurométropole de Strasbourg. La carte coûte 7 € et octroie des avantages dans la quarantaine de structures culturelles partenaires : des billets de spectacles à 6 €, des places de cinéma à 5 € pour toutes les séances du dimanche 19 h au vendredi 19 h dans les cinémas partenaires ou la gratuité des musées de la ville de Strasbourg. La carte est remise gratuitement à tous les élèves de CM2 de l'Eurométropole de Strasbourg (3 074 élèves strasbourgeois et 2 757 élèves des autres communes de l'Eurométropole).

Le nombre de cartes vendues s'élève à 2 768 pour la saison 2022/2023 (dont 1 394 résidents strasbourgeois – 63 % de la totalité des détenteurs). Le coût du dispositif est estimé à 211 000 €, comprenant des charges de personnel, les dépenses de communication et les compensations accordées aux partenaires.

Les moyens consacrés à l'éducation artistique et culturelle par la ville sont mal identifiés mais s'élèvent à au moins 900 000 € par an et sont concentrés vers les élèves des écoles du réseau d'éducation prioritaire

La ville ne tient pas de comptabilité analytique qui permette d'identifier les activités liées à l'EAC et aucune rubrique de la présentation fonctionnelle du compte administratif n'est dédiée à ce thème. Plusieurs directions de la collectivité consacrent une partie de leur budget à l'EAC (principalement la direction de l'enfance et de l'éducation et la direction de la culture), mais il n'existe pas de ligne budgétaire en propre qui permettrait de l'identifier.

À la demande de la chambre, la direction de la culture a isolé les dépenses effectuées par les différents services impliqués (cf. le tableau n° 1 de l'annexe 4). Cependant cette répartition est incomplète et ne reflète pas la totalité des moyens financiers réellement consacrés à l'EAC. Ce travail fait néanmoins apparaître qu'elles s'élèvent au moins à 769 304 € en 2023 pour la direction de la culture.

La direction de l'enfance et de l'éducation organise des ateliers éducatifs dans le temps périscolaire tout au long de l'année dans le réseau d'éducation prioritaire. Chaque atelier a une durée hebdomadaire d'une heure et demie et concerne des activités dont certaines ont une

orientation culturelle ou artistique. Les enfants peuvent participer à deux activités au choix, soit 12 séances par semestre. Lors de l'année scolaire 2022-2023, sur 4 339 élèves inscrits aux séances au premier semestre, 1 537 l'étaient dans un atelier à vocation artistique ou culturelle, pour un coût de 550 000 € par an pour le total des ateliers éducatifs et de 140 000 € pour les vacances artistiques et culturelles. La direction régionale des affaires culturelles (DRAC) accorde à la ville des subventions pour l'organisation de ces vacances. Leur montant est passé de 105 000 € en 2019 à 65 000 € en 2023 en raison de la diminution du nombre d'ateliers proposés en lien avec le retour à la semaine de 4 jours.

Il n'a pas été possible de procéder à une identification fiable du personnel dont les missions relèvent de l'enseignement artistique et culturel dans le cadre de l'instruction du fait du caractère fondamentalement transversal de cette politique. L'existence d'un service relevant de la direction de la culture dédié au développement culturel et artistique, doté d'un équivalent temps plein, doit néanmoins être relevée.

Au total, l'effort de la ville en matière d'éducation artistique et culturelle peut être estimé à au moins 900 000 € par an. Ces moyens sont essentiellement dirigés vers les écoles appartenant au réseau d'éducation prioritaire ou situées dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Outre la concentration des ateliers éducatifs vers cette cible, le projet DEMOS (cf. ci-dessous) est également organisé avec les écoles de ce réseau. Enfin, la ville soutient également des associations concourant à l'éducation artistique et culturelle par le biais du contrat de ville consacrés aux quartiers prioritaires de cette politique.

Le dispositif d'éducation musicale et orchestrale à vocation sociale (Démos)

Demos est un projet de démocratisation culturelle centré sur la pratique musicale en orchestre s'adressant à des enfants de 7 à 12 ans issus de quartiers relevant de la politique de la ville ou de zones de revitalisation rurale. Ce dispositif est porté par la Philharmonie de Paris et concerne à ce jour plus de 50 orchestres en France.

Pendant trois ans, des élèves sont accompagnés par des musiciens professionnels à raison de 3 h 30 d'ateliers hebdomadaires en groupes d'environ 15 enfants. Un rassemblement orchestral est organisé toutes les 6 semaines et deux stages de 2 jours sont organisés pendant les vacances scolaires. À la fin de chaque année scolaire, l'orchestre ainsi constitué donne une représentation et une représentation finale est organisée à la Philharmonie de Paris au terme des trois ans.

À Strasbourg, le dernier cycle en date démarré pendant l'année scolaire 2021-2022 concerne 8 écoles de quartiers relevant de la politique de la ville, dont 3 écoles en REP et 3 en REP+. Les 110 élèves participants ont été recrutés sur la base de candidatures suscitées au sein de ce vivier. Le dispositif est financé par la ville (environ 180 000 € par an) et la Région Grand-Est (30 000 €), qui a aussi gratuitement mis à disposition des élèves quatre contrebasses. Il s'est achevé en juillet 2024.

Une cohorte d'une centaine d'élèves a intégré le dispositif lors de l'année 2018-2019. Une note de la division des études, de la prospective et de la performance du rectorat montre qu'à leur entrée au collège en 2021, ils obtiennent de meilleurs résultats en français que la moyenne de l'ensemble des élèves de 6^{ème} de l'académie, lisent plus vite que la moyenne des élèves de 6^{ème} de l'académie et disposent d'une meilleure maîtrise en mathématiques que celle des élèves scolarisés en REP et en REP+ de l'académie.

Une gouvernance en voie de structuration qui peut s'appuyer sur l'expérience de la coopération du rectorat et de la ville dans le cadre du label « Strasbourg, capitale mondiale du Livre »

Dans l'attente de la mise en œuvre du contrat territorial et de son animation, l'organisation de l'éducation artistique et culturel n'est pas structurée et la gouvernance fait défaut. En dehors de la convention signée entre la ville et la DRAC précitée, aucune convention ne lie la ville avec les services de l'État dans ce domaine. Après la mise en œuvre du CTEAC, un comité de pilotage réunissant la DRAC, le rectorat, les élues en charge de la culture et de l'enfance et de l'éducation de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg sera réuni régulièrement.

La ville veille cependant à la programmation d'actions de médiation en faveur des jeunes publics dans les projets de ses opérateurs culturels et inscrit les indicateurs de performance correspondants dans les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) qu'elle établit avec eux. Ces indicateurs sont adaptés en fonction du projet de l'opérateur et font l'objet d'une évaluation dans le cadre des comités de suivi mis en place annuellement avec les différents partenaires. Il n'est cependant pas à ce jour établi de bilan permettant de disposer d'une vision d'ensemble de la valeur de ces indicateurs.

De plus, la convention signée en 2023 avec le GIP ACMISA et le rectorat de Strasbourg dans le cadre du label « *Strasbourg Capitale mondiale du livre UNESCO 2024* » pour établir le programme d'action intitulé « *Lire notre monde dans les écoles et établissements scolaires* » préfigure le type de coopération envisagé avec les services de l'Éducation nationale. Portant spécifiquement sur la lecture, elle vise à établir des engagements mutuels qui consistent pour la ville à investir dans les centres de documentation pour doter de 232 livres neufs chaque école et pour le rectorat à mobiliser les enseignants pour la réalisation de projets pédagogiques autour du livre. En mars 2023, 110 projets avaient été proposés à la labellisation dans 45 établissements sur les 115 écoles maternelles et élémentaires que compte la ville et 8 487 élèves étaient concernés.

Dans le cadre du futur contrat, un poste de chargé de mission enfance-jeunesse sera créé en 2025. Il aura la charge de coordonner et d'animer la politique d'EAC avec tous les services culturels en régie et les directions qui y contribuent : la direction de l'enfance et de l'éducation, la direction des solidarités, de la santé et de la jeunesse, la direction de projet politique de la ville.

Les enseignants expriment un besoin de soutien et d'accompagnement pour organiser un parcours d'éducation artistique et culturelle

La ville de Strasbourg dispose désormais d'un diagnostic de l'offre potentielle en matière d'EAC sur le territoire. Toutefois une information sur les animations effectivement mises en œuvre en direction du public scolaire fait défaut. La plateforme ADAGE (application dédiée à la généralisation de l'éducation artistique et culturelle), déployée à cet effet par les services de l'Éducation nationale, n'est que très peu renseignée par les écoles du premier degré.

L'état des lieux s'est appuyé sur un questionnaire adressé aux enseignants de ces établissements pour identifier les difficultés rencontrées pour structurer un parcours

d'éducation artistique et culturel tout au long de la scolarité. Les résultats de cette enquête montrent que 74 % des répondants (140 enseignants) identifient comme obstacles le manque de temps pour se consacrer à cette mission, les lourdeurs administratives pour organiser les actions et une méconnaissance des dispositifs d'accompagnement existants et mis à leur disposition.

La formation des intervenants fait partie des axes de progrès retenus par la ville dans le cadre du contrat territorial en cours d'élaboration

Le CTEAC comportera un axe consacré à la formation des acteurs de l'EAC, comportant notamment des actions visant à accompagner les enseignants à la conception d'un projet d'éducation artistique et culturel.

Il prévoira également de poursuivre les actions structurantes initiées dans le cadre de la labellisation Capitale Mondiale du livre. En ce qui concerne le périscolaire, une journée de formation a été mise en place en 2022 pour 90 responsables de site périscolaire sur le livre (atelier conte et musique et arts plastiques à partir d'un texte).

Tableau n° 1 : Moyens financiers consacrés à l'EAC (dépenses exécutées en euros)

	2021	2022	2023
<i>Direction de l'enfance et de l'éducation (activités périscolaires)</i>			
<i>Subventions versées à des associations</i>	30 050 €	37 880 €	35 700 €
<i>Achats de prestations de services</i>	282 632 €	268 003 €	275 000 €
<i>Dépenses de transport</i>	6 255 €	15 238 €	16 000 €
<i>Dépenses de personnel accompagnement</i>	33 026 €	23 949 €	12 000 €
<i>Autres dépenses de fonctionnement</i>	11 890 €	16 815 €	10 000 €
<i>Direction des musées</i>			
<i>Achats de prestations de services⁵²</i>	4 000 €	4 400 €	4 700 €
<i>Autres dépenses de fonctionnement⁵³</i>	30 000 €	36 000 €	40 000 €
<i>Dépenses de personnel⁵⁴</i>	160 975 €	194 127 €	231 444 €
<i>Théâtres actuels et publics de Strasbourg</i>			
<i>Dépenses de fonctionnement (estimation)</i>	7 836 €	9 718 €	10 967 €
<i>Dépenses de personnel</i>	1 471 €	1 258 €	1 258 €
<i>Conservatoire à rayonnement régional</i>			
<i>Dépenses de personnel</i>	130 474 €	136 033 €	130 000 €
<i>Dépenses de fonctionnement (estimation)</i>	166 €	2 968 €	2 235 €
Total	698 775 €	746 389 €	769 304 €

Source : Ville de Strasbourg

⁵² La ville estime que 10 % environ des contrats culture émis auprès des prestataires financent des activités liées à de l'EAC.

⁵³ La ville estime que 90 000 scolaires sont accueillis chaque année et que par conséquent environ 40 % des dépenses du budget de fonctionnement du Département Éducatif et Culturel sont « fléchées » EAC.

⁵⁴ La ville intègre dans ces dépenses celles relatives aux médiateurs non permanents et aux vacataires accueillant des groupes scolaires (sans compter les heures des agents des musées consacrées à la conception des supports pédagogiques, la coordination des médiateurs, la formation des enseignants, etc.).

Annexe n° 4. Indicateurs financiers et de gestion relatifs à la gestion des musées

Tableau n° 1 : État des lieux des projets scientifiques et culturels des musées

Musée	Date appellation	Date PSC	Délibération adoptant le PSC	Transmission du PSC aux services de l'État et validation PSC
<i>Oeuvre Notre Dame (OND)</i>	1 ^{er} février 2003	2014	Oui	Non transmis
<i>Cabinet des Estampes et des dessins</i>	1 ^{er} février 2003	En cours d'élaboration	Non	Non transmis
<i>Musée Alsacien</i>	1 ^{er} février 2003	2023	Oui	Transmis le 31 mars 2023
<i>Centre Illustration Tomi Ungerer</i>	23 juin 2008	2003	Non	Transmis le 11 aout 2003
<i>Musée Historique</i>	1 ^{er} février 2003	2003	Non	Transmis le 4 septembre 2003
<i>Musée Zoologique</i>	1 ^{er} février 2003	2021	Pour le précédent PSC 2018	Non
<i>MAMCS</i>	1 ^{er} février 2003	En cours d'élaboration	Non	Non
<i>Musée des arts décoratifs</i>	1 ^{er} février 2003	/	/	/
<i>Musée des Beaux-Arts</i>	1 ^{er} février 2003	/	/	/
<i>Musée archéologique</i>	6 janvier 2002	/	/	/
<i>Aubette (pas « Musée de France »)</i>	/	2011	Oui	/

Source : Ville de Strasbourg

Tableau n° 2 : Entrées gratuites et payantes dans les musées

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Nbre entrées payantes	Nbre entrées gratuites								
<i>Musée archéologique</i>	24 990	30 046	11 546	11 722	7 758	28 644	25 369	24 503	13 807	46 097
<i>Musée arts décoratifs</i>	39 083	40 450	13 871	15 054	11 397	37 411	39 092	32 715	34 338	49 623
<i>Musée des beaux-arts</i>	33 646	39 050	16 099	16 322	15 759	27 403	39 622	30 954	35 353	48 276
<i>Galerie Heitz</i>	3 093	4 353	3 625	5 582	4 834	11 135	3 108	21 626	2 517	31 205
<i>Sous-total Palais Rohan</i>	100 812	113 899	45 141	48 680	39 748	104 593	107 191	109 798	86 015	175 201
<i>MAMCS</i>	66 295	93 116	29 076	35 585	22 293	64 566	73 412	63 628	81 656	77 197
<i>Musée OND</i>	22 827	29 047	9 160	12 040	5 398	21 077	17 969	25 414	22 702	26 164
<i>Musée Alsacien</i>	40 968	30 472	11 625	12 560	11 398	32 425	36 321	30 110	43 033	33 225
<i>Musée Historique</i>	30 714	35 380	11 061	10 452	9 032	27 132	27 611	27 441	33 487	31 574
<i>Musée Ungerer</i>	29 586	29 937	10 754	9 591	6 744	20 342	25 562	21 322	30 101	25 559
<i>Aubette 1928</i>	/	12 627	/	3 130	/	5 056	/	10 391	/	18 573
<i>Musée Zoologique</i>	7 534	28 573	/	762	/	/	/	/	/	3 422
<i>Cabinet des estampes</i>	/		/		/		/		/	
Total	298 736	373 051	116 817	132 800	94 613	275 191	288 066	288 104	296 994	390 915
En %	44,5	55,5	46,8	53,2	25,6	74,4	50	50	43,2	56,8

Source : Ville de Strasbourg

Tableau n° 3 : Évolution du solde du fonctionnement du services des musées

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
<i>RRF</i>	2 076 040	926 058	920 244	2 014 735	2 195 409
<i>DRF</i>	14 907 590	14 366 113	15 128 325	15 799 161	17 405 887
Solde	- 12 831 550	- 13 440 055	- 14 208 081	- 13 784 426	- 15 210 478

Source : Comptes administratifs et rapports de la commission mixte paritaire en charge du suivi de la convention de mutualisation des services de la ville et de l'Eurométropole de Strasbourg

Annexe n° 5. Indicateurs financiers du budget principal

Tableau n° 1 : La capacité d'autofinancement brute

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	187 804 085	193 717 423	206 506 485	211 630 679	229 645 043
<i>dont taxe d'habitation (THRS à compter de 2021)</i>	80 150 000	82 870 000	4 500 000	4 300 000	9 350 000
<i>dont TFPB</i>	88 460 000	90 140 000	179 100 000	184 340 000	194 490 000
<i>+ Fiscalité reversée</i>	68 263 988	68 474 510	68 743 374	68 921 693	72 344 168
<i>= Fiscalité totale (nette)</i>	256 068 073	262 191 933	275 249 859	280 552 372	301 989 211
<i>+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels)</i>	49 704 625	32 899 800	39 378 582	63 407 925	45 495 313
<i>+ Ressources institutionnelles (dotations et</i>	83 980 093	86 242 908	88 179 517	91 001 824	95 116 662
<i>= Produits de gestion (A)</i>	389 752 792	381 334 641	402 807 958	434 962 121	442 601 186
<i>Charges à caractère général</i>	82 520 875	72 183 920	88 477 044	94 077 686	111 670 315
<i>dont achats</i>	24 591 531	22 039 684	25 409 924	30 486 535	46 894 195
<i>dont énergie</i>	11 180 518	11 435 025	11 700 070	16 165 799	32 020 742
<i>dont reste</i>	13 411 013	10 604 659	13 709 854	14 320 736	14 873 453
<i>+ Charges de personnel</i>	199 860 636	191 370 693	199 981 386	206 646 536	213 022 334
<i>+ Subventions de fonctionnement</i>	47 351 965	47 606 068	49 828 605	48 212 622	47 085 725
<i>Autres charges de gestion réelles</i>	21 765 063	29 108 787	28 468 474	31 381 217	31 735 235
<i>= Charges de gestion (B)</i>	351 498 539	340 269 468	366 755 510	380 318 061	403 513 609
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	38 254 253	41 065 173	36 052 448	54 644 060	39 087 577
<i>En % des produits de gestion</i>	9,8 %	10,8 %	9,0 %	12,6 %	8,8 %
<i>+/- Résultat financier</i>	819 963	- 116 725	839 857	- 268 936	- 4 873 438
<i>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	512 344	2 406 523	1 921 618	2 720 172	1 893 014
<i>= CAF brute</i>	39 586 560	43 354 972	38 813 924	57 095 296	36 107 153
<i>En % des produits de gestion</i>	10,2 %	11,4 %	9,6 %	13,1 %	8,2 %

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 2 : Le financement des investissements

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	39 586 560	43 354 972	38 813 924	57 095 296	36 107 153	214 957 905
- Annuité en capital de la dette	21 045 519	20 674 333	22 805 686	24 596 951	27 847 868	116 970 357
= CAF nette ou disponible (C)	18 541 041	22 680 638	16 008 238	32 498 345	8 259 285	97 987 547
Taxe d'aménagement	1 682 806	1 534 020	1 793 170	1 340 075	1 083 672	7 433 743
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	6 442 352	8 915 457	12 421 534	10 248 843	9 696 235	47 724 422
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	8 575 181	10 231 371	8 763 659	6 233 248	7 182 944	40 986 402
+ Fonds affectés à l'équipement	0	0	0	0	669 327	669 327
+ Produits de cession	11 738 956	9 870 409	2 891 840	17 542 173	20 043 745	62 087 123
+ Autres recettes	5 222 994	- 878 729	0	1 454 056	322 790	6 121 111
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	33 662 287	29 672 529	25 870 203	36 818 395	38 998 713	165 022 128
= Financement propre disponible (C+D)	52 203 329	52 353 167	41 878 441	69 316 740	47 257 998	263 009 675
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	59,4 %	67,9 %	52,9 %	75,9 %	44,1 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	87 892 305	77 118 553	79 149 028	91 283 827	107 268 421	442 712 133
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	13 763 313	15 813 587	12 279 059	12 997 499	21 249 152	76 102 610
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	5 317 850	121 496	0	1 401 500	- 5 181 496	1 659 350
- Participations et inv. financiers nets	1 233 650	3 517 967	- 2 578 208	26 249	- 7 326	2 192 332
- Charges à répartir	0	1 736 205	0	0	0	1 736 205
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 60 098	- 17 055	134 538	- 34 465	- 20 007	2 914
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 55 943 691	- 45 937 586	- 47 105 977	- 36 357 869	- 76 050 745	- 261 395 868
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	- 1 476	- 177	- 11 298	158 569	145 619
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 55 943 691	- 45 939 061	- 47 106 153	- 36 369 167	- 75 892 177	- 261 250 250
Nouveaux emprunts de l'année	30 000 000	60 000 000	55 000 000	55 000 000	56 000 000	256 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 25 943 691	14 060 939	7 893 847	18 630 833	- 19 892 177	- 5 250 250

Source : Comptes de gestion

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Tableau n° 3 : Le stock de dette

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i>	193 862 564	202 877 143	242 219 864	274 279 639	304 717 154
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	21 045 519	20 674 333	22 805 686	24 596 951	27 847 868
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	- 60 098	- 17 055	134 538	- 34 465	- 20 007
+ Nouveaux emprunts	30 000 000	60 000 000	55 000 000	55 000 000	56 000 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	202 877 143	242 219 864	274 279 639	304 717 154	332 889 293

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 4 : La trésorerie

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	- 215 252	13 845 687	21 739 534	40 370 366	20 478 190
- Besoin en fonds de roulement global	- 20 544 024	- 38 141 958	- 49 517 453	- 68 290 294	- 56 023 142
=Trésorerie nette	20 328 772	51 987 645	71 256 987	108 660 661	76 501 332
en nombre de jours de charges courantes	21	55,4	70,5	103,6	67,9
dont trésorerie active	20 024 162	51 465 527	70 921 364	108 425 008	76 279 200

Source : Comptes de gestion



*« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est
3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ
Tél. : 03 54 22 30 49

grandest@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est