



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**COMUNE DE VITRY-SUR-SEINE**

(94)

Cahier n° 2 « Exercice, par la commune,  
de ses compétences scolaire et périscolaire

Exercices 2013 et suivants

Observations  
délibérées le 7 mars 2018



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
<b>RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATION</b> .....	<b>6</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>1 RAPPEL DE LA PROCEDURE</b> .....	<b>7</b>
<b>2 L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE SCOLAIRE SUR LE TERRITOIRE</b> ...	<b>8</b>
2.1 Présentation de la commune.....	8
2.1.1 L'environnement économique et social.....	8
2.1.2 Les conséquences de la politique d'aménagement .....	9
2.1.3 L'environnement institutionnel .....	10
2.1.4 La situation financière .....	10
2.2 La politique scolaire et périscolaire de la commune .....	11
2.3 La répartition des compétences scolaires et périscolaires .....	12
2.4 L'évolution de la population scolaire.....	13
2.5 La sectorisation scolaire.....	14
2.6 Une perte de population scolaire au profit d'autres communes, notamment vers les établissements privés.....	14
<b>3 LA DYNAMIQUE DES DEPENSES ET DES RECETTES SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES</b> .....	<b>16</b>
3.1 La qualité du suivi budgétaire des dépenses scolaires et périscolaires .....	16
3.2 L'évolution des dépenses et recettes scolaires et périscolaires de la commune.....	16
3.2.1 Dépenses de fonctionnement.....	16
3.2.2 Recettes de fonctionnement.....	19
3.2.3 Dépenses d'investissement.....	23
3.2.4 Recettes d'investissement.....	25
3.3 Le coût moyen par élève pour la commune d'une scolarité du premier degré.....	26
3.3.1 Le coût brut annuel moyen d'un élève scolarisé en maternelle et en élémentaire.....	26
3.3.2 Le coût net annuel moyen d'un élève scolarisé en maternelle et en élémentaire .....	26
3.4 L'impact de l'évolution des dépenses scolaires et périscolaires sur la situation financière de la collectivité.....	27
<b>4 LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES</b> .....	<b>29</b>
4.1 Modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires .....	29
4.2 Les conséquences de la réforme des rythmes scolaires sur la gestion des ressources humaines et des locaux.....	31
4.3 Les conséquences financières de la réforme des rythmes scolaires .....	33
4.4 Focus sur le mercredi .....	34

<b>5</b>	<b>LES RELATIONS AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>35</b>
5.1	Les décisions d'ouverture et de fermeture de classes .....	36
5.2	L'obligation scolaire .....	38
5.3	La mixité .....	39
5.4	L'accueil des enfants de moins de trois ans .....	39
<b>6</b>	<b>LES MODES D'ORGANISATION ET DE GESTION .....</b>	<b>40</b>
6.1	Modes d'organisation et de gestion de la compétence scolaire.....	40
6.1.1	L'organisation.....	40
6.1.2	La gestion .....	41
6.2	Les modes de gestion des compétences facultatives.....	47
6.2.1	Les sorties scolaires, périscolaires et les classes d'environnement .....	47
6.2.2	La restauration scolaire.....	47
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>51</b>

## SYNTHESE

### **La croissance rapide de la population scolaire alimente la dégradation des finances communales**

La commune de Vitry-sur-Seine se caractérise par une population en croissance rapide et des difficultés sociales supérieures à la moyenne. Son dynamisme démographique est soutenu par les nombreuses opérations d'aménagement en cours, assorties d'un objectif de livraison de 750 nouveaux logements par an. Elle est désormais la commune la plus peuplée du Val-de-Marne. Ces caractéristiques sociales et démographiques ont des conséquences significatives sur l'exercice des compétences scolaires et périscolaires ainsi que sur les finances communales.

Le nombre d'enfants scolarisés a augmenté au rythme soutenu de 1,6 % par an depuis 2013. Cette hausse de la population scolaire a nécessité des extensions ou constructions d'équipements neufs représentant un coût moyen de près de 9 M€ par an, soit le tiers des dépenses d'investissement de la commune. Ces investissements, financés surtout par l'emprunt, induisent des dépenses de fonctionnement croissantes. Parallèlement, la masse salariale des agents concernés a augmenté à un rythme dynamique. Ainsi, après déduction des recettes associées, le coût de fonctionnement annuel net, pour la commune, de l'exercice de ces compétences s'est accru de 2,3 M€ (+ 8,9 %) depuis 2013.

Ces différents effets alimentent la dégradation de la situation financière de la commune de Vitry-sur-Seine, qui devient préoccupante avec une capacité d'autofinancement nette désormais quasi nulle et un endettement croissant. Le niveau de l'encours de dette, rapporté à la capacité d'autofinancement de la commune, est désormais supérieur au seuil d'alerte communément admis.

Du fait de l'augmentation du nombre d'élèves sur la même période, les coûts augmentent moins rapidement si on les rapporte au nombre d'élèves. Ainsi, le coût net annuel pour la commune d'un élève demi-pensionnaire et fréquentant les activités périscolaires s'élevait en 2016 à 5 057 € en maternelle et 3 690 € en élémentaire. Il a augmenté respectivement de 5,2 % et de 2,6 % depuis 2013.

D'autre part, la commune a mis en place une politique sociale se traduisant par la prise en charge des fournitures scolaires, l'octroi de moyens conséquents aux écoles et l'application d'une grille tarifaire progressive en quinze tranches. Fruit d'une construction historique, la politique tarifaire ne remplit plus parfaitement ses objectifs puisqu'il n'existe pas de lien apparent entre la progressivité des tarifs, la part restant à charge pour les familles et la fréquentation, notamment par les enfants des familles aux revenus modestes.

### **Un pilotage et une gestion efficaces, mais à sécuriser sur le plan juridique**

La chambre note la qualité du pilotage et du suivi des questions scolaires et périscolaires par la direction qui en a la charge. Les relations avec les autres services communaux concernés sont fluides, en particulier avec la direction de l'architecture dans le cadre des constructions et extensions de sites. Les investissements réalisés visant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ont en outre permis de contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement.

Toutefois, certains aspects de la mise en œuvre opérationnelle de ces compétences restent perfectibles. S'agissant de la commande publique, la chambre constate l'insécurité juridique qui caractérise le choix des procédures de marché ainsi que le mode de gestion des séjours, dont l'organisation a été confiée à une association dont la commune est membre, sans mise en concurrence préalable. La commune cherche des solutions pour régulariser cette situation, à un rythme qu'il conviendra cependant d'accélérer. Concernant les ressources humaines, certains services (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles dits Atsem, agents d'entretien) se caractérisent par des taux d'absentéisme élevés. S'agissant spécifiquement des Atsem, leur nombre n'a pas été ajusté au regard de l'évolution de leurs missions, notamment du déport d'une part croissante des fonctions de nettoyage des écoles vers un prestataire.

La réforme des rythmes scolaires, mise en œuvre à Vitry-sur-Seine à compter de 2014, s'est traduite par d'importantes modifications organisationnelles. Toutefois cette réforme a été budgétairement neutre pour la commune, en partie grâce aux augmentations tarifaires décidées sur la période mais surtout du fait du fonds d'amorçage de la réforme mis en place par l'État et de l'effet d'aubaine induit par les modalités de calcul du versement au titre de ce fond. La commune n'a pas souhaité profiter de l'assouplissement des taux d'encadrement qui avait accompagné la réforme, se privant ainsi de 0,68 M€ d'économies.

En matière périscolaire, la chambre relève également que la valorisation des fonctions, nouvellement créées, de référent du temps méridien dans les écoles et centres de loisirs, a pris la forme d'heures supplémentaires accordées au forfait, solution qui n'est pas satisfaisante sur le plan réglementaire. D'autre part, elle relève que tous les accueils périscolaires élémentaires ne sont pas déclarés à la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), ce qui est irrégulier et prive la commune de ressources substantielles en provenance de la caisse d'allocations familiales.

La préparation et la livraison des repas dans les écoles et centres de loisirs de la commune a été confiée à un syndicat intercommunal, créé avec la commune de Gentilly, dont la gestion paraît performante. Celui-ci a réalisé depuis 2013 des économies d'échelle lui ayant permis de stabiliser le coût de la restauration scolaire et périscolaire. Cependant, les capacités de la cuisine centrale restent supérieures à sa production. Son utilisation à pleine capacité entraînerait une économie nette annuelle de l'ordre de 1 M€.

### **Les leviers d'économie identifiés**

La chambre a identifié plusieurs leviers susceptibles d'être activés pour infléchir la trajectoire financière défavorable constatée lors de son contrôle : l'application de taux d'encadrement plus proches des minimums réglementaires, la déclaration de l'ensemble des accueils périscolaires à la DDCS, la réduction de l'absentéisme dans les services les plus touchés et une refonte de la politique tarifaire. Afin d'enrayer la dégradation structurelle de ses finances, induite par l'augmentation rapide de la population scolaire, la commune pourrait également envisager de revoir à la baisse les objectifs de construction de nouveaux logements inscrits dans son plan local d'urbanisme (PLU).

### **La carte scolaire et les relations avec l'État et les communes voisines**

En dépit d'un niveau d'information inférieur à celui des services de la commune en matière d'évolution future de la population scolaire, l'Éducation nationale affecte des effectifs en nombre suffisant pour couvrir les besoins en ouverture de classes. Avec un nombre moyen de 25 élèves par classes en maternelle et 23,5 en élémentaire, stable depuis 2013, la commune de Vitry se situe dans la moyenne des communes du département.

4,7 % des enfants de Vitry sont scolarisés hors de la commune, notamment dans des établissements privés. Les accords de compensation des coûts induits, conclus avec les communes et établissements accueillant ces enfants, sont favorables à Vitry-sur-Seine.

Les écoles communales accueillent un volant significatif d'enfants en dehors du processus d'inscription initiale et de dérogation, sur décision des directeurs d'écoles (l'équivalent de deux classes, en moyenne).

## **RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATION**

*Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.*

### **Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :**

---

Rappel au droit n° 1 : Déclarer à la direction départementale de la cohésion sociale l'ensemble des accueils périscolaires. .... 33

---

### **Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :**

---

Recommandation n° 1 : Veiller à mettre en conformité les relations avec l'association Voyages Vacances Loisirs avec le droit de la commande publique, soit en développant sans tarder la part de son chiffre d'affaires réalisée auprès des communes adhérentes, soit en faisant évoluer sa forme juridique, son offre ou son modèle économique..... 46

---



*« 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*

## OBSERVATIONS

### 1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France (ci-après « la chambre »), délibérant en sa 5<sup>ème</sup> section le 7 mars 2013, a adopté le présent rapport d'observations définitives. Celui-ci a été arrêté au regard des constats effectués dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Vitry-sur-Seine ouvert en application de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières. Ce rapport relatif à l'exercice, par la commune, de ses compétences scolaire et périscolaire s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières. Il porte sur les exercices 2013 et suivants.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettres du 17 mai 2017 à l'ordonnateur en fonction, M. Jean-Claude Kennedy, maire depuis le 1<sup>er</sup> février 2015, et au précédent ordonnateur durant la période sous revue, M. Alain Audoubert.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, un entretien de fin de contrôle a eu lieu le 17 octobre 2017 avec M. Jean-Claude Kennedy. L'ancien ordonnateur, M. Alain Audoubert, contacté par la chambre afin de programmer un entretien de fin de contrôle, n'a pas donné suite à cette demande.

Dans sa séance du 21 novembre 2017, la chambre avait arrêté ses observations provisoires.

Le présent rapport a été arrêté au vu :

- des observations provisoires notifiées le 4 décembre 2017 à l'ordonnateur en fonction; au précédent ordonnateur ainsi que, sous forme d'extraits, au préfet du Val-de-Marne, à la directrice académique des services de l'Éducation nationale du Val-de-Marne et à l'association Vacances Voyages Loisirs ;
- des réponses reçues, dans les délais impartis, de l'ordonnateur en fonction et de l'association Vacances Voyages Loisirs.

Ont participé au délibéré, présidé par Mme Catherine Sanchez, présidente de section, Mmes Caroline Dupuis-Verbeke et Virginie Chastel-Dubuc, premières conseillères, MM. Hervé Merlin et Florent Laboy, conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Hervé Merlin ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Lionelle Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

## **2 L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE SCOLAIRE SUR LE TERRITOIRE**

### **2.1 Présentation de la commune**

Située dans le département du Val-de-Marne (94), la commune de Vitry-sur-Seine est limitrophe des communes d'Ivry-sur-Seine (au nord), d'Alfortville (à l'est, sur l'autre rive de la Seine), de Choisy-le-Roi et Thiais (au sud) et de Chevilly-Larue et Villejuif (à l'ouest).

#### **2.1.1 L'environnement économique et social**

Après une longue période de diminution depuis le milieu des années 1970, la population de la commune de Vitry-sur-Seine augmente continuellement depuis le début des années 2000. Elle s'établissait à 91 188 habitants en 2014, soit 5,6 % de plus qu'en 2011 et 15,6 % de plus qu'en 1999<sup>1</sup>. Depuis 2011, la population augmente au rythme dynamique de 1,7 % par an en moyenne. C'est désormais la commune la plus peuplée du département, devant Créteil.

Avec près de 7 813,9 habitants au km<sup>2</sup>, la densité de la population vitriote est élevée. Elle est supérieure à la densité moyenne du département du Val-de-Marne (5 570,9 habitants au km<sup>2</sup>) et plus généralement des trois départements de la petite couronne de Paris (6 902,9 habitants au km<sup>2</sup> en moyenne pour les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne).

Tous les grands indicateurs sociaux caractérisant la situation des habitants de la commune sont défavorables, par comparaison aux données concernant la population de l'Établissement public territorial (EPT) Grand-Orly Seine Bièvre auquel elle appartient, du département du Val-de-Marne, du reste de la petite couronne ou plus généralement de l'Île-de-France. Le revenu moyen par habitant s'élève à 12 009 € par an, soit 15,7 % de moins que la moyenne de l'EPT et 36,3 % de moins que la moyenne départementale. Le taux de pauvreté monétaire y est de 22,7 % et le taux de chômage atteint 17,4 %, soit près de cinq points de plus que celui observé dans le département du Val-de-Marne et la région Île-de-France. D'après le diagnostic du projet éducatif de territoire, le taux de chômage des 15-24 ans est de 30,9 %. Deux ménages vitriotes sur cinq ne sont pas imposables.

Le territoire communal comprend quatre quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>2</sup> qui concentrent 19,7 % des habitants. Des infrastructures de transport anciennes orientées nord-sud découpent fonctionnellement le territoire communal entre des zones d'activités, situées entre la ligne de RER C et la Seine, et des secteurs consacrés à l'habitat collectif le long des départementales D5 et D7. Le reste du territoire est majoritairement occupé par des habitations individuelles.

---

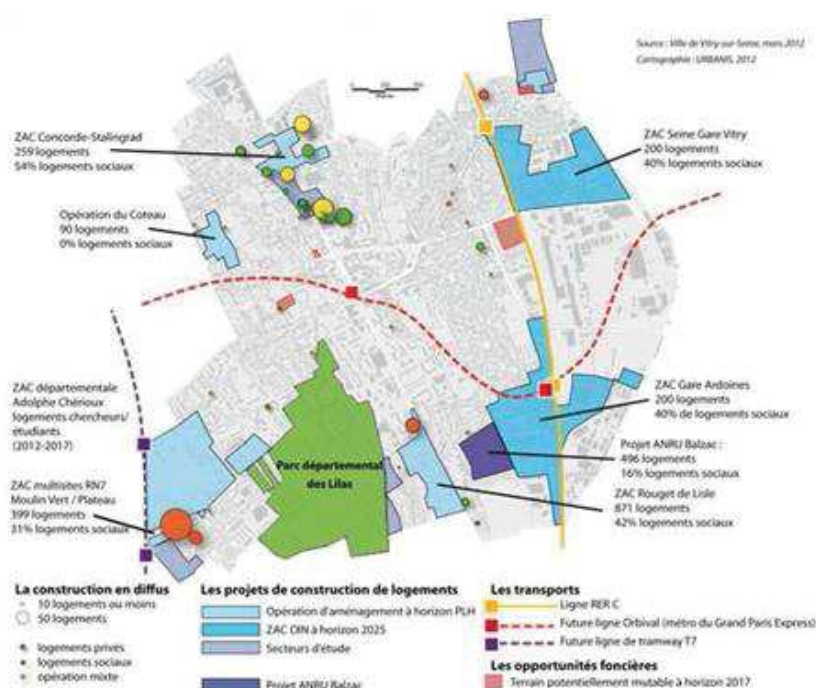
<sup>1</sup> Insee, recensement de la population.

<sup>2</sup> Décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015. Il s'agit des secteurs : « Colonel Fabien », « Centre-ville : Defresne - Vilmorin - Robespierre », « Commune de Paris - 8 mai 1945 » et « Balzac ».

## 2.1.2 Les conséquences de la politique d'aménagement

Le dynamisme de l'augmentation de la population est soutenu par les nombreuses opérations d'aménagement conduites sur le territoire. Un des objectifs du dernier projet de programme local de l'habitat (PLH) de Vitry-sur-Seine pour la période 2012-2017, repris dans le plan local d'urbanisme (PLU) adopté en 2013, visait la livraison de 4 500 logements à l'horizon 2017, soit un rythme moyen de livraisons de 750 logements par an. Parmi ces nouveaux logements, 2 500 devaient être situés dans les sept zones d'activité concertée (Zac) créées sur le territoire communal<sup>3</sup> et la plupart s'inscrivent dans l'un des huit secteurs<sup>4</sup> couverts par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Une très large part du territoire communal est concernée.

**Schéma n° 1 : Répartition des constructions de logements prévues par le PLU entre 2012 et 2017**



Source : plan local d'urbanisme de la commune de Vitry-sur-Seine

Ces opérations n'auront pas pour conséquence de modifier substantiellement les caractéristiques socio-professionnelles de la population vitriote, compte tenu de l'objectif inscrit dans le PLU de maintenir la proportion de logements sociaux sur le territoire de la commune à 40 %.

<sup>3</sup> Zac « Concorde Stalingrad », « RN7 – Plateau – Moulin vert », « Rouget de Lisle », « Seine Gare Vitry », « Gare Ardoines », « Coteau » et « Balzac – Touraine – Marronnier ».

<sup>4</sup> Secteurs « Les Ardoines », « Domaine départemental A. Chéroux », « RN7 – Moulin Vert – Plateau » ; « Rouget de Lisle », « Franges Est du parc des Lilas », « Constant Coquelin », « 8 mai 1945 – Grand Ensemble Ouest », « Lagaisse – Stalingrad – Cléveaux » et « Port-à-l'Anglais ».

### 2.1.3 L'environnement institutionnel

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, Vitry-sur-Seine a rejoint la communauté d'agglomération Seine-Amont, créée à cette date avec les communes de Choisy-le-Roi et Ivry-sur-Seine. Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ces communes ont rejoint la Métropole du Grand Paris (MGP) et l'établissement public territorial (EPT) 12 « Grand-Orly Seine Bièvre », qui rassemble 24 communes<sup>5</sup> et plus de 680 000 habitants<sup>6</sup>.

En dépit des caractéristiques sociales de sa population, la commune de Vitry-sur-Seine a un potentiel financier supérieur aux autres communes membres de l'EPT, du fait du dynamisme économique de son territoire.

Tableau n° 1 :

	Population DGF	Potentiel fiscal par habitant (€)	Potentiel financier par habitant (€)	Revenu par habitant (€)	Effort fiscal
Vitry-sur-Seine	92 334	1 460	1 556	12 009	0,86
Moyenne EPT	28 983	1 299	1 418	13 898	Entre 1,01 et 1,30, sauf pour trois communes : Rungis-Thiais-Chevilly-Larue (0,43 à 0,74)
Moyenne département	29 482	1 229	1 346	16 367	

Source : CRC, d'après DGCL, fiches communales de dotations de l'État

### 2.1.4 La situation financière

*Précision méthodologique : les données financières suivantes ont été retraitées de plusieurs éléments afin de faciliter la comparaison des exercices. En premier lieu, les recettes réelles de fonctionnement n'incluent pas les recettes liées aux cessions d'immobilisations. D'autre part, les données relatives à l'exercice 2016 ont été retraitées de deux éléments qui avaient pour conséquence de gonfler artificiellement le niveau des dépenses et des recettes, ainsi que la capacité d'autofinancement. Il s'agit, d'une part, des flux liés à la création de la MGP et de l'EPT ; ces flux ne sont pas neutres en 2016 puisque le solde correspondant, en fonctionnement, est positif et a eu pour effet d'augmenter le résultat de 2,9 M€. Un rattrapage partiel sera opéré via le fonds de compensation des charges territoriales, en 2017. D'autre part, ces retraitements visent à neutraliser un changement de méthode opéré en 2016 ; depuis lors, la masse salariale des agents contribuant aux missions des activités faisant l'objet d'un budget annexe est prise en charge par le budget principal contre remboursement par les budgets annexes, au lieu d'émarger directement sur le budget annexe concerné.*

<sup>5</sup> Ablon-sur-Seine, Arcueil, Athis-Mons, Cachan, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Fresnes, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Juvisy-sur-Orge, le Kremlin-Bicêtre, l'Haÿ-les-Roses, Morangis, Orly, Paray-Vieille-Poste, Rungis, Savigny-sur-Orge, Thiais, Valenton, Villejuif, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Viry-Châtillon et Vitry-sur-Seine.

<sup>6</sup> 686 417 habitants selon le recensement de l'Insee au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**Tableau n° 2 : La situation financière de la commune**

(en M€)	2013	2014	2015	2016	Variation	En %
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	160,09	161,06	162,12	165,27	5,18	3,2 %
Dépenses réelles de fonctionnement	145,44	145,55	148,23	150,26	4,83	3,3 %
Capacité d'autofinancement brute (CAF brute)	14,71	16,55	13,90	13,04	- 1,67	- 11,4 %
CAF brute / RRF	9,2 %	10,3 %	8,6 %	7,9 %		
Annuité en capital de la dette	10,67	11,30	12,78	12,71	2,04	19,1 %
Capacité d'autofinancement nette (CAF nette)	4,04	5,25	1,12	0,33	- 3,71	- 91,8 %
Encours de dette au 31 décembre	123,22	130,43	139,26	146,44	23,22	18,8 %
Dette / RRF	77,0 %	81,0 %	85,9 %	88,6 %		
Ratio de désendettement (en années)	8,4	7,9	10,0	11,2		

Source : CRC, d'après comptes administratifs et comptes de gestion

La situation financière de la commune de Vitry-sur-Seine se dégrade de façon continue. Si la capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>7</sup> de la commune a diminué de 11,4 % entre 2013 et 2016, se maintenant à un niveau théoriquement confortable de 13,04 M€, cette relative stabilité est le fruit d'effets contraires. Alors que l'augmentation de la masse salariale (+ 4,21 M€, soit + 5,3 % depuis 2013) a grevé les dépenses de fonctionnement, la structure des recettes de fonctionnement a fortement évolué. D'une part, du fait de la participation de la commune au redressement des comptes publics, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 37,2 % (- 7,53 M€) sans que les dispositifs de péréquation ne compensent cette perte de recettes. D'autre part, la commune a régulièrement augmenté les taux de la fiscalité locale à compter de 2015 (+ 3 % entre 2015 et 2016).

Du fait de la hausse significative des remboursements d'emprunts (+ 2,04 M€ soit + 19,1 %), conséquence directe de l'augmentation dynamique de l'encours de dette, la CAF nette a diminué plus fortement que la CAF brute et atteint un niveau quasi nul en 2016. En d'autres termes, la commune approche de la situation où elle ne pourra plus faire face à ses échéances de dette sans de nouveaux recours à l'emprunt.

Alors que la CAF diminue, le besoin de financement résultant des investissements de la commune se maintient à un niveau élevé, alimentant le recours à l'emprunt. L'encours de dette a augmenté de 23,22 M€ (+ 18,8 %) pour atteindre 146,44 M€ au 31 décembre 2016. La capacité de désendettement<sup>8</sup> est passée de 8,4 à 11,2 ans. Depuis 2015, elle est supérieure au seuil d'alerte communément admis de 10 ans.

Cette tendance particulièrement préoccupante nécessite l'engagement d'actions correctrices, d'autant que l'expansion démographique de la commune alimente un cercle vicieux. En effet, elle soutient le niveau des investissements tandis que le recours à l'emprunt et les coûts de fonctionnement découlant des nouveaux équipements mis en service exercent en retour une pression à la baisse sur le niveau de la capacité d'autofinancement nette.

## 2.2 La politique scolaire et périscolaire de la commune

La politique de la commune de Vitry-sur-Seine, en matière scolaire et périscolaire, est de favoriser « la réussite de chaque enfant ». Sur le plan opérationnel, elle se décline en plusieurs orientations qui peuvent être synthétisés comme suit.

<sup>7</sup> La capacité d'autofinancement brute s'obtient en retranchant du résultat les soldes des comptes liés aux opérations de cessions d'immobilisations, aux amortissements (dotations, reprises et quotes-parts de subventions virées au compte de résultat) et aux provisions (dotations et reprises).

<sup>8</sup> Capacité de désendettement = encours de dette / CAF brute.

La première priorité pour la commune est d'ajuster les capacités d'accueil scolaire et périscolaire à l'évolution de la population, ce qui passe par une politique active d'extension et de construction d'équipements et des échanges avec les services de l'éducation nationale pour permettre les ouvertures de classes nécessaires. Cet effort s'accompagne d'actions en vue de l'accueil de publics spécifiques, qu'il s'agisse des très jeunes enfants (deux classes de très petite section) ou de l'accueil des enfants en situation de handicap.

La seconde priorité est de fournir aux enfants des activités et un environnement de qualité. Elle se traduit par l'octroi de moyens aux écoles au-delà des exigences minimales établies par la loi<sup>9</sup> au travers d'une dotation de 31,50 € par élève en maternelle et 61,90 € par élève en élémentaire<sup>10</sup>. La commune prend également en charge le coût des matériels informatiques et finance l'essentiel des coûts des classes de découverte. Elle met à disposition des élèves une offre de restauration ainsi qu'une large gamme d'équipements sportifs et culturels et a noué des partenariats dans le cadre des activités pédagogiques ou périscolaires.

Enfin, cette politique comporte une dimension sociale appuyée, qui passe par l'application de tarifs progressifs établis selon quinze tranches de quotient familial ou encore la gratuité des fournitures scolaires pour les élèves scolarisés en élémentaire.

D'autre part, la stratégie en matière éducative, qui insiste sur la complémentarité entre les temps scolaires et périscolaires et l'association des parents à l'éducation de leurs enfants, est formalisée dans le cadre d'un projet éducatif dont les objectifs sont cohérents avec ceux du projet éducatif de territoire adopté par le conseil municipal du 1<sup>er</sup> juillet 2015.

Afin de donner suite aux observations formulée par la chambre régionale des comptes en 2010, la commune a établi des critères mesurables de l'activité des services concernés par les compétences scolaires et périscolaires. Ceux-ci sont renseignés en s'appuyant sur les bilans d'activité dans les domaines de l'enfance et de l'éducation. Ils sont rassemblés dans le cadre d'un bilan annuel, transmis au directeur général des services et présenté à l'élue en charge de l'éducation.

### **2.3 La répartition des compétences scolaires et périscolaires**

La compétence scolaire et la compétence périscolaire restent exclusivement exercées au niveau communal. Il n'y a eu aucun transfert de compétence dans ces domaines depuis la création de l'intercommunalité en 2013, ni direct, ni indirect puisque la gestion des équipements culturels et sportifs vitriots, utilisés par les élèves sur le temps scolaire et périscolaire, a également été maintenue au niveau communal. Aucune mutualisation n'a été développée avec l'intercommunalité en matière scolaire et périscolaire, que ce soit en matière de pédagogie, d'accueil, d'animation ou encore de mise en commun de ressources et de services.

La commune ne s'appuie pas sur une caisse des écoles.

En revanche, la commune de Vitry-sur-Seine a délégué<sup>11</sup> le fonctionnement de la restauration scolaire au syndicat intercommunal dans le domaine de la restauration (Sidoresto), créé en 2005 conjointement avec la commune de Gentilly<sup>12</sup>, qui compte parmi ses missions la fourniture et la livraison des repas liés à la restauration scolaire à Vitry.

Hormis cette délégation, la commune ne confie à des tiers (associations) que l'organisation de certains ateliers durant le temps méridien.

<sup>9</sup> Article L. 212-5 du code de l'éducation.

<sup>10</sup> Cette dotation se décompose en un forfait de 31,50 € par élève, comme en élémentaire, une dotation de 8,00 € pour l'achat de livres et une dotation de 22,40 € pour couvrir le coût des fournitures scolaires.

<sup>11</sup> Convention adoptée par le conseil municipal de Vitry-sur-Seine le 14 décembre 2005.

<sup>12</sup> Délibération du 12 octobre 2005 du conseil municipal de Vitry-sur-Seine et délibération du 27 septembre 2005 du conseil municipal de Gentilly.

## 2.4 L'évolution de la population scolaire

La croissance rapide de la population vitriote se répercute sur l'évolution des effectifs scolaires. En maternelle, le nombre d'enfants scolarisés a augmenté de 1,6 % par an en moyenne depuis 2013, soit un rythme proche de celui de la population sur la même période. Le nombre d'élèves en élémentaire augmente également, au rythme soutenu de 1,2 % par an en moyenne.

Les 22 écoles maternelles et 21 écoles élémentaires de la commune accueillent, à la rentrée 2017/2018, 10 061 enfants, soit 527 de plus qu'à la rentrée 2013/2014 (+ 5,5 %). Si le nombre d'établissements scolaires est resté stable depuis 2013, la commune a densifié de façon continue les sites existants afin d'adapter le nombre de classes à cet afflux d'élèves. Trente nouvelles classes ont ainsi été créées depuis 2013, ce qui a permis de stabiliser le nombre moyen d'élèves par classe.

Cette augmentation a vocation à se poursuivre, du fait des opérations d'aménagement en cours. Selon les dernières prévisions de la commune, l'augmentation de la population vitriote devrait entraîner l'ouverture de 29 nouvelles classes de maternelle et 9 nouvelles classes en élémentaire, entre 2018 et 2024. Il s'agit d'une hypothèse haute, qui pourrait être révisée en cas de décalage du calendrier des travaux dans le cadre de ces opérations.

Compte tenu des caractéristiques socio-économiques de la population et du territoire communal, près de deux écoles sur trois<sup>13</sup> appartiennent au réseau d'éducation prioritaire (REP). En outre, six écoles élémentaires disposent d'une unité localisée pour l'inclusion scolaire (ULIS).

Chaque année, le nombre d'enfants réellement scolarisés est susceptible d'être supérieur à ces décomptes des présents et inscrits à la rentrée scolaire. Ainsi, un mois après la rentrée 2017/2018, près de 200 enfants supplémentaires étaient inscrits dans les écoles vitriotes.

La commune se dit peu concernée par l'afflux de nouvelles populations telles que les enfants de réfugiés. Cela s'expliquerait notamment par la présence, sur le territoire de la commune voisine d'Ivry-sur-Seine, d'un important centre d'hébergement d'urgence géré par Emmaüs solidarité. Les enfants des familles hébergées dans ce centre sont scolarisés dans le centre-même ou dans les écoles ivryennes.

En revanche, la commune de Vitry-sur-Seine se caractérise par une « forte fréquentation historique » de gens du voyage<sup>14</sup>. Trois terrains municipaux sont occupés par des gens du voyage, dont une aire dédiée de 24 places et deux terrains occupés sans autorisation où sont installées la plupart des familles. D'autres familles sont propriétaires de terrains sur le territoire communal. La DSSE peut suivre les enfants des familles pour lesquelles elle dispose d'une adresse de contact. Six enfants issus de familles de gens du voyage sont actuellement scolarisés de façon régulière dans les écoles maternelles et élémentaires de Vitry-sur-Seine.

En ce qui concerne les enfants de ressortissants roumains ou bulgares, la commune ne dispose pas de moyen de recenser l'ensemble des enfants en âge d'être scolarisés présents sur son territoire. Compte tenu notamment de la mobilité des familles, sa connaissance des enfants en âge d'être scolarisés dépend fortement de l'action des associations qui jouent le rôle de relais entre les familles et les services communaux. Elle ne connaît donc avec certitude que les enfants enregistrés au service des affaires familiales et effectivement scolarisés, soit 13 enfants à l'heure actuelle.

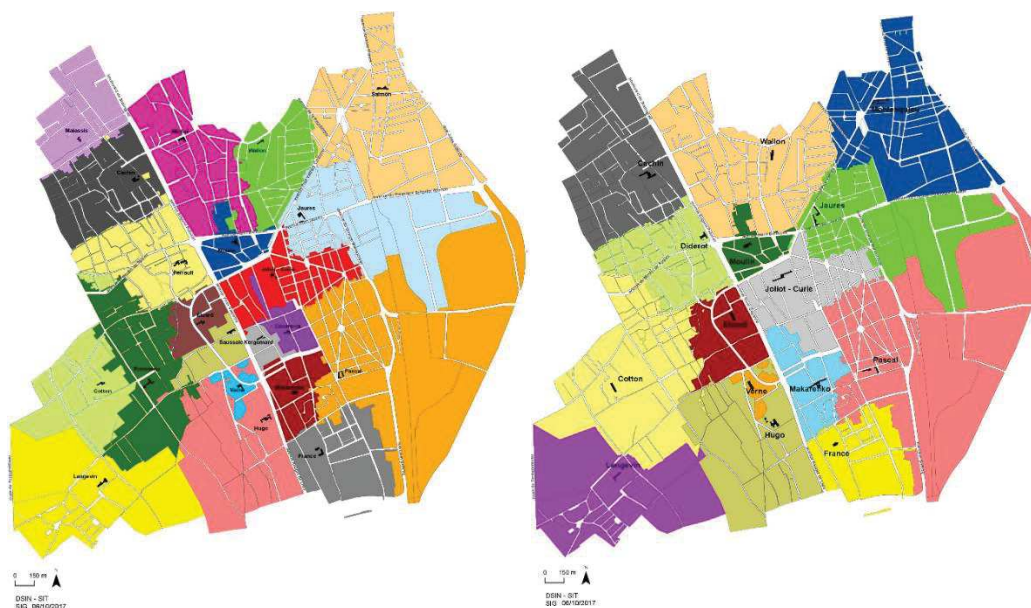
La répartition des enfants en âge d'être scolarisés sur le territoire communal est relativement homogène et il n'existe pas d'écart substantiel entre cette répartition et celle des établissements scolaires.

<sup>13</sup> 14 écoles maternelles et 13 écoles élémentaires, soit 62,8 % des établissements vitriots.

<sup>14</sup> D'après le schéma départemental d'accueil des gens du voyage adopté le 24 janvier 2017.

## 2.5 La sectorisation scolaire

### Schéma n° 2 : Sectorisation scolaire – maternelle (gauche) et élémentaire (droite)



Source : Commune de Vitry-sur-Seine

Jusqu'en 2017, le conseil municipal de la commune n'avait jamais délibéré sur le ressort de chacune des écoles publiques situées sur son territoire, alors même qu'il s'agit d'une obligation légale<sup>15</sup>. Une sectorisation avait bien été établie par la commune mais n'avait pas été portée à son approbation.

La commune procédait occasionnellement à des « expérimentations » afin d'agir sur l'évolution des effectifs scolaires sur un ou plusieurs de ces secteurs scolaires. Compte tenu de l'absence de délibération initiale, celles-ci n'avaient *a fortiori* jamais été confirmées par une délibération modificative du conseil municipal.

La situation a été régularisée à l'occasion du conseil municipal du 15 novembre 2017 qui a délibéré sur la sectorisation scolaire.

## 2.6 Une perte de population scolaire au profit d'autres communes, notamment vers les établissements privés

La commune de Vitry-sur-Seine est confrontée à une perte de population scolaire au profit d'autres communes proches. En moyenne, chaque année, 436 enfants vitriots sont scolarisés hors de la commune, soit 4,7 % des enfants en âge d'être scolarisés résidant sur le territoire communal. Inversement, 78 enfants non-vitriots sont accueillis dans les écoles de Vitry-sur-Seine. Le solde de ces mouvements est négatif et s'établit à - 348 enfants.

<sup>15</sup> Article L. 212-7 du code de l'éducation.



**Tableau n° 3 : Échanges de population scolaire entre la commune de Vitry-sur-Seine et les communes environnantes**

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	Moyenne
<b>Enfants non vitriots scolarisés à Vitry-Sur-Seine</b>	<b>98</b>	<b>73</b>	<b>77</b>	<b>64</b>	<b>78</b>
dont dérogations à la carte scolaire	31	29	30	31	30
dont autres (*)	67	44	47	33	48
<b>Enfants vitriots scolarisés hors Vitry-sur-Seine</b>	<b>460</b>	<b>430</b>	<b>414</b>	<b>440</b>	<b>436</b>
dont dérogations à la carte scolaire	60	59	53	46	55
dont vers élèves scolarisés dans le privé	400	371	361	394	382
<b>Solde entrants / sortants</b>	<b>-362</b>	<b>-357</b>	<b>-337</b>	<b>-376</b>	<b>-358</b>
<i>Proportion des enfants vitriots scolarisés hors Vitry-sur-Seine</i>	5,1 %	4,7 %	4,4 %	4,6 %	4,7 %
<i>Proportion des enfants vitriots scolarisés hors Vitry-sur-Seine dans le privé</i>	4,0 %	3,8 %	3,7 %	3,9 %	3,9 %
<i>Part des vitriots scolarisés hors Vitry qui le sont dans le privé</i>	87,0 %	86,3 %	87,2 %	89,5 %	87,5 %

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune de Vitry-sur-Seine

Cette perte de population scolaire ne s'explique que marginalement par les dérogations à la carte scolaire, dont le nombre est relativement stable depuis 2013 et dont le solde négatif moyen est de 24 enfants, soit l'équivalent d'une classe. Elle résulte essentiellement du souhait des parents de scolariser leurs enfants hors de l'enseignement public, sachant qu'il n'existe pas d'établissement privé primaire sur le territoire communal. Ainsi, près de neuf enfants vitriots non scolarisés sur le territoire de la commune sur 10 (87,5 %) sont accueillis dans des écoles privées.

Par ailleurs, en moyenne chaque année, 47 élèves non-vitriots sont accueillis dans les écoles situées sur le territoire communal sans passer par le processus de demande et d'octroi de dérogation. Une proportion négligeable<sup>16</sup> d'entre eux correspond à des enfants scolarisés en ULIS, pour lesquels la dérogation est de droit. La plupart de ces enfants sont donc acceptés directement par les directeurs d'écoles ; la commune est alors placée devant le fait accompli. Si leur nombre a eu tendance à décroître depuis 2013, ils continuent de représenter plus de la moitié des enfants non-vitriots scolarisés dans les écoles de la commune.

Les conditions d'accueil des élèves domiciliés sur le territoire d'une autre commune sont définies à l'article L. 212-8 du code de l'éducation dont le premier alinéa dispose : « lorsque les écoles maternelles, les classes enfantines ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence ». Le même article prévoit que les modalités de calcul tiennent « compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil ».

En l'espèce, la commune a conclu avec huit communes proches<sup>17</sup> des accords de gratuité réciproque<sup>18</sup> de la prise en charge des élèves domiciliés et scolarisés sur leur territoire, hors classes spécialisées qui font l'objet de versements à hauteur de 400 € par élève. Pour d'autres communes<sup>19</sup>, la participation financière exigée en contrepartie d'une scolarisation hors de la commune de résidence est comprise entre 274,11 € et 1614,98 € par élève. Ces montants sont de toute évidence inférieurs au coût brut d'un élève du premier degré pris en charge par

<sup>16</sup> Seulement quatre élèves étaient dans cette situation à la rentrée 2017/2018.

<sup>17</sup> Communes d'Alfortville, Choisy-le-Roi, Fontenay-sous-Bois, Fresnes, Le Kremlin-Bicêtre, Maisons-Alfort, Ivry-sur-Seine et Thiais.

<sup>18</sup> Il est rappelé à la commune que la gratuité ne saurait être accordée sans condition, sauf à enfreindre les dispositions des articles L. 212-8 et R. 212-21 du code de l'éducation qui prévoient des cas où les communes de résidence doivent s'acquitter d'une contribution financière.

<sup>19</sup> Communes d'Antony, Créteil, Forges-les-Bains, L'Haÿ-les-Roses, Limeil-Brévannes, Pantin, Saint-Mandé, Villejuif.

la ville comme au coût de la prise en charge de ces élèves par les communes d'accueil, et sont indifférentes aux nombres d'élèves scolarisés dans l'une et l'autre commune. Ils paraissent donc peu conformes aux modalités de calcul prévues par l'article L. 212-8 du code de l'éducation. Au-delà de ces incohérences, ces niveaux de compensation sont favorables à la commune de Vitry-sur-Seine. En dépit d'un solde d'élèves entrants et sortants largement négatif, la commune ne supporte qu'une charge nette annuelle de l'ordre de 30 000 € au titre de ces accueils hors commune de résidence.

### **3 LA DYNAMIQUE DES DEPENSES ET DES RECETTES SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES**

#### **3.1 La qualité du suivi budgétaire des dépenses scolaires et périscolaires**

La commune tient une comptabilité fonctionnelle conforme à la nomenclature prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14, permettant d'isoler les dépenses et recettes dans le domaine scolaire et périscolaire<sup>20</sup>. Cette comptabilité analytique est correctement tenue, selon une méthode stable dans le temps et il a été possible de la rapprocher des données financières concernant les activités scolaires et périscolaires fournies par la commune durant l'instruction. Ces données chiffrées peuvent donc être considérées comme fiables. La capacité de la commune à fournir des réponses précises et documentées aux questions à dominante budgétaire de la chambre conforte ce constat.

#### **3.2 L'évolution des dépenses et recettes scolaires et périscolaires de la commune**

##### **3.2.1 Dépenses de fonctionnement**

Entre 2013 et 2016, le total des dépenses de fonctionnement<sup>21</sup> a augmenté de 11,4 % (+9,8 % pour le seul exercice de la compétence scolaire, + 13,2 % pour les activités périscolaires), soit deux fois plus rapidement que le nombre d'enfants scolarisés (+5,5 %).

Cette augmentation s'explique essentiellement par la hausse de 3,26 M€ de la masse salariale durant la période (+ 14,6 %). En effet, les autres dépenses de fonctionnement ont connu dans le même temps une évolution contenue tandis que la commune a réalisé des économies substantielles sur les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine immobilier.

##### **3.2.1.1 Les dépenses de personnel**

Les dépenses de personnel consacrées à l'exercice des compétences scolaires et périscolaires ont augmenté au rythme dynamique de 4,6 % par an en moyenne depuis 2013, passant de 22,33 à 25,60 M€ entre 2013 et 2016 (+ 3,26 M€). Cette hausse est plus de trois fois plus rapide que celle du nombre d'élèves ou de classes, qui n'était que de 1,3 % par an en moyenne sur la même période. Elle concerne aussi bien les activités scolaires que périscolaires. Dans le même temps, leur poids dans le total de ces dépenses a progressivement augmenté, passant de 80,2 % à 82,6 %. Ainsi, les dépenses de personnel constituent le principal levier de maîtrise des coûts associés aux compétences scolaire et périscolaire.

<sup>20</sup> Celles-ci sous regroupées dans les sous-fonctions 20 (services communs de la direction des services socio-éducatifs), 211 (écoles maternelles), 212 (écoles élémentaires), 251 (restauration scolaire), 255 (classes de découverte) et 422 (crédits des centres de loisirs maternels et primaires et des ludothèques).

<sup>21</sup> Ces dépenses comprennent l'indemnité représentative de logement versées à trois enseignants, pour un montant total de 1 003 € en 2016. La commune ne loge que deux instituteurs.

**Tableau n° 4 : Effectifs et masse salariale correspondante**

	2013	2014	2015	2016	Évolution	En %
Effectifs (ETP)	577,3	572,6	564,5	567,7	- 9,6	- 1,7 %
Effectifs (ETPT)	670,1	686,2	694,6	700,5	30,4	4,5 %
Masse salariale (M€)	22,33	23,70	25,23	25,60	3,26	14,6 %

Source : Commune de Vitry-sur-Seine

Une part substantielle de cette augmentation de la masse salariale (1,53 M€, soit 46,9 % de l'augmentation constatée) résulte de facteurs externes. En premier lieu, la réforme des rythmes scolaires de 2014 a nécessité le recrutement de nombreux vacataires, représentant 26,8 ETPT, la masse salariale correspondante s'élevant à 1 M€. L'augmentation de la population scolaire a entraîné la création, sur la période, de 10 classes de maternelle et donc d'autant de postes d'Atsem (0,33 M€)<sup>22</sup>. L'augmentation des taux de cotisation à la CNRACL constitue un autre facteur exogène ; elle a pesé sur la masse salariale des agents de la DSSE à hauteur de 0,20 M€. La revalorisation du point d'indice de la fonction publique a entraîné une augmentation de la masse salariale de 0,05 M€ en 2016.

Les facteurs d'évolution internes comprennent notamment l'impact du GVT (estimé par la commune à 0,42 M€) et une revalorisation de la prime annuelle des agents (0,11 M€).

Ces effets sont démultipliés par les choix de gestion opérés par la commune en matière d'encadrement des temps scolaires et périscolaires.

S'agissant du temps périscolaire, la municipalité applique des taux d'encadrement des activités périscolaires élevés : 1 animateur pour 10 enfants de moins de 6 ans et 1 animateur pour 12 mineurs de 6 ans ou plus. Ces ratios sont supérieurs, respectivement, de 40 % et de 50 % aux minima réglementaires<sup>23</sup>. Ce choix est motivé par le souhait de la municipalité « d'offrir aux enfants des conditions d'accueil et d'encadrement de meilleure qualité ». Le surcoût correspondant, du fait des besoins induits en animateurs supplémentaires, peut être évalué à 0,68 M€ correspondant à la masse salariale chargée de 22,1 animateurs, décomptés en ETP. Il s'agit là d'une évaluation basse puisque, en pratique, les taux d'encadrements effectivement pratiqués sont supérieurs aux taux d'objectifs que la commune s'est fixés<sup>24</sup>. Le chiffrage de ce surcoût a été contredit avec la commune durant l'instruction.

En ce qui concerne le temps scolaire, la commune emploie en moyenne un Atsem par classe<sup>25</sup>. Les Atsem sont notamment chargés de l'assistance pédagogique en classe, de l'entretien des locaux et de l'accompagnement de la restauration. La surface entretenue par chacun de ces Atsem s'élevaient en 2016 à 93 m<sup>2</sup>, en moyenne. À la fin de cette même année, la commune employait au total 171 agents (décomptés en ETP) ayant le statut d'Atsem<sup>26</sup>, dont 87,5 % étaient titulaires de la fonction publique ou en passe de le devenir. La masse salariale afférente à ces agents s'élevait à 5,73 M€ soit 571 € par élève scolarisé dans une école publique du premier degré et par an.

<sup>22</sup> Sur la base d'un coût annuel moyen chargé, pour la commune, de 33 652 € par Atsem.

<sup>23</sup> Article 2 du décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre, pérennisé par l'article 3 du décret n° 2016-1051 du 1<sup>er</sup> août 2016 relatif au projet éducatif territorial et à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre. Selon ces textes, le nombre maximal d'enfants encadrés par 1 animateur y est de 14 enfants de moins de six ans de 18 mineurs de six ans ou plus.

<sup>24</sup> Le taux d'encadrement réellement observé en centre de loisirs primaire entre mars et mai 2017 oscille plutôt, selon les semaines, entre 1/10,7 et 1/12,7. Il est généralement supérieur au taux d'objectif de 1/12. Il en va de même dans les centres de loisirs maternelle entre janvier et mai 2017, où le taux d'encadrement était compris entre 1/7,5 et 1/8,9 contre un taux d'objectif de 1/10.

<sup>25</sup> 157 Atsem pour 159 classes en 2016. Ce ratio est modulé en fonction du nombre d'élèves, du type de restauration, de la superficie des locaux à entretenir et du nombre de classes.

<sup>26</sup> Le nombre d'Atsem (171) est supérieur au nombre de postes (157), du fait d'un absentéisme important parmi cette catégorie d'agents (cf. partie 6.1.2.4 consacrée aux problématiques de gestion des ressources humaines et de management).

Ce niveau élevé de couverture des besoins en Atsem, dont le statut prévoit qu'ils sont, entre autres missions, chargés de nettoyer les locaux utilisés par les enfants<sup>27</sup> ne paraît pas totalement justifié dans la mesure où la commune embauche également des agents d'entretien intervenant dans les écoles (7,1 ETP en 2016 pour une masse salariale de 0,20 M€) et a recours à une entreprise de nettoyage qui assure une part croissante du nettoyage des locaux scolaires. Cette entreprise nettoie désormais 51,5 % des surfaces des locaux scolaires en 2016 (contre 39,1 % en 2013) pour un coût annuel de 0,40 M€.

La commune explique cette situation par la pénibilité du travail des Atsem et le souhait de ces agents de se recentrer sur des tâches à dimension pédagogique. En outre, elle s'était engagée, dans le cadre d'un protocole d'accord, à recruter un Atsem à chaque ouverture de classe.

Au regard des changements observés dans la nature des tâches confiées à ces agents, liée à l'externalisation croissante des fonctions de nettoyage des locaux, la chambre estime que l'engagement formulé dans le protocole de 2016 mériterait d'évoluer afin de diminuer le nombre total d'Atsem employés par la commune.

### **3.2.1.2 Des économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine immobilier**

Les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine immobilier (entretien, maintenance, fluides, etc.) ont diminué de 6,1 % depuis 2013 et s'établissent à 3,10 M€ en 2016. Cette économie, d'autant plus remarquable que le nombre de classes a augmenté durant la période, traduit la priorité donnée par la commune, en matière d'économies, aux dépenses de fluides, à l'entretien et à la maintenance des bâtiments.

En ce qui concerne les charges de maintenance, la diminution observée s'explique par l'optimisation du pilotage des marchés publics de la commune afin de réduire le coût et le nombre d'interventions de réparation et obtenir des prix plus avantageux lors des renouvellements de marchés.

La baisse des dépenses de fluides résulte quant à elle d'importants travaux d'amélioration thermique du patrimoine communal et de la mise en place de modalités de gestion intelligente des consommations énergétiques.

Ainsi, en 2010, une programmation pluriannuelle de travaux a été adoptée en vue de diminuer les consommations d'énergie et les rejets de dioxyde de carbone. Ce plan prévoyait une baisse de 34 % de la consommation d'électricité et une réduction de 15 % des consommations d'eau. Il comprenait aussi un volet de sensibilisation des occupants des écoles aux gestes écologiques et la mise en place, en interne, d'un pôle énergie s'appuyant sur un ingénieur thermicien et un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'énergie.

Les actions entreprises dans le cadre de ce plan, entre 2014 et 2017, sont notamment le déploiement de la gestion technique des bâtiments par un système numérique de régulation du chauffage, la mise en place d'un logiciel de contrôle des consommations de l'informatique, le déploiement de robinets hydro-économiques dans les équipements scolaires, la rénovation des calorifugeages des réseaux d'eau chaude sanitaire en partenariat avec le SIPPAREC. En outre, dans son marché d'exploitation des installations de chauffage et ventilation, la commune a prévu un mécanisme de partage des économies ou des excès de consommation d'énergie afin d'inciter les deux parties à économiser l'énergie.

---

<sup>27</sup> Article 2 du décret n° 92-850 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

La direction de l'architecture est dotée, depuis 2010, d'un logiciel de gestion patrimoniale (AS-TECH) permettant notamment le suivi de l'état des installations ainsi que des actions entreprises sur chaque équipement et comprenant un outil d'aide à la décision proposant des estimations de coûts. Ce logiciel permet à la commune d'établir une programmation pluriannuelle d'entretien orientée vers les opérations préventives. Ainsi, le nombre d'interventions et le nombre d'heures correspondantes, pour le secteur éducation, a eu tendance à décroître depuis 2014.

### **3.2.1.3 Les autres dépenses de fonctionnement**

Les autres dépenses de fonctionnement (fournitures, transports, frais liés à des projets pédagogiques, etc.) ont augmenté de 5,1 % depuis 2013 et s'établissent à 2,31 M€ en 2016. L'augmentation moyenne annuelle au cours de la période est de 1,7 %, légèrement supérieure mais encore proche de l'évolution du nombre d'élèves et de classes.

### **3.2.2 Recettes de fonctionnement**

Les recettes de fonctionnement liées aux activités scolaires et périscolaires ont augmenté de 0,87 M€ (+ 39,4 %) entre 2013 et 2016 et s'établissent à 3,07 M€ en 2016.

Cette augmentation est fortement liée à la réforme des rythmes scolaires de 2014, puisqu'elle résulte principalement de la création du fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires (+ 0,49 M€), de l'augmentation de 28,8 % des ressources en provenance de la caisse d'allocations familiales pour la couverture des activités périscolaires (+ 0,25 M€) et de l'augmentation de la participation des familles à ces activités (+ 0,16 M€ soit + 10,5 %).

#### **3.2.2.1 La participation des familles aux activités scolaires et périscolaires**

En dépit des ressources nouvelles liées à la réforme des rythmes scolaires, la participation des familles constitue encore pour la commune la première source de financement des activités scolaires et périscolaires<sup>28</sup>. Les revenus correspondants pour la commune ont augmenté de 0,11 M€ depuis 2013 (+ 9,4 %) pour atteindre 1,32 M€ en 2016.

Cette augmentation s'explique principalement par<sup>29</sup> un « effet volume » dû à la hausse du nombre d'enfants accueillis dans le cadre de ces activités. Ainsi, la fréquentation des centres de loisirs maternelle et élémentaire a augmenté respectivement de 9,0 % et 5,4 %, celle de l'accueil du matin en élémentaire de 27,5 %<sup>30</sup>. Elle tient aussi à l'augmentation des tarifs des activités périscolaires, comprise entre 4 % et 6 %, selon les tranches de quotient familial et les activités<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> La part de la participation des familles aux activités scolaires et périscolaires dans les recettes de fonctionnement totales associées à ces activités était de 55,2 % en 2016 contre 66,3 % en 2013.

<sup>29</sup> Cette analyse s'appuie sur les notes produites par la commune sur les évolutions tarifaires 2014, 2015, 2016 et 2017.

<sup>30</sup> Seules la fréquentation de l'étude dirigée (- 11,6 %) et des classes d'environnement (- 5,1 %) ont diminué depuis 2013.

<sup>31</sup> Détail des augmentations tarifaires, depuis 2013, par activité : + 6 % pour l'étude dirigée, + 4 % pour les classes d'environnement. + 4,7 % (tranche 1 de quotient familial) à + 4,9 % (tranche 15 de quotient familial) pour les centres de loisirs, + 4,4 % (tranche 1 de quotient familial) à + 5,1 % (tranche 15 de quotient familial) pour l'accueil maternel et + 4,2 % pour l'accueil élémentaire.

Le conseil municipal de Vitry-sur-Seine délibère une fois par an, sur les tarifs des activités scolaires et périscolaires. En théorie, l'évolution des tarifs soumise à son approbation résulte d'une analyse combinant deux critères. La commune cherche tout d'abord à préserver un niveau satisfaisant de couverture du coût des activités par des ressources externes, constituées notamment par la participation des familles, les apports de l'État et les subventions de la caisse d'allocation familiales. D'autre part, les tarifs adoptés dépendent de la situation sociale des familles qui les fréquentent. Il s'agit d'un enjeu pour la commune dans la mesure où, selon les activités, 69 % à 80 % des enfants accueillis ont des parents à revenus modestes<sup>32</sup>. Ainsi, les taux votés par le conseil municipal sont modulés en fonction de 15 tranches de quotient familial, introduisant une certaine progressivité dans les tarifs appliqués aux familles en fonction du revenu. L'écart de tarif entre la première et la quinzième tranche dépend du lissage du taux d'effort<sup>33</sup> souhaité par la commune entre les familles aux revenus les plus faibles et les familles les plus aisées.

En pratique, ces objectifs ne sont plus parfaitement remplis. En effet, la politique tarifaire consiste essentiellement à revaloriser les tarifs de façon relativement uniforme et régulière, afin de faciliter l'acceptabilité de ces augmentations par les familles. Le taux de couverture des dépenses par des recettes a évolué de façon très contrastée d'une activité à l'autre, sur la période.

**Tableau n° 5 : Évolution des tarifs et du taux de couverture des dépenses par des recettes entre 2013 et 2016**

Activités	Évolution des tarifs journaliers	Évolution du taux de couverture
Classes d'environnement	4,0 %	10,7 %
Étude dirigée	6,0 %	-8,2 %
Centres de loisirs maternelle	4,7 % à 4,9 %	-1,9 %
Centres de loisirs primaire		-3,2 %
Accueil maternelle	4,4 % à 5,1 %	NC
Accueil élémentaire	4,2 %	73,2 %
Restauration	5,5 % à 6,8 %	-18,3 %

Source : CRC, d'après délibérations tarifaires annuelles du conseil municipal et notes tarifaires

De même, le niveau de progressivité des tarifs diffère fortement d'une activité à l'autre, sans explication autre que le fait que ces tarifs résultent d'une construction historique. Ainsi, la commune pratique des tarifs très redistributifs (cas de la restauration scolaire), redistributifs (accueil maternelle), moyennement redistributifs (cas des classes d'environnement, centres de loisirs et accueil durant les vacances) et non redistributifs (notamment études dirigées et accueil élémentaire).

<sup>32</sup> Parents appartenant aux catégories socio-professionnelles : autres ou sans activité, ouvriers, employés.

<sup>33</sup> Taux d'effort = tarif pratiqué / médiane de la tranche de quotient familial.

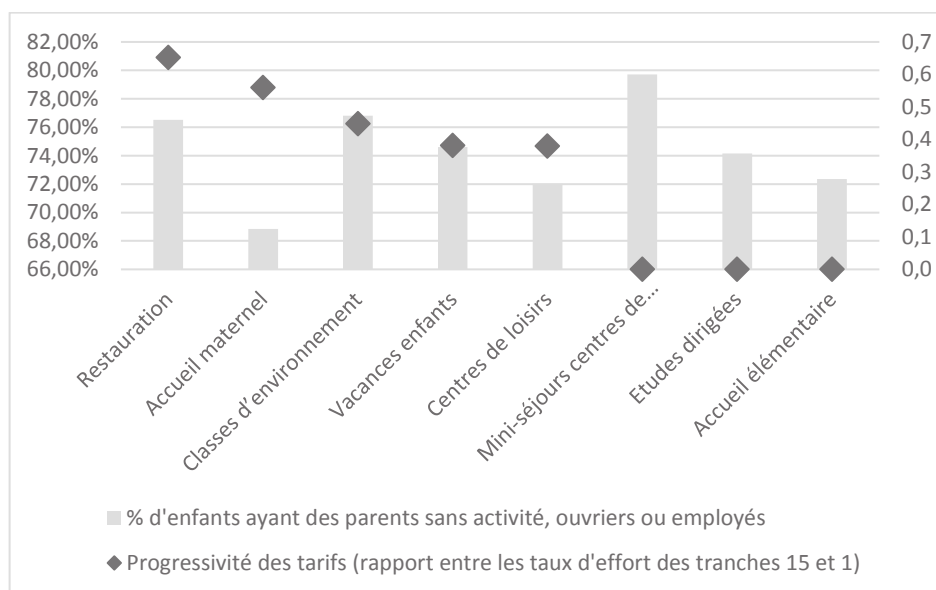
**Tableau n° 6 : Progressivité des tarifs et taux d'efforts des familles**

Activités	Tarifs 2017/2018			Taux d'effort		
	Tranche 1	Tranche 15	Progressivité du barème (rapport tranche 15 / tranche 1)	Tranche 1	Tranche 15	Progressivité des tarifs (rapport entre les taux d'effort des tranches 15 et 1)
Restauration <sup>34</sup>	0,58	5,5	<b>9,5</b>	16,52 %	10,78 %	<b>0,7</b>
Accueil maternel	1,41	23,01	<b>16,3</b>	16,29 %	9,11 %	<b>0,6</b>
Classes d'environnement	4,67	30,35	<b>6,5</b>	59,74 %	26,78 %	<b>0,4</b>
Vacances enfants	13,01	34,53	<b>2,7</b>	14,78 %	5,63 %	<b>0,4</b>
Centres de loisirs	1,99	10,93	<b>5,5</b>	11,42 %	4,33 %	<b>0,4</b>
Mini-séjours centres de loisirs	10,13	10,13	<b>1,0</b>	NA	NC	<b>0,0</b>
Études dirigées	6,14	6,14	<b>1,0</b>	NC	NC	<b>0,0</b>
Accueil élémentaire	5	5	<b>1,0</b>	NC	NC	<b>0,0</b>
Maison familiale	25,82	39,22	<b>1,5</b>	NC	NC	<b>NC</b>

Source : CRC, d'après les tarifs 2017-2018 et les analyse du taux d'effort fournies par la commune

La commune n'a pas réalisé de bilan de cette politique tarifaire, notamment d'évaluation de ses conséquences sur la fréquentation des activités<sup>35</sup>, et plus particulièrement de leur fréquentation par les enfants issus des familles les plus modestes. La mise en regard du niveau de progressivité des tarifs des activités et du pourcentage d'enfants issus de familles aux revenus modestes qui les fréquentent suggère une relation inverse.

**Graphique n° 1 : Progressivité des tarifs mise en regard de la proportion d'enfants ayant des parents aux revenus modestes**



Source : CRC, d'après les notes établies par la commune à chaque évolution tarifaire annuelle

<sup>34</sup> La grille de quotient familial appliquée en matière de restauration diffère de celle utilisée pour les autres activités. Les deux premières tranches de cette grille équivalent ainsi à celles de la première tranche de la grille utilisée pour les autres activités. Cette différence n'impacte que très marginalement l'analyse, se traduisant par un écart de 0,02 points en termes de progressivité des tarifs.

<sup>35</sup> Tous les tarifs ont augmenté alors que certaines activités comme l'étude dirigée ont vu leur fréquentation diminuer.

Le taux de recouvrement des participations des familles est faible. Il connaît des évolutions contrastées selon qu'on l'examine à court ou à long terme. Calculé à un an, il a enregistré depuis 2013 une diminution allant de 2 à 8 points selon les activités concernées. En dépit de ces difficultés, à horizon de trois ans, le taux de recouvrement s'est légèrement amélioré en matière de restauration scolaire et d'activités périscolaires ; il est resté stable en matière de classes d'environnement. Il s'établit respectivement, pour ces trois activités, à 85,1 %, 89,6 % et 75,1 %. Cette légère amélioration du taux de recouvrement à moyen terme résulte de plusieurs actions déployées par la ville depuis 2014 : création d'un pôle de recouvrement de la dette au sein du service des affaires familiales pour accompagner socialement les familles endettées tout en favorisant le recouvrement des recettes, lancement de campagnes annuelles de relance en lien avec la trésorerie municipale (4 980 relances en 2016) ou accès direct de la commune aux informations contenues dans le logiciel de la trésorerie (Hélios).

La facturation est trimestrielle avec possibilité de règlement en trois fois et les familles ont accès aux moyens modernes de paiement, par lesquels sont réglés 41 % des sommes facturées aux familles<sup>36</sup>. Ceux-ci ne sont cependant utilisés que pour 41 % des recettes. Contrairement à de nombreuses communes, Vitry-sur-Seine n'a pas mis en place de régie pour la perception des recettes liées aux activités scolaires et périscolaires. La commune réfléchit à la mise en place d'une facturation unique mensuelle et à une simplification des règles de calcul du quotient familial. Quoi qu'il en soit, il importe que la commune améliore des taux de recouvrement qui restent perfectibles.

### **3.2.2.2 Les autres recettes de fonctionnement**

Les autres recettes scolaires et périscolaires ont progressé de 75,5 %, passant de 1 M€ en 2013 à 1,75 M€ en 2016. Elles se composent principalement des subventions versées par la caisse d'allocations familiales au titre de l'accueil de loisirs sans hébergement et par l'État au titre du fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires<sup>37</sup>.

C'est la mise en place de ce fonds qui explique les deux tiers (64,8 %) de l'augmentation importante de ces produits. A raison d'un montant forfaitaire de 50 € par élève, la recette nouvelle correspondante pour la commune a atteint 0,49 M€ en 2016. La commune de Vitry-sur-Seine n'est pas éligible à la majoration forfaitaire de 40 € par élève. En effet, elle ne figure pas parmi les 250 communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la dotation de solidarité urbaine ayant l'indice synthétique de ressources et de charges le plus élevé<sup>38</sup>.

Les aides de la CAF ont également augmenté au cours de la période (+ 0,26 M€, soit + 26,8 %), sous le triple effet de la revalorisation des aides, de l'augmentation du nombre d'enfants fréquentant les activités et du rallongement du temps périscolaire du fait de la réforme des rythmes scolaires.

---

<sup>36</sup> 7 % par titres interbancaires de paiement, 9 % par paiement en ligne et 25 % par prélèvements automatiques.

<sup>37</sup> Décret n° 2013-705 du 2 août 2013, pérennisé par l'article 96 de la loi de finances initiale pour 2015.

<sup>38</sup> Arrêté du 17 août 2015 fixant les taux des aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, pris en application du décret n° 2015-996 du 17 août 2015 portant application de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et relatif au fonds de soutien au développement des activités périscolaires.



### 3.2.3 Dépenses d'investissement

#### 3.2.3.1 La programmation des dépenses d'investissement

La commune a développé une méthodologie spécifique d'évaluation des besoins en classes nouvelles, en fonction notamment des constructions de logements nouveaux, décrite de façon détaillée en partie 5.1 du présent rapport, consacrée à la carte scolaire. Cet outil lui permet d'estimer les besoins d'extension de sites existants et de construction d'équipements neufs.

La commune établit une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) septennale (2008-2014, puis 2014-2020), mise à jour chaque année, conçue comme un outil d'aide à la décision. Très complet et détaillé, ce document fournit le détail des dépenses par opération et par nature. Il distingue également les dépenses liées à des acquisitions et constructions neuves de celles relevant de l'amélioration et de l'entretien du patrimoine. Il fournit enfin une évaluation du recours à l'emprunt nécessaire, compte tenu des recettes propres de la commune, pour mettre en œuvre la programmation.

Cependant, ce document comporte trois faiblesses qui l'empêchent d'être un outil de programmation budgétaire. D'une part, il n'est pas ajusté en fonction des dépenses réellement mandatées lors des exercices antérieurs. Il n'y a donc pas d'actualisation des prévisions de dépenses au regard de l'exécution budgétaire passée. D'autre part, les prévisions de recettes qui y sont inscrites sont largement surcalibrées, conduisant à minimiser le besoin de recours à l'emprunt prévisionnel (voir tableau ci-dessous). Enfin, en dépit de ces biais méthodologiques, la dernière programmation mise à jour en 2016 affiche un déficit de moyen de 20,74 M€ par an de 2016 à 2020.

**Tableau n° 7 : Recettes hors emprunt inscrites dans la PPI et réellement comptabilisées**

(en M€)	2013	2014	2015	2016
Recettes disponibles, hors emprunt (PPI)	30,41	25,75	24,12	22,09
Recettes disponibles, hors emprunt (réel)	19,76	14,17	11,18	13,31
Écart	- 10,65	- 11,58	- 12,94	- 8,78

Source : PPI 2008-2014 mise à jour en 2013, PPI 2014-2020 mise à jour en 2016, comptes de gestion. Recettes disponibles hors emprunt : capacité d'autofinancement, taxe d'aménagement, fonds de compensation de la TVA, subventions d'investissement reçues, produits de cessions et autres recettes.

En pratique, ces imprécisions se compensent partiellement. En effet, en exécution, la sous-consommation des crédits d'investissements envisagés compense le surcalibrage des recettes prévisionnelles. En définitive, le niveau des emprunts envisagé dans la PPI est proche du niveau réellement contracté.

**Tableau n° 8 : Emprunts nouveaux inscrits dans la PPI et emprunts réellement contractés**

(en M€)	2013	2014	2015	2016
Nouveaux emprunts (PPI)	18,50	19,50	20,00	20,00
Nouveaux emprunts (réel)	14,25	18,50	21,60	20,00
Écart	-4,25	-1,00	1,60	0,00

Source : PPI 2008-2014 mise à jour en 2013, PPI 2014-2020 mise à jour en 2016, comptes de gestion.

Le suivi financier des opérations conduites, quant à lui, est de bonne tenue. La commune suit finement le coût de ses opérations en raisonnant toutes dépenses confondues (TDC), c'est-à-dire en incluant le coût des études préalables, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre, des contrôles techniques, de la coordination sécurité et protection de la santé en plus des travaux proprement dits.

### 3.2.3.2 La construction de nouvelles classes et de nouveaux équipements

Pour adapter la capacité des écoles communales à l'évolution de la population, la commune procède régulièrement à l'extension des sites existants, pour accueillir de nouvelles classes ou adapter les locaux à l'accroissement du nombre d'élèves par l'agrandissement ou la création de préaux, dortoirs, bibliothèques ou espaces de restauration. Depuis 2013, 8 nouvelles classes ont ainsi été construites dans les écoles primaires de la commune<sup>39</sup>, pour un coût total de 6,84 M€ TTC entre 2013 et 2017, soit un coût annuel moyen de 1,37 M€ durant la période sous revue.

Si nécessaire, la commune construit également de nouveaux équipements. Depuis 2013, une seule nouvelle école a été construite, à savoir l'école maternelle Eva Salmon, inaugurée en 2017, dont le coût pour la commune est évalué à 16,61 M€ TTC TDC pour une capacité d'accueil de 392 élèves. L'équipement, construit conformément à la réglementation thermique 2012 (RT 2012) et selon des normes de haute qualité environnementale, comprend une école maternelle de 14 classes et un centre de loisirs. Il a été conçu selon un ratio de 13,6 m<sup>2</sup> par élève et son coût obéit à un ratio de 19 868 € par mètre carré de salle de classe<sup>40</sup>.

Cette unique construction neuve sur la période ne rend pas compte de l'effort d'investissement de la commune en matière de nouveaux équipements, puisque deux nouvelles écoles ont été inaugurées en 2012, juste avant le début de la période sous revue : l'école élémentaire Jules Verne et l'école élémentaire Montesquieu. D'autre part, les chantiers de deux nouveaux groupes scolaires ont démarré en 2017, l'un dans le périmètre de la Zac Seine-Gare et l'autre dans celui de la Zac Ardoines.

**Tableau n° 9 : Caractéristiques et coûts des nouveaux équipements récents ou à venir**

Date d'inauguration	Nom de l'équipement	Caractéristiques	M€ TTC TDC
2012	Jules Verne	École élémentaire (12 classes) et centre de loisirs. Construction neuve.	10,78
2012	Montesquieu	École élémentaire (12 classes) et centre de loisirs. Rénovation et construction neuve.	15,85
2017	Eva Salmon	École maternelle (14 classes) et centre de loisirs. Destruction de l'ancienne école de 7 classes et construction neuve.	16,61
Après 2017	Zac Seine-Gare	Groupe scolaire. Construction neuve.	14,86
Après 2017	Zac Ardoines	Groupe scolaire. Construction neuve.	17,98
<b>TOTAL</b>			<b>76,08</b>

Source : commune de Vitry-sur-Seine

Au total, durant la décennie en cours, la commune aura donc dépensé 76,08 M€ pour la construction de nouveaux équipements scolaires et périscolaires, soit une moyenne de l'ordre de 7,61 M€ par an.

Ainsi, le flux moyen d'investissements destinés à faire face à l'accroissement de la population scolaire est de près de 9 M€ par an.

<sup>39</sup> Écoles concernées : maternelles Marcel Cachin, Paul Langevin, Henri Wallon et Anton Makarenko ; élémentaires Henri Wallon, Paul Langevin et Denis Diderot.

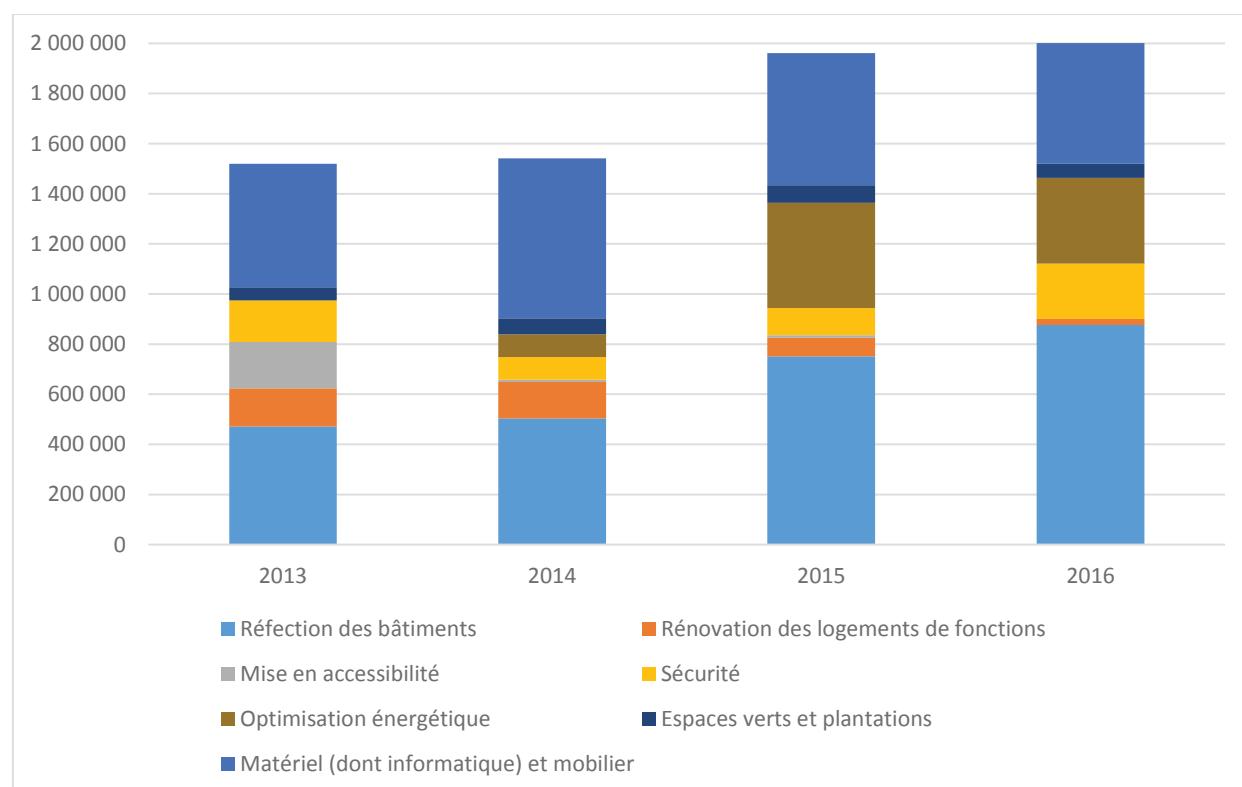
<sup>40</sup> Coût total de 16,61 M€ TTC TDC rapporté à une surface de 831,4 m<sup>2</sup> pour l'ensemble des 14 classes. Il s'agit du ratio utilisé par la ville. Le coût total du bâtiment, rapporté à la surface hors œuvre nette, est de 3 963 € TTC TDC / m<sup>2</sup>. Il doit être manié avec prudence compte tenu de la spécificité de ces travaux, effectués en site occupé, qui incluent la construction d'un centre de loisirs maternelle et la destruction de l'ancienne école maternelle présente sur le même site.

### 3.2.3.3 Les dépenses d'investissement sur le patrimoine existant

Les dépenses d'investissement sur le patrimoine existant ont augmenté de façon significative, passant de 1,52 M€ en 2013 à 2 M€ en 2016, enregistrant une hausse de 31,7 %.

La commune tient une comptabilité analytique détaillée de ses dépenses d'investissement. Celle-ci permet d'expliquer cette augmentation par la montée en charge, à compter de 2014, des dépenses consacrées à la rénovation (+ 0,40 M€) et à l'optimisation énergétique des bâtiments (+ 0,34 M€), conformément à la programmation découlant des travaux du conseil en orientation énergétique (cf. supra). On peut considérer que le retour sur investissement de ces dépenses est rapide puisque les travaux d'optimisation énergétique ont entraîné des économies sur les dépenses de fonctionnement évaluées par la commune à 0,35 M€ par an. Les dépenses de matériel et de mise en sécurité peuvent être considérées comme stables sur le temps long et oscillent respectivement autour d'une moyenne de 0,53 M€ et de 0,13 M€. En outre, depuis le début de la période sous revue, la commune investit de façon continue dans des travaux d'accessibilité aux personnes en situation de handicap des établissements scolaires, de loisirs et sportifs fréquentés par les enfants durant les temps scolaire et périscolaire.

**Graphique n° 2 : Dépenses d'investissement par nature de travaux sur le patrimoine existant**



Source : CRC, d'après les données analytiques fournies par la commune

### 3.2.4 Recettes d'investissement

De 2013 à 2016, les travaux réalisés sur les équipements scolaires et périscolaires n'ont été que faiblement subventionnés. Les subventions reçues s'élèvent au total à 0,63 M€, en provenance de la région Île-de-France (0,47 M€), de la Caf (0,09 M€), de l'État (0,04 M€) et du SIPPAREC (0,02 M€). Hormis les subventions de l'État, en soutien à l'acquisition de matériel numérique, ces subventions concernent principalement des travaux d'optimisation énergétique et de développement des énergies renouvelables.

En conséquence, entre 2013 et 2016, les travaux nécessaires à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire ont été très majoritairement (98,5 %) financés par la commune par le biais du recours à l'emprunt ou à sa capacité d'autofinancement – c'est-à-dire, indirectement, grâce au produit des impôts nationaux et locaux.

### 3.3 Le coût moyen par élève pour la commune d'une scolarité du premier degré

#### 3.3.1 Le coût brut annuel moyen d'un élève scolarisé en maternelle et en élémentaire

La chambre a procédé au calcul du coût brut annuel, pour la commune de Vitry-sur-Seine, d'un élève. Ce coût intègre les charges scolaires, périscolaires, d'investissement courant et de rénovation.

En 2016, ce coût brut annuel était de 6 182 € par élève en maternelle. Il a progressé de 5,0 % depuis 2013. À la même date, le coût brut annuel d'un élève en élémentaire était de 4 658 €. Il a progressé de 2,7 % en quatre ans.

Les évolutions constatées reflètent les observations formulées dans le cadre du présent rapport, à savoir une augmentation des dépenses de fonctionnement principalement portée par celle de la masse salariale, notamment en matière périscolaire, une montée en charge des investissements courants et la réalisation d'économies d'échelle permettant de contenir le coût unitaire d'un repas.

**Tableau n° 10 : Coût brut annuel d'un élève**

en euros par élève - coût bruts		2013	2014	2015	2016	Variation (valeur)	Variation (%)
Maternelle	Fonctionnement - scolaire	2 045	2 088	2 123	2 136	91	4,4 %
	Fonctionnement - périscolaire	2 425	2 538	2 672	2 615	190	7,8 %
	Investissement	162	160	230	213	51	31,2 %
Élémentaire	Fonctionnement - scolaire	1 731	1 773	1 820	1 817	86	5,0 %
	Fonctionnement - périscolaire	1 394	1 449	1 506	1 433	39	2,8 %
	Investissement	158	158	190	191	33	20,7 %
	Restauration scolaire	1 254	1 210	1 241	1 218	-36	-2,9 %
	<b>Total - maternelle</b>	<b>5 886</b>	<b>5 996</b>	<b>6 266</b>	<b>6 182</b>	<b>295</b>	<b>5,0 %</b>
	<b>Total - élémentaire</b>	<b>4 537</b>	<b>4 590</b>	<b>4 757</b>	<b>4 658</b>	<b>122</b>	<b>2,7 %</b>

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune de Vitry-sur-Seine

#### 3.3.2 Le coût net annuel moyen d'un élève scolarisé en maternelle et en élémentaire

Le coût net calculé par la chambre reflète le coût réellement pris en charge par la commune, après prise en compte des recettes associées aux activités scolaires et périscolaires.

En 2016, le coût net annuel d'un élève de maternelle scolarisé à Vitry-sur-Seine, intégrant les charges scolaires, périscolaires, d'investissement courant et de rénovation, était de 5 057 €. Il a progressé de 5,2 % depuis 2013. À la même date, le coût brut annuel d'un élève en élémentaire était de 3 690 €. Il a progressé de 2,6 % en 4 ans.

Ce coût évolue de façon contenue pour les activités périscolaires en maternelle et diminue même pour les activités périscolaires en primaire, principalement du fait des recettes perçues au titre du fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires, mis en place par l'État. Cette évolution résulte aussi de l'augmentation du nombre d'enfants accueillis dans le cadre des activités périscolaires en élémentaire, ce qui permet de réaliser des économies d'échelles.

**Tableau n° 11 : Coût net annuel d'un élève**

en euros par élève - coût nets		2013	2014	2015	2016	Variation (valeur)	Variation (%)
Maternelle	Fonctionnement - scolaire	2 043	2 087	2 121	2 134	91	4,4 %
	Fonctionnement - périscolaire	1 979	2 033	2 117	2 040	61	3,1 %
	Investissement	122	160	221	213	90	73,5 %
Élémentaire	Fonctionnement - scolaire	1 650	1 692	1 732	1 734	84	5,1 %
	Fonctionnement - périscolaire	1 174	1 189	1 214	1 107	-67	-5,7 %
	Investissement	109	158	176	179	70	64,2 %
	Restauration scolaire	662	645	663	671	9	1,3 %
	<b>Total - maternelle</b>	<b>4 807</b>	<b>4 925</b>	<b>5 122</b>	<b>5 057</b>	<b>251</b>	<b>5,2 %</b>
	<b>Total - élémentaire</b>	<b>3 595</b>	<b>3 684</b>	<b>3 785</b>	<b>3 690</b>	<b>95</b>	<b>2,6 %</b>

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune de Vitry-sur-Seine

Ainsi, un élève entré en première section de maternelle au cours de la rentrée scolaire 2013/2014, et achevant son cours préparatoire (CP) à la fin de l'année scolaire 2016/2017, aura en moyenne représenté un coût net de 8 667 € pour la collectivité. Si cet élève est demi-pensionnaire et participe aux activités périscolaires, il aura représenté en moyenne un coût net de 19 911 € pour la commune.

Le coût net de prise en charge d'une scolarité complète dans le primaire, de la première section de maternelle au cours moyen 2 s'établirait sur cette base à 16 603 €<sup>41</sup>. Si cet élève est demi-pensionnaire et participe aux activités périscolaires, il aura représenté en moyenne un coût net de 33 624 €<sup>42</sup> pour la commune.

### 3.4 L'impact de l'évolution des dépenses scolaires et périscolaires sur la situation financière de la collectivité

**Tableau n° 12 : Part des compétences scolaires et périscolaires dans le budget de fonctionnement**

(en M€)	2013	2014	2015	2016	Évolution	En %
Recettes réelles de fonctionnement (total)	160,09	161,06	162,12	165,27	5,18	3,2 %
Recettes réelles de fonctionnement (scolaire et périscolaire)	2,20	2,51	2,82	3,07	0,87	39,4 %
<i>Part des recettes réelles de fonctionnement relevant des compétences scolaire et périscolaire</i>	1,4%	1,6%	1,7%	1,9%		
Dépenses réelles de fonctionnement (total)	145,44	145,55	148,23	150,26	4,83	3,3 %
Dépenses réelles de fonctionnement (scolaire et périscolaire)	27,83	29,24	30,78	31,01	3,17	11,4 %
<i>Part des dépenses réelles de fonctionnement relevant des compétences scolaire et périscolaire</i>	19,1%	20,1%	20,8%	20,6%		
Solde (total)	14,65	15,51	13,89	15,00	0,35	2,4 %
Solde (scolaire et périscolaire)	-25,63	-26,74	-27,95	-27,93	-2,30	9,0 %

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et les données fournies par la commune de Vitry-sur-Seine

Retraité de ces effets de périmètre, le niveau des recettes et dépenses réelles totales de la commune a augmenté dans des proportions comparables, enregistrant respectivement une augmentation de 3,2 et 3,3 % entre 2013 et 2016.

<sup>41</sup> Coût non actualisé.

<sup>42</sup> Coût non actualisé.

En revanche, les dépenses et recettes liées à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire ont cru beaucoup plus rapidement. Sous l'effet de la réforme des rythmes scolaires et, plus marginalement, de l'augmentation des tarifs des activités, les recettes ont augmenté de 39,4 % sur la même période. Les dépenses, quant à elles, ont cru de 11,4 % du fait exclusif de la hausse de la masse salariale, les efforts d'économies et les investissements dans la qualité environnementale des bâtiments ayant permis de stabiliser les autres dépenses de fonctionnement. Un tiers de cette augmentation résulte de la réforme des rythmes scolaires, le reste tenant, en partie, à l'augmentation de la population scolaire et à la hausse des cotisations sociales, mais aussi à des facteurs internes comme le déroulement de la carrière des agents et les revalorisations de leur régime indemnitaire.

En conséquence, le poids de l'exercice de ces compétences dans le budget communal s'est accru, notamment en ce qui concerne les dépenses, dont la part dans les charges totales a augmenté de 1,5 points en quatre ans. Le poids de l'augmentation de 3,17 M€ des dépenses depuis 2013 a été supporté en partie par les usagers au travers de l'augmentation des activités facturées aux familles. Il a surtout pesé sur le contribuable au sens large, qu'il s'agisse de la contribution nationale à travers le fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires (0,49 M€), ainsi que les dotations et les impôts locaux.

Après prise en compte des recettes, la charge nette correspondante pour la commune est passée de 25,63 M€ à 27,93 M€, en hausse de 2,30 M€. Elle a alimenté la diminution de la capacité d'autofinancement observée sur la période.

Le coût annuel moyen des investissements scolaires et périscolaires, après déduction des subventions d'équipement reçues, s'établit à 10,60 M€, si l'on additionne les investissements récurrents, les extensions d'écoles et la construction de nouveaux équipements, soit un montant cumulé de l'ordre de 42,39 M€ entre 2013 et 2016 représentant plus du tiers des dépenses d'équipement de la commune<sup>43</sup>.

Ce besoin est trois fois supérieur à la capacité d'autofinancement nette cumulée dégagée par la commune de Vitry-sur-Seine sur la même période (14,21 M€). Ces investissements ont donc conduit la commune à contracter au minimum<sup>44</sup> 29,18 M€ d'emprunts nouveaux, soit 57 % des nouveaux emprunts contractés entre 2013 et 2016. Ces nouveaux équipements scolaires, du fait des emprunts contractés pour les financer mais aussi des coûts supplémentaires nécessaires à leur fonctionnement, contribuent donc durablement à la dégradation de la capacité d'autofinancement nette de la commune.

Cinq leviers ont été identifiés par la chambre, dans le cadre du présent contrôle, afin de réduire le poids financier de l'exercice de ces compétences et dégager des marges de manœuvres budgétaires :

- l'application de taux d'encadrement plus proches des minimas réglementaires permettrait de dégager jusqu'à 0,68 M€ d'économies ;
- la réduction de l'absentéisme, notamment parmi les Atsem et agents de service permettrait de dégager plus de 200 000 € par point d'absentéisme résorbé (cf. *infra*) ;
- la déclaration de l'ensemble des accueils périscolaires élémentaires à la DDCS permettrait de bénéficier de subventions de la CAF (cf. *infra*) ;

<sup>43</sup> 34,2 % des dépenses d'équipement et subventions d'équipements versées, qui se sont élevées au total à 124,05 M€ depuis 2013.

<sup>44</sup> Il s'agit bien d'un montant minimum, l'hypothèse d'une affectation en totalité de la CAF disponible aux investissements scolaires et périscolaires ne pouvant être qu'une construction théorique.

- des évolutions tarifaires pourraient être décidées. La politique actuelle consiste essentiellement à pratiquer des augmentations modérées mais régulières. Ces évolutions n'ont pas été homogènes d'une activité à l'autre, pas plus que les évolutions de la fréquentation ou du taux de couverture des activités par l'utilisateur ou la commune. La grille tarifaire elle-même relève d'une construction historique, si bien que la progressivité des tarifs en fonction des revenus des familles diffère fortement d'une activité à l'autre. La chambre estime donc que des réflexions pourraient être engagées ;
- enfin, une modification du PLU et des caractéristiques des projets d'aménagement de la commune afin de contenir l'évolution de la population scolaire pourrait être envisagée dans le but d'enrayer la mécanique d'érosion de l'autofinancement communal.

## 4 LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

### 4.1 Modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a étalé les 24 heures d'enseignement hebdomadaire sur 9 demi-journées, incluant le mercredi matin. Le même texte limite la durée de la journée de classe à 5 heures 30 et la demi-journée à 3 heures 30. Enfin, la durée minimale réglementaire de la pause méridienne a été portée à 1 heure 30.

Durant l'année 2013 et le premier semestre de l'année 2014, conformément au vœu exprimé par le conseil municipal de reporter à la rentrée 2014/2015<sup>45</sup> puis de s'opposer<sup>46</sup> à la mise en œuvre de la réforme, la commune n'a pas transmis officiellement à la directrice académique des services de l'éducation nationale (DASEN) du Val-de-Marne de proposition de nouveaux horaires de temps scolaires. Ceux-ci ont donc dû être établis unilatéralement par la DASEN, conformément au décret de 2013.

Au-delà de cette opposition politique de principe, dans les faits, la commune a réfléchi assez tôt aux moyens de mettre en œuvre la réforme, en associant les différents acteurs de la communauté éducative (enseignants, parents, agents). En avril 2013, elle a organisé des réunions de concertation ayant rapidement conduit à se concentrer sur l'examen de 3 scénarios. Elle a monté un groupe de travail sur l'organisation de la pause méridienne et, en octobre 2013, a lancé une consultation de la population, des agents et du corps enseignant portant sur le choix du mercredi ou du samedi matin pour la demi-journée d'école supplémentaire.

En tout état de cause, les nouveaux horaires décidés en 2014 respectent le souhait de la commune et de la communauté éducative de renforcer prioritairement le temps méridien<sup>47</sup>. En contrepartie de l'ajout de trois heures d'école le mercredi matin, la pause méridienne a été rallongée de 30 minutes tandis que l'accueil du soir en centre de loisirs (maternelle) ou en étude dirigée (élémentaire) a été rallongé de seulement 15 minutes. Le mercredi, l'accueil en centre de loisirs ne démarre désormais qu'à 12h et la commune a mis en place un accueil du matin avant le démarrage de la classe, comme les autres jours de la semaine. L'amplitude horaire de la journée, de l'accueil du matin jusqu'à la fin des activités périscolaires le soir, est restée identique, de 7h à 18h30 en maternelle et de 7h à 18h en élémentaire.

<sup>45</sup> Conseil municipal du 13 février 2013.

<sup>46</sup> Conseil municipal du 20 novembre 2013.

<sup>47</sup> Dans le PEDT et plusieurs documents transmis par la commune, ce temps méridien est d'une durée de 1h50 au lieu des 2h notifiés par la DASEN. Cet écart est permis par le fait que l'accueil des enfants par les enseignants démarre 10 minutes avant la classe. Il tient également au souhait de la commune de ne pas afficher un temps d'accueil périscolaire de 2h et, ainsi, de s'abstraire de l'obligation de déclaration à la DDCS. Dans la mesure où le seuil de 2h s'apprécie à l'échelle d'une journée complète et non créneau d'accueil par créneau d'accueil, cette manœuvre paraît inopérante (cf. *infra*).

**Tableau n° 13 : Organisation des rythmes scolaires avant 2014**

Avant 2014	7h-9h	9h-12h	12h-13h30	13h30-16h30	16h30-18h00	18h-18h30
<b>Maternelle</b>						
Lundi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Accueil du soir en centre de loisirs	
Mardi						
Mercredi	Accueil en centre de loisirs					
Judi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Accueil du soir en centre de loisirs	
Vendredi						
<b>Élémentaire</b>						
Lundi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Étude dirigée	
Mardi						
Mercredi	Accueil en centre de loisirs					
Judi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Étude dirigée	
Vendredi						

Source : commune de Vitry-sur-Seine

**Tableau n° 14 : Organisation des rythmes scolaires depuis la rentrée 2014/2015**

Après 2014	7h-9h	9h-12h	12h-14h	14h-16h15	16h15-18h	18h-18h30
<b>Maternelle</b>						
Lundi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Accueil du soir en centre de loisirs	
Mardi						
Mercredi	Accueil du matin	Classe	Accueil en centre de loisirs			
Judi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Accueil du soir en centre de loisirs	
Vendredi						
<b>Élémentaire</b>						
Lundi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Étude dirigée	
Mardi						
Mercredi	Accueil du matin	Classe	Accueil en centre de loisirs			
Judi	Accueil du matin	Classe	Pause méridienne	Classe	Étude dirigée	
Vendredi						

Source : commune de Vitry-sur-Seine

Durant cette pause méridienne plus longue, la commune a introduit des ateliers d'une durée de quarante minutes à une heure, auxquels participent les enfants à la suite du temps de restauration. Ces ateliers ludico-éducatifs consistent en des activités physiques ou bien portent sur des thèmes comme la santé, la citoyenneté, la culture et les arts, le développement durable et l'éveil scientifique. Ils se sont progressivement mis en place durant l'année scolaire 2014/2015. En 2017, 329 ateliers étaient organisés (140 en maternelle et 189 en élémentaire) (+ 78,80 %). L'animation de ces ateliers relève à 72 % des agents communaux, à 10 % des enseignants et à 18 % d'intervenants extérieurs. Les associations ainsi subventionnées par la commune sont au nombre de 26, pour un coût annuel total de 0,16 M€. Tous les enfants ne peuvent pas encore participer à un atelier durant le temps méridien. Ainsi, en 2017, la proportion d'enfants participants à un atelier était comprise selon les périodes entre 65 % et 92 % en maternelle et 73 % et 77 % en élémentaire.



Conformément à l'article L. 551-1 du code de l'éducation, un projet éducatif de territoire a été adopté le 17 juillet 2015 par convention entre le maire, les services de l'État (préfet et académie) et la caisse d'allocations familiales (Caf) du Val-de-Marne, pour une durée de 3 ans. Pour établir ce document, la commune s'est uniquement appuyée sur ses ressources internes et n'a donc pas eu recours aux compétences du groupe d'appui départemental (GAD).

Un bilan intermédiaire des actions entreprises dans ce cadre a été réalisé par la commune en 2017, dans lequel la commune fait état de sa satisfaction quant à la nouvelle organisation du temps méridien, à la qualité accrue de l'accueil périscolaire et la forte augmentation du nombre d'enfants accueillis ; elle y mentionne également son souhait de pérenniser et développer les partenariats associatifs. Ce bilan est essentiellement qualitatif. Hormis des éléments statistiques précis concernant les ateliers du temps méridien, il ne s'appuie pas suffisamment sur des données quantitatives. En particulier, les données qui y sont reportées concernant le nombre d'enfants accueillis n'ont trait qu'à l'année 2015, c'est-à-dire celle de la mise en place du PEDT, ce qui empêche d'en apprécier les conséquences à moyen terme.

Le comité de pilotage du PEDT<sup>48</sup> s'est tenu en juin 2017 pour examiner ce bilan. C'était la première réunion du comité de pilotage en deux ans alors que le PEDT prévoyait une périodicité semestrielle. Les aspects quantitatifs de la mise en œuvre de la réforme, en particulier en ce qui concerne la fréquentation des activités périscolaires du midi, sont en réalité plutôt examinés dans le cadre du groupe de travail sur le temps méridien créé par la commune en 2013, dont la composition est proche de celle du comité de pilotage du PEDT, à l'exception des partenaires institutionnels.

Les données transmises par la commune dans le cadre du présent contrôle vont plutôt dans le sens d'une absence d'incidence de la réforme sur la fréquentation des activités périscolaires. En effet, si le nombre d'enfants fréquentant les activités périscolaires a augmenté, entre 2013 et 2016, de 5,6 % en maternelle et 10,1 % en élémentaire, rien ne permet de corréliser directement cette évolution à la réforme des rythmes scolaires. Selon toute vraisemblance, cette évolution s'explique avant tout par l'évolution de la population scolaire sur la même période (respectivement +4,7 % et +5,5 %). En outre, s'agissant de la fréquentation des activités périscolaires en élémentaire, l'augmentation significative observée n'a eu lieu qu'en 2016, soit deux ans après la mise en œuvre de la réforme.

## **4.2 Les conséquences de la réforme des rythmes scolaires sur la gestion des ressources humaines et des locaux**

Ces changements horaires ont conduit la commune à modifier les plannings de l'ensemble des 700 agents intervenant durant les temps d'accueil du soir, du mercredi et de la pause méridienne. Ces modifications ont été préparées par huit rencontres et réunions de concertation entre les agents et les services de la DDSE, tenues entre le 22 mai et le 26 juin 2014, puis soumises à l'avis du comité technique du 2 juillet 2014.

La commune a aussi procédé à plusieurs modifications organisationnelles. Afin de suivre le déploiement des ateliers, coordonner les activités, recruter les vacataires et encadrer les surveillants de la restauration, 43 référents du temps méridien ont été désignés parmi les agents des écoles et centres de loisirs. De plus, en octobre 2015, un poste de coordonnateur du temps méridien, rattaché au service éducation, a été créé pour prendre en charge les aspects organisationnels et logistiques de l'organisation des nouveaux ateliers. Cet agent réunit les référents du temps méridien toutes les 8 semaines.

---

<sup>48</sup> Ce comité comprend des élus, des membres de l'administration communale, des enseignants, des représentants des parents d'élèves et des partenaires institutionnels (Éducation nationale, CAF, DDCS, préfecture).

Outre cette création de poste, les recrutements liés à la réforme ont été essentiellement liés à l'organisation des nouveaux ateliers mis en place durant la pause méridienne. En 2016, 151 vacataires intervenaient dans le cadre de ces ateliers, soit 7,13 ETPT représentant 0,22 M€ de masse salariale. Pour ces recrutements, la commune n'a eu recours qu'à des contrats de vacation et à aucun contrat aidé tel que le contrat unique d'insertion ou l'emploi d'avenir. Elle n'a pas non plus mobilisé les Atsem au-delà des interventions qu'ils effectuaient déjà occasionnellement, avant la réforme, sur le temps périscolaire. Les besoins en animateurs liés au rallongement de la pause méridienne ont été comblés par redéploiement des agents intervenant durant les trois heures du mercredi matin désormais consacrées à la classe (cf. partie 4.4).

D'autre part, pour homogénéiser les pratiques en lien avec le jeune public, mais aussi dans le but de stabiliser et mieux impliquer les agents vacataires et surveillants de cantine, ces derniers bénéficient depuis mars 2015 de deux heures mensuelles rémunérées de formation dispensées par les référents du temps méridien.

La réforme des rythmes scolaires ne s'est pas accompagnée d'une réforme du régime indemnitaire de la commune. Cependant, les 43 référents du temps méridien bénéficient d'un forfait de 8 heures supplémentaires par mois pour valoriser ces nouvelles fonctions. Le bénéfice des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) leur a été ouvert par délibération du conseil municipal du 8 octobre 2015.

Cette pratique est contraire aux règles établies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS<sup>49</sup>, qui limite le versement de telles indemnités à « la réalisation effective d'heures supplémentaires », mesurée par des « moyens de contrôle automatisé ». Sans nier la réalité du travail induit par ces responsabilités supplémentaires, la chambre estime que le véhicule choisi par la commune pour le valoriser n'est pas adéquat. De telles indemnités ne pouvaient être régulièrement versées au forfait, et ce d'autant moins que les modalités de constat de ces heures supplémentaires sont déclaratives.

Pour valoriser la charge induite par ces fonctions additionnelles de façon conforme au droit, la commune aurait dû procéder à une modification de son régime indemnitaire, notamment en aménageant l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) associée aux emplois concernés. Cette piste a bien été envisagée mais la commune y a renoncé car la majoration du régime indemnitaire induite aurait conduit, pour certains agents, à un dépassement des maximums réglementaires autorisés. L'attribution d'IHTS avait notamment vocation à contourner cet obstacle.

À la suite de la consultation relative aux horaires scolaires conduite en 2017, la commune a décidé de revenir, à compter de la rentrée 2018, à la semaine scolaire de quatre jours avec une durée de pause méridienne de 1h30. Les ateliers du temps méridien disparaîtront alors et, avec eux, la fonction de référent ayant donné lieu au versement d'un forfait d'heures supplémentaires.

La mise en place des ateliers ludo-éducatifs durant le temps méridien a conduit la commune à déployer des moyens matériels supplémentaires. En accord avec les directions d'écoles, des espaces tels que des classes vides, préaux ou salles informatiques ont été utilisés en complément de l'ouverture des locaux des centres de loisirs. Quatre gymnases sont utilisés durant ce créneau pour la conduite d'ateliers sportifs. En outre, la commune a acquis des matériels spécifiques et adaptés pour un coût total évalué à 200 000 € en 2015.

---

<sup>49</sup> Ce décret est applicable aux agents de la fonction publique territoriale en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Avant comme après la réforme, seuls les accueils périscolaires en centre de loisirs maternelle (accueil du matin, du midi et du soir) et en centres de loisirs de quartier, accueillant des enfants de plus de 6 ans donc scolarisés en élémentaire (accueil du soir uniquement) ont fait l'objet d'une déclaration à la direction départementale de la cohésion sociale. Ils sont donc les seuls à pouvoir bénéficier des subventions accordées par la Caf<sup>50</sup>. Ces aides étant proportionnelles au temps d'accueil, l'allongement du temps périscolaire d'accueil du soir induit par la réforme a été déclaré à la DDCS afin de bénéficier de ressources complémentaires en provenance de la Caf.

En revanche, les autres temps d'accueil (matin et temps méridien en élémentaire) ne font l'objet d'aucune déclaration à la DDCS, la commune n'étant pas certaine d'être en capacité de respecter les exigences associées en termes de taux d'encadrement et de qualification de l'ensemble des animateurs.

Or, cette déclaration, revêt un caractère obligatoire en vertu de l'article L. 227-5 du code de l'action sociale et des familles. Selon la liste établie à l'article R. 227-1 du même code, les accueils de loisirs périscolaires constituent un accueil de mineurs soumis à déclaration, dès lors qu'ils accueillent des mineurs pendant plus de 14 jours par an et 2 heures par jour, ce qui est bien le cas de l'accueil périscolaire à Vitry-sur-Seine, et ce dès avant la réforme<sup>51</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, cette obligation de déclaration s'applique également aux activités périscolaires de plus d'une heure par jour organisées dans le cadre d'un PEDT. En réponse à cette observation de la chambre, la commune a indiqué qu'elle estimait qu'à compter de la rentrée 2018/2019, à la suite de la suppression des ateliers durant le temps méridien, elle ne serait plus contrainte de déclarer ces accueils périscolaires à la DDCS.

Outre son caractère irrégulier, l'absence de déclaration de l'ensemble des accueils périscolaires organisés par la commune de Vitry-sur-Seine à la DDCS prive la commune de ressources en provenance de la Caf, dont le versement est conditionné à l'obtention de l'agrément de la DDCS. La commune estime que ces subventions ne constitueraient pas une recette nette, du fait des dépenses nouvelles qu'il lui faudrait engager pour atteindre les exigences en termes d'encadrement des enfants, nécessaires à l'obtention de cet agrément. Toutefois, elle n'en a pas fourni la démonstration et la chambre estime que cette explication ne suffit pas à l'exonérer du respect d'une obligation réglementaire.

**Rappel au droit n° 1 : Déclarer à la direction départementale de la cohésion sociale l'ensemble des accueils périscolaires.**

La commune n'organisant pas de compétence en matière de transports scolaires, la réforme des rythmes scolaires n'a pas eu de conséquences dans ce domaine.

### **4.3 Les conséquences financières de la réforme des rythmes scolaires**

La commune de Vitry-sur-Seine n'a pas réalisé de bilan, sous l'angle financier, de la réforme des rythmes scolaires. Elle avait réalisé des estimations en amont de la réforme mais ne les a pas confrontées aux dépenses et nouvelles recettes réellement obtenues. Ce bilan a été réalisé dans le cadre du présent contrôle.

<sup>50</sup> Prestation de service « accueil de loisirs sans hébergement » (ALSH) et « aide spécifique rythmes éducatifs » (ASRE).

<sup>51</sup> L'arrêté du 3 novembre 2014 relatif à la déclaration préalable aux accueils de mineurs prévue par l'article R. 227-2 du code de l'action sociale et des familles, précise les modalités de cette déclaration.

**Tableau n° 15 : Conséquences financières de la réforme pour la commune (écart par rapport à 2013)**

(Total - en M€)	2014	2015	2016
Dépenses supplémentaires liées à la réforme	0,05	0,49	0,67
Recettes supplémentaires liées à la réforme	0,25	0,43	0,67
<i>dont État (fonds d'amorçage)</i>	<i>0,16</i>	<i>0,48</i>	<i>0,49</i>
<i>dont CAF (*)</i>	<i>0,09</i>	<i>-0,05</i>	<i>0,18</i>
Gain (+) / Perte (-) du fait de la réforme	0,20	-0,07	0,00

(Par enfant - en €)	2014	2015	2016
Dépenses supplémentaires liées à la réforme	9	87	116
Recettes supplémentaires liées à la réforme	44	75	117
<i>dont État (fonds d'amorçage)</i>	<i>28</i>	<i>85</i>	<i>85</i>
<i>dont CAF</i>	<i>16</i>	<i>-10</i>	<i>32</i>
Gain (+) / Perte (-) du fait de la réforme	35	-12	1

Source : CRC, d'après les données transmises par la commune de Vitry-sur-Seine (\*) Après neutralisation de l'augmentation mécanique des prestations CAF due à l'augmentation du nombre d'enfants accueillis.

La réforme des rythmes scolaires n'a pas représenté une charge nette pour la commune de Vitry-sur-Seine<sup>52</sup>. En effet, les dépenses supplémentaires induites par la réforme ont été compensées par les recettes nouvelles en provenance de l'État (fonds d'amorçage) et de la Caf (effets de l'allongement du temps d'activités périscolaires sous convention avec la Caf<sup>53</sup>, revalorisation de la prestation ALSH en 2016). La commune a notamment bénéficié d'un effet d'aubaine lié aux modalités de calcul du montant versé au titre du fonds d'amorçage de la réforme des rythmes scolaires. En effet, celui-ci est assis sur le nombre d'enfants scolarisés et non sur le nombre d'enfants effectivement accueillis durant le temps périscolaire. Or, à Vitry-sur-Seine, seuls 60,6 % des enfants scolarisés sont accueillis durant le temps périscolaire. Ainsi, la commune a même pu diminuer les tarifs de l'accueil périscolaire.

La neutralité budgétaire de la réforme, à Vitry-sur-Seine, contraste avec les éléments de comparaison disponibles à ce jour. Ainsi, une étude de l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), réalisée en 2014 sur la base d'un échantillon de 21 communes, estimait que les dépenses supplémentaires issues de la réforme des rythmes scolaires s'élevaient en moyenne à 2 M€ par an et par commune. Une enquête annuelle de l'association des maires de France (AMF) estime que le coût brut médian et le coût net moyen de la réforme s'élève respectivement à 220 € et 160 € pour les communes de plus de 30 000 habitants.

#### 4.4 Focus sur le mercredi

La réforme des rythmes scolaires a modifié l'accueil des enfants durant la journée du mercredi. Auparavant accueillis en centre de loisirs de 7h à 18h30 en maternelle et de 7h à 18h en élémentaire, ils ne le sont plus qu'à compter de 12h. Un accueil du matin a été mis en place de 7h à 9h, comme les autres jours de la semaine, avant la classe qui se déroule de 9h à 12h.

<sup>52</sup> En 2014, la commune a même constaté un gain net, qui s'explique par la montée en charge progressive de la mise en place des ateliers durant le temps méridien.

<sup>53</sup> Convention d'objectifs et de financement portant sur la prestation de service accueil de loisirs sans hébergement périscolaires et aide spécifique rythmes éducatifs n° 201700024.

Les dépenses de la commune liées à l'organisation du mercredi, sont ainsi passées de 3,68 M€ à 2,86 M€ mais il ne s'agit pas d'une économie nette. À l'échelle de l'ensemble des jours de la semaine et non seulement du mercredi, cette modification est en réalité budgétairement neutre. En effet, les animateurs intervenant durant les trois heures de classe du mercredi matin ont été redéployés vers le lundi, le mardi, le jeudi et le vendredi pour intervenir durant la pause méridienne et l'accueil du soir, dont l'amplitude horaire a été rallongée à due concurrence, ainsi que vers l'accueil du matin le mercredi.

S'agissant des recettes, les conséquences du déport d'activité lié à la suppression du mercredi matin en centre de loisirs sur les versements de la Caf ou la participation des familles, n'ont pas été évaluées par la commune. Elles n'ont pas pu être évaluées dans le cadre du présent contrôle, du fait de la difficulté de les distinguer, d'une part, des effets induits par les différentes évolutions de la structure (passage d'une tarification à la semaine à une tarification à la journée) et du niveau (évolutions tarifaires) des tarifs tout au long de la période contrôlée et, d'autre part, de l'évolution significative de la fréquentation des activités.

## **5 LES RELATIONS AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT**

Pour l'exercice de ses compétences scolaires et périscolaires, la commune est en contact régulier avec les services de l'État, qu'il s'agisse des services de l'Éducation nationale, de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et de la direction départementale de la protection des populations (DDPP).

Les services municipaux entretiennent des relations étroites et régulières avec les différents partenaires de l'Éducation nationale. Ainsi, les directions d'écoles primaires sont réunies par l'élue chargée de l'éducation au moins deux fois au cours de l'année scolaire en plus des instances formalisées (commissions de dérogation, groupe de travail sur l'informatique scolaire). Au niveau administratif, la direction éducation travaille en lien étroit avec les directeurs d'établissements ainsi que les inspecteurs de l'Éducation nationale sur des sujets spécifiques ou dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire (décisions d'ouverture et de fermeture de classes, évolutions des effectifs, relations avec les parents d'élèves, etc.).

Compte tenu du nombre important d'établissement et d'élèves scolarisés sur son territoire, la commune de Vitry est couverte non pas par une, mais par deux circonscriptions académiques du premier degré sur les 27 que compte le département du Val-de-Marne<sup>54</sup>. La circonscription Vitry-1 couvre le nord et l'est de la commune de Vitry-sur-Seine ainsi que la commune voisine de Chevilly-Larue, tandis que la circonscription Vitry-2 couvre l'ouest et le sud du territoire communal. Deux inspecteurs se partagent donc le territoire de Vitry-sur-Seine, situation ne posant de difficultés particulières ni de point de vue de la commune, ni de celui des services de l'Éducation nationale.

---

<sup>54</sup> Parmi ces 27 circonscriptions, on dénombre 24 circonscriptions à compétence infra-départementale et 3 circonscriptions à compétence départementale : pôle premier degré, adaptation et scolarisation des élèves handicapés et pré-élémentaire (maternelle).

Les périmètres des circonscriptions du premier degré du département ont évolué à la rentrée 2017 afin de rééquilibrer les charges de travail des inspecteurs qui avaient été modifiées au fil des ans par les progressions inégales d'effectifs d'élèves et l'accroissement de la difficulté sociale dans certains territoires. Ainsi, quatre écoles (deux maternelles et deux élémentaires) ont intégré la circonscription de Vitry 2 de manière à alléger la circonscription de Vitry 1 – Chevilly-Larue. La circonscription de Vitry 2 compte désormais 24 écoles dont 75 % dans le REP, tandis que la circonscription de Vitry 1 – Chevilly Larue compte 27 écoles (18 sur la seule commune de Vitry-sur-Seine) dont 44 % dans le REP.

S'agissant des relations avec la DDCS, elles sont de deux ordres. D'une part, les services des centres de loisirs ont des contacts réguliers avec la DDCS dans le cadre des ouvertures de nouvelles structures, déclarations ou visites de contrôle sur site. D'autre part, cette direction propose aux communes du département des sessions de formation gratuites dédiées aux personnels d'animation sur des thèmes comme les évolutions réglementaires ou la laïcité.

Les relations avec la DDPP sont également nourries. Elles concernent essentiellement le fonctionnement de la cuisine centrale du Sidoresto ainsi que les restaurants satellites présents dans les écoles maternelles et élémentaires. La DDPP est consultée avant la réalisation d'aménagement dans des offices scolaires ou à la cuisine centrale et effectue des contrôles sur site, au titre du respect des mesures d'hygiène et de sécurité sanitaire des aliments.

## **5.1 Les décisions d'ouverture et de fermeture de classes**

Les mesures de carte scolaire du premier degré consistent à ouvrir ou fermer des écoles et des classes, ou encore à regrouper des écoles. Ces mesures relèvent soit du conseil municipal, soit des services de l'éducation nationale mais impliquent une bonne coordination entre ces acteurs. Ainsi, la création, la suppression et l'implantation d'une école relèvent d'une décision du conseil municipal, tandis que l'affectation du ou des emplois d'enseignants correspondant relève du directeur académique des services de l'éducation nationale.

La carte scolaire est établie par les services de l'Éducation nationale selon un calendrier qui fait intervenir les services de la commune aux étapes suivantes :

- novembre/décembre N-1, les inspecteurs de l'Éducation nationale établissent les prévisions d'effectifs pour la rentrée suivante à partir des prévisions des directeurs d'établissement. Des échanges ont lieu avec les services communaux sur ces premières prévisions.
- février N : le comité technique paritaire départemental (CTPD), rend un avis sur la répartition des postes d'enseignants et donc, le nombre de classes. Le maire est ensuite informé de ces mesures par courrier.
- mars N : après avis du Conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN), le directeur académique des services de l'éducation nationale établit la répartition des postes d'enseignants par arrêté.
- juin N, au regard notamment des inscriptions réelles qui sont alors connues, le Comité Technique de l'Éducation nationale confirme, complète ou annule les premières mesures annoncées en février. Le maire est à nouveau informé par courrier.
- septembre N : des mesures complémentaires d'ajustement peuvent être décidées début septembre par le Comité Technique de l'Éducation nationale. L'ensemble des décisions d'ouverture et de fermeture de classes est mis en application dès la rentrée.

Ces délais sont conformes au calendrier national. Les chiffres utilisés ne peuvent pas encore s'appuyer sur les inscriptions réelles, qui s'effectuent, à Vitry-sur-Seine, entre janvier et mars de l'année N.

Si le nombre d'écoles et de sites est resté stable depuis 2013, le nombre de classes a augmenté sur la même période au rythme soutenu de 1,6 % par an en maternelle et 1,5 % par an en élémentaire. Ainsi, la commune a ouvert, en moyenne, 6 classes par an depuis 2013.

**Tableau n° 16 : Évolution du nombre d'écoles et d'élèves depuis 2013**

<b>Maternelle</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Évolution (unités)</b>	<b>Évolution (%)</b>	<b>Évolution (% / an)</b>
Nombre d'écoles	22	22	22	22	22	0	0,0 %	0,0 %
Nombre de sites	21	21	21	21	21	0	0,0 %	0,0 %
Nombre de classes	149	154	161	159	164	15	10,1 %	2,4 %
Nombre d'élèves	3 847	3 975	4 069	4 029	4 101	254	6,6 %	1,6 %
Nombre moyen d'élèves par classe	25,8	25,8	25,3	25,3	25,0	-0,8	-3,1 %	-0,8 %
<b>Élémentaire</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Évolution (unités)</b>	<b>Évolution (%)</b>	<b>Évolution (% / an)</b>
Nombre d'écoles	21	21	21	21	21	0	0,0 %	0,0 %
Nombre de sites	15	15	15	15	15	0	0,0 %	0,0 %
Nombre de classes	239	236	240	250	254	15	6,3 %	1,5 %
Nombre d'élèves	5 687	5 775	5 893	6 002	5 960	273	4,8 %	1,2 %
Nombre moyen d'élèves par classe	23,8	24,5	24,6	24,0	23,5	-0,3	-1,4 %	-0,3 %
<b>Total</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Évolution (unités)</b>	<b>Évolution (%)</b>	<b>Évolution (% / an)</b>
Nombre d'écoles	43	43	43	43	43	0	0,0 %	0,0 %
Nombre de sites								
Nombre de classes	388	390	401	409	418	30	7,7 %	1,9 %
Nombre d'élèves	9 534	9 750	9 962	10 031	10 061	527	5,5 %	1,4 %
Nombre moyen d'élèves par classe	24,6	25,0	24,8	24,5	24,1	-0,5	-2,0 %	-0,5 %

Source : commune de Vitry-sur-Seine

La ville a élaboré son propre outil de prévision des effectifs scolaires. Cet outil, mis à jour deux fois par an en fonction du nombre d'enfants réellement inscrits et de l'évolution des programmes de construction de logements sur le territoire communal, calcule l'évolution prévisionnelle des effectifs scolaires par niveau et par établissement en s'appuyant sur un raisonnement en trois temps :

- application aux effectifs de chaque cohorte de l'année en cours d'un taux moyen de passage en classe supérieure, égal à la moyenne des taux de passage observés durant les dix dernières années ;
- ajout des besoins résultant de la construction de logements nouveaux<sup>55</sup> ;
- calcul de l'écart entre l'évaluation du besoin ainsi obtenue et le plafond par classe, selon la zone considérée (banale ou REP+).

Cet outil à vocation à dégager des tendances plus que des prévisions assorties d'une très forte probabilité. En effet, la composition et les mouvements des familles, d'une part, et les fréquents décalages du calendrier des opérations de construction d'habitations modélisées dans cet outil, d'autre part, sont des variables sur lesquelles la commune a peu de visibilité.

<sup>55</sup> La commune applique les ratios suivants : en maternelle, 0,17 élève par logement pour du locatif et 0,12 pour de l'accession ; en élémentaire, 0,21 pour du locatif et 0,16 pour de l'accession. Elle ajuste ces ratios à la typologie des programmes de construction.

La commune confronte les données issues de cet outil avec celles du système d'information « Base élèves premier degré »<sup>56</sup> développé par le ministère de l'Éducation nationale. Cette base est alimentée par les prévisions des directeurs d'établissements et utilisée par les inspecteurs de l'éducation nationale pour établir leurs prévisions en vue de l'élaboration de la carte scolaire. Le service des Affaires Familiales, rattaché à la Direction des services socio-éducatifs, dispose d'un accès à cette application, en consultation uniquement. Ce rapprochement n'est pas formalisé.

Le niveau d'information dont disposent l'État et la commune pour établir les prévisions d'évolution des effectifs sont donc inégaux puisque la commune ne transmet pas aux services de l'Éducation nationale ses prévisions pluriannuelles. Elle veille simplement à ce que les ouvertures de classe décidées par la DASEN qui lui sont annoncées chaque année en février soient conformes à ses besoins.

Néanmoins, dans l'ensemble, les besoins de la collectivité ont été couverts, le nombre moyen d'enfants par classe ayant même légèrement diminué sur la période pour s'établir, à la rentrée 2017, à 25 en maternelle et 23,5 en élémentaire. Ces nombres moyens sont même relativement bas puisqu'ils correspondent très exactement aux seuils d'ouverture de classes départementaux pour les classes en établissement REP. Ils sont nettement inférieurs aux seuils d'ouverture de classes départementaux en zone dite banale (30 élèves par classe en maternelle et 27 en élémentaire). Vitry-sur-Seine ne paraît pas, en cela, plus favorisée que les communes voisines puisque ces montants sont très proches des nombres moyens d'élèves par classe observés dans le département du Val-de-Marne.

La mise en œuvre de l'engagement présidentiel de dédoubler les classes de CP dans les écoles de l'éducation prioritaire labellisées REP+ à la rentrée 2017 ne trouve pas à s'appliquer à Vitry-sur-Seine, compte tenu de l'absence d'école dans cette catégorie sur son territoire. En revanche, si elle venait à être confirmée, l'extension de cette réforme aux classes de CP et CE1 dans les écoles REP à compter de la rentrée 2018 impacterait significativement la commune, où près de deux écoles sur trois sont classées REP.

La question des dérogations à la carte scolaire est traitée dans la partie 2.6 du rapport.

## 5.2 L'obligation scolaire

En ce qui concerne la démarche volontaire des familles d'instruire leur enfant à domicile, le maire a pour obligation d'effectuer une enquête sociale tous les deux ans. Celle-ci complète l'enquête annuelle menée par l'Inspection Académique.

Des enquêtes sociales sont régulièrement conduites par la commune afin de déterminer les raisons motivant ce choix de scolarité, de vérifier le suivi médical régulier de l'enfant ainsi que les conditions de vie de la famille. Les parents sont reçus avec leurs enfants par la coordination enfance-famille de la direction des services socio-éducatifs. Un compte-rendu de l'entretien est ensuite systématiquement envoyé à la division des élèves, de la scolarité, des examens et concours (DESEC) de la direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN) du Val-de-Marne. Pour l'année scolaire 2017/2018, la DSDEN a ainsi connaissance de 6 élèves du premier degré domiciliés à Vitry-sur-Seine et scolarisés à domicile.

---

<sup>56</sup> Le système d'information « Base élèves premier degré » (BED1) a pour objet d'assurer :

- La gestion administrative et pédagogique des élèves du premier degré (inscription, admission, radiation, affectation dans les classes, passage dans une classe supérieure) ;
- La gestion et le pilotage de l'enseignement du premier degré dans les circonscriptions scolaires du premier degré et les inspections d'académie ;
- Le pilotage académique et national (traitement automatisé des statistiques et production d'indicateurs).

Cette application est en cours de transformation afin de devenir un outil de gestion quotidienne et de pilotage. Elle deviendra « Onde » (outil numérique pour la direction d'école) à la rentrée 2018.



Le maire est tenu de se conformer à plusieurs obligations visant à garantir le respect de l'obligation scolaire prévue par l'article L. 131-1 du code de l'éducation. Il doit tenir à jour une liste exhaustive de « tous les enfants résidant dans [sa] commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire » (article L. 131-6), informer l'inspection académique de la situation d'enfants qui ne bénéficieraient pas de l'instruction obligatoire (article R. 131-4).

Ces obligations réglementaires sont respectées par la commune. Ainsi, la liste des enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire, dite « fichier scolaire », est tenue à jour par le service des affaires familiales. Le maire peut être informé de l'existence d'enfants instruits à domicile par plusieurs moyens : lettre des parents, courrier des services académiques ou certificat de scolarité délivré par le responsable des cours par correspondance où l'enfant est inscrit. Toutefois, la commune ne peut garantir un recensement exhaustif puisque certains parents ne font pas l'inscription scolaire auprès du service des affaires familiales et n'ont pas recours à des cours par correspondance. En tout état de cause, en cas de découverte de la situation d'enfants ne bénéficiant pas de l'instruction obligatoire, le service coordination enfance-famille effectue immédiatement un signalement auprès des services de l'Éducation nationale.

En outre, les directeurs d'établissements extérieurs à la commune scolarisant des enfants vitriots doivent en informer le maire (article R. 131-3). En pratique, dans le cadre des dérogations scolaires, le maire est informé de l'accueil des enfants vitriots fréquentant des écoles publiques non situées dans la commune. S'agissant des enfants accueillis dans les écoles privées non situées dans la commune, certains directeurs en informent le maire mais la commune ne peut garantir que ces signalements sont exhaustifs.

La ville de Vitry-sur-Seine n'a jamais été en capacité de mettre en œuvre les dispositions de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 créant un droit d'accueil au profit des élèves des écoles maternelles et élémentaires, ses propres personnels souhaitant eux-mêmes s'associer aux mouvements sociaux, rendant ainsi impossible tout accueil des enfants dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Ces dispositions n'entraînent donc à ce jour aucun coût particulier pour la commune.

### **5.3 La mixité**

Il n'y a pas de formalisation de la politique menée par la commune en matière de mixité<sup>57</sup>. Cependant, la mixité constitue une des composantes de l'axe « favoriser le mieux vivre ensemble » du projet éducatif de territoire (PEDT).

Par ailleurs, la commune conduit une politique de mixité sociale qui se répercute sur la composition scolaire. Elle a inscrit dans son PLU un objectif de 40 % de logements sociaux à l'échelle de la commune.

### **5.4 L'accueil des enfants de moins de trois ans**

Le nombre total d'enfants de moins de trois ans scolarisés par la commune s'est nettement réduit depuis 2013, passant de 91 à la rentrée 2013/2014 à 66 à la rentrée 2016/2017. Ils ne représentent plus qu'1,65 % des enfants scolarisés en maternelle, contre 2,34 % en 2013.

---

<sup>57</sup> Article L. 121-1 du code de l'éducation : « Les écoles (...) contribuent à favoriser la mixité et l'égalité entre les hommes et les femmes, notamment en matière d'orientation. »

La commune, en lien avec les services de l'éducation nationale, a créé deux classes de très petite section (TPS), qui accueillent une vingtaine d'élèves chacune. Progressivement, l'accueil des enfants de moins de trois ans dans les écoles vitriotes tend à se limiter à des classes de TPS.

Chaque année à l'issue de la période d'inscriptions scolaires, plus de 200 enfants de moins de 3 ans et inscrits au service des affaires familiales ne peuvent pas être scolarisés.

## **6 LES MODES D'ORGANISATION ET DE GESTION**

### **6.1 Modes d'organisation et de gestion de la compétence scolaire**

#### **6.1.1 L'organisation**

##### **6.1.1.1 Des compétences rassemblées au sein d'une direction unique**

L'exercice des compétences scolaires et périscolaires fait intervenir plusieurs services réunis au sein de la même direction des services socio-éducatifs (DSSE), réunissant 638,3 agents, décomptés en ETP (ou 771,1 agents<sup>58</sup>, décomptés en ETPT, en prenant en compte les vacataires) :

- le service « éducation » (15 ETP) est en charge du fonctionnement des écoles et des relations avec l'ensemble des membres de la communauté éducative ;
- le service « Atsem » a notamment en charge la gestion des Atsem (177 ETP) ;
- les services « centre de loisirs maternels et ludothèques » (106 ETP) et « centres de loisirs primaires et de quartier » (57,5 ETP) sont en charge du fonctionnement des centres de loisirs ;
- le service « restauration » (70,6 ETP) comprend les agents mis à la disposition du syndicat Sidoresto, qui produit et livre les repas pour l'ensemble des écoles et centres de loisirs de la commune ;
- le service « affaires familiales » (18,6 ETP) est chargé du suivi des enfants en âge d'être scolarisé sur le territoire communal et des relations avec les familles. Il gère notamment les inscriptions, le quotient familial et l'attribution des bourses communales de rentrée scolaire ;
- le « coordinateur enfance / famille » est directement rattaché au directeur des services socio-éducatifs ;
- les fonctions supports telles que secrétariats, comptabilité, achats, etc.

Chacun de ces services est piloté par un chef de service. Pour les services « éducation », « Atsem » et « restauration », le directeur est secondé par une directrice adjointe.

##### **6.1.1.2 Les relations avec les autres services municipaux**

Pour accomplir ses missions, la DSSE entretient des liens permanents avec les autres services municipaux. Outre la direction des finances et la direction des ressources humaines, abordées par ailleurs, il s'agit des services suivants.

---

<sup>58</sup> Soit 38 % de l'effectif communal total.

Les contacts avec la direction de l'architecture visent à anticiper et suivre les chantiers de construction et d'extension d'écoles et de centres de loisirs, mais aussi d'aménagement des espaces, de déménagements provisoires ou de sécurisation des lieux d'accueils. Au sein de cette direction, le service maintenance et entretien des bâtiments intervient à la suite des sollicitations transmises par les directions et co-signées par les gardiens des écoles présents sur site et sur la base des visites de maintenance. Ces demandes de travaux sont réalisées et suivies par le biais des bons de travaux sur le logiciel AS-TECH.

La direction des espaces verts intervient pour le développement de projets autour de jardins pédagogiques au sein des écoles, le service environnement pour la mise en place du tri sélectif en classe et dans les salles destinées aux activités du temps méridien.

Le service informatique et télécommunications (SIT) est chargé de la pose, de l'installation, de l'entretien et de la maintenance des matériels informatiques dans les classes. Un informaticien est spécifiquement dédié à cette activité. Les directions des écoles sollicitent le SIT par le biais de ticket de maintenance. Le SIT priorise ensuite les interventions et effectue le suivi nécessaire. Un groupe de travail permanent (Municipalité, SIT, Éducation nationale, directions d'école) examine les éventuelles demandes d'équipements spécifiques et détermine la somme à y allouer au regard de la qualité et de l'intérêt pédagogique de la proposition.

Le service roulage (cars municipaux) est sollicité pour la planification des sorties scolaires nécessitant la réservation d'un car municipal. Les besoins sont recensés en amont auprès des directions des écoles.

La programmation et le respect des règles d'utilisation des équipements sportifs et culturels dans le cadre de de l'organisation du temps méridien est réalisée en lien avec la direction de la culture, des sports et de la jeunesse.

### **6.1.1.3 L'intervention d'autres acteurs**

Le service éducation présente les projets urbains pouvant impacter les effectifs scolaires aux directeurs des écoles ainsi qu'aux inspecteurs de l'éducation nationale. Il organise des réunions de groupe de travail sur le temps méridien avec les directeurs des écoles et la communauté éducative afin de débattre des axes d'amélioration de ce temps. Il y a également des réunions du groupe de travail informatique scolaire auxquelles participe le conseiller TICE de l'éducation nationale et les réunions du groupe de travail sécurisation auxquelles participent l'inspection académique, le commissaire de la ville, les services de la police municipale.

La commune n'a pas de caisse des écoles.

## **6.1.2 La gestion**

### **6.1.2.1 Le dialogue de gestion**

Le dialogue de gestion entre la DSSE et la direction des finances dans le cadre de la construction du budget s'inscrit dans la procédure de droit commun en vigueur au sein de la collectivité. En juillet, à la suite de la signature d'une note de cadrage par le directeur général des services, la DSSE est chargée d'indiquer, avant la fin du mois de septembre, ses demandes de crédits pour l'année suivante dans des états dédiés. Chacun de ces états, fait apparaître le montant, par ligne d'imputation, des crédits budgétés et consommés au cours des trois derniers exercices. Après une phase d'échanges et d'arbitrages, le budget est adopté au début du mois de février de l'année auquel il se rapporte.

S'agissant du dialogue de gestion entre la DSSE et les directeurs d'écoles, le budget mis à disposition de chaque directeur d'école est calculé en multipliant le nombre d'élèves présents au 1<sup>er</sup> janvier de l'année courante par des montants forfaitaires par élève. Ces montants s'élèvent à 31,50 € par élève en maternelle et 61,90 € par élève en élémentaire<sup>59</sup>. Par ailleurs, une dotation pour frais administratifs de 80 € est attribuée, à laquelle peut éventuellement s'ajouter une dotation pour les classes spécialisées (ULIS et UPE2A) de 77 € et une dotation pour les ELCO (cours de langues) de 50 €. Les écoles maternelles ne bénéficient que des 31,50 € par enfant pour les fournitures scolaires et d'une dotation de 80 € pour frais administratifs.

Concernant l'exécution budgétaire, chaque service de la DSSE est doté d'un service comptabilité qui gère le budget qui lui est attribué, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement ou des dépenses répertoriées dans le programme détaillé des opérations d'investissement, et ce, de l'engagement jusqu'à la liquidation. Compte tenu de la centralisation de la paye et conformément au principe de subsidiarité qui prévaut à Vitry-sur-Seine en matière d'achat public (*cf. infra*), la DSSE ne gère directement qu'une part minimale des dépenses en matière scolaire et périscolaire. Le service comptabilité et dépenses de la ville assure ensuite de façon centralisée le contrôle et le mandatement des dépenses. L'ensemble des services utilise le même logiciel financier et comptable (CORIOLIS).

Les questions relatives aux grilles tarifaires des différentes activités, aux attributions de subventions dans le cadre des interventions du temps méridien, les conventions de prêt et d'occupation de locaux scolaires sont transmises au service des travaux du conseil municipal afin de déterminer les conditions de mises en œuvre.

### 6.1.2.2 Les achats

Les achats effectués par la commune dans le cadre de l'exercice de ses compétences scolaire et périscolaire s'élevaient à 3,77 M€ en 2016. Ils ont connu une diminution de 2,7 % depuis 2013, essentiellement sous l'effet des économies réalisées sur les dépenses de fluides évoquées précédemment.

La commune réalise l'ensemble des achats nécessaires à l'exercice de ses compétences scolaire et périscolaire, n'ayant pas de caisse des écoles et n'ayant pas confié aux écoles ou à des coopératives scolaires le soin d'effectuer des achats pour son compte. Même les achats correspondant aux « dotations » par enfant attribuées aux écoles sont réalisés par la commune, à la demande des directeurs d'établissement. En pratique, il s'agit donc d'un droit de tirage sur les marchés communaux plutôt que d'une dotation. La commune est partie à deux groupements de commandes avec le syndicat intercommunal Sidoresto, mis en place en 2006 (*cf. infra*).

À Vitry-sur-Seine, la fonction achats est assez largement déconcentrée et organisée selon un principe de subsidiarité. Les marchés répondant à un besoin concernant un nombre élevé de services sont réalisés par des directions transversales tandis que les achats plus spécifiques sont réalisés localement.

Ainsi, les achats représentant l'essentiel de la dépense du secteur (fluides, entretien et maintenance des bâtiments) sont réalisés par la direction de l'architecture. Le service des affaires réglementaires et des marchés publics est chargé de la passation des marchés d'assurance. De même, la direction des achats transversaux effectue pour le compte des services de la DSSE les achats de produits d'entretien, de consommables pour le ménage et la restauration scolaire, de vaisselle, vestiaires et fournitures de bureau. Ces fournitures sont stockées au magasin municipal et livrées aux écoles en fonction de leurs besoins. Le service informatique et télécommunications est chargé de la location, de l'entretien et de la maintenance des photocopieurs, ainsi que de l'achat de consommables et de matériel informatique scolaire (ordinateurs, tableaux numériques interactifs, tablettes tactiles).

---

<sup>59</sup> Cette dotation se décompose en un forfait de 31,50 € par élève, comme en élémentaire, une dotation de 8,00 € pour l'achat de livres et une dotation de 22,40 € pour couvrir le coût des fournitures scolaires.

La DSSE est en revanche compétente pour les achats de mobilier scolaire et de restauration, de jeux, de fournitures scolaires, de papeterie et de manuels scolaires. Elle gère également les achats de prestation auprès des intervenants extérieurs animant des ateliers durant la pause méridienne. Compte tenu des marchés transversaux passés par d'autres services, ces achats réalisés directement par la DSSE représentent moins de 20 % des dépenses totales nécessaires à l'exercice des compétences scolaires et périscolaires. En leur sein, le principal poste de dépenses est celui des fournitures et petits matériels.

Ces achats sont réalisés au niveau des services financiers déconcentrés (dits « secteurs comptabilité ») placés au sein des services de l'éducation, des centres de loisirs maternels et des centres de loisirs primaires et de quartiers. La passation des marchés est accompagnée par le service des affaires réglementaires et des marchés publics. Ensuite, les services financiers déconcentrés sont chargés de recevoir et valider les demandes des écoles et centres de loisirs<sup>60</sup>, d'émettre les bons de commande, de procéder aux engagements, de constater le service fait et d'assurer les éventuelles réclamations. Le contrôle et le mandatement des factures réceptionnées au service éducation sont assurés par le service comptabilité dépenses de la ville, sachant que les deux services travaillent en interface sous un même logiciel.

Le choix des modalités de publicité et de mise en concurrence ne répond pas à une logique de montant de commande par catégorie homogène d'achat mais à une logique thématique. Les procédures de passation ont été établies en fonction de la nature du besoin à couvrir (jeux de cour, fournitures, etc.) indépendamment du montant du besoin estimé. La commune ne réalise pas de contrôles des montants annuels ou pluriannuels de commande par catégories homogènes d'achats.

Cette répartition thématique des procédures coexiste avec un règlement intérieur de la commande publique valable pour l'ensemble des services de la commune. Ce document, modifié pour la dernière fois en 2014, n'est pas à jour de la modification des seuils de procédure du 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>61</sup>. Les seuils utilisés en interne ont été mis à jour par une autre voie, à savoir au travers d'une note interne distincte de ce guide. Il existe ainsi plusieurs sources de droit interne parallèles et contradictoires en matière de commande publique.

La chambre estime que, dans ces conditions, la commune ne peut pas s'assurer que les modalités de publicité et de mise en concurrence qu'elle met en œuvre sont conformes aux seuils réglementaires.

### **6.1.2.3 Les relations avec l'association Vacances Voyages Loisirs (VVL)**

Conformément à la convention de coopération adoptée par le conseil municipal du 26 juin 2002, la commune a adhéré à l'association Vacances Voyages Loisirs (VVL) et lui a confié la réalisation de prestations. Il s'agit essentiellement de l'organisation de séjours de vacances, mais également de l'organisation de classes de découvertes durant le temps scolaire, qui entrent dans le périmètre du présent contrôle. Les relations entre la commune et cette association remontent à 1974, année de sa création. VVL est une association de coopération communale dont l'objet principal est l'organisation de séjours dans les centres de vacances détenus par les 17 communes adhérentes<sup>62</sup>, qui sont ainsi mutualisés.

<sup>60</sup> Depuis janvier 2017, les demandes des directeurs d'écoles et de centres de loisirs transitent par un logiciel partagé.

<sup>61</sup> Décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique.

<sup>62</sup> 10 communes du Val-de-Marne (Arcueil, Bonneuil-sur-Marne, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Fresnes, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Le Kremlin Bicêtre, Valenton et Vitry-sur-Seine), trois communes de Seine-Saint-Denis (La Courneuve, Saint-Denis, Villetaneuse), une commune de l'Essonne (Morsang-sur-Orge), une commune des Hauts-de-Seine (Bagneux) et une commune de Seine-et-Marne (Champs-sur-Marne).

Les membres du comité directeur et les six membres du bureau exercent tous les fonctions de conseiller municipal de l'une des communes membres. Ainsi, deux membres du bureau sont membres du conseil municipal de Vitry-sur-Seine. Les délibérations du conseil municipal de Vitry-sur-Seine concernant l'association précisent systématiquement que les élus intéressés à titre personnel ou comme mandataires se sont abstenus des débats et des délibérations.

Le règlement intérieur de VVL prévoit la mise à dispositions de locaux appartenant aux adhérents en contrepartie d'une participation financière. La commune adhérente qui met à disposition des locaux y bénéficie d'une priorité de réservation de séjours. Les travaux réalisés dans ces locaux sont à la charge des communes adhérentes. Ce règlement prévoit aussi la possibilité, pour l'association, de bénéficier de personnels mis à disposition par les communes adhérentes dans le cadre d'une convention. Conformément à l'article 16 de ce règlement, la mise à disposition des locaux et équipements de la commune à l'association est encadrée par une convention cadre du 5 septembre 2002 et des conventions de mise à disposition propres à chacun des centres de vacances. Elle donne lieu au versement d'une somme forfaitaire par « journée vacance ».

Pour justifier la commande de prestations à cette association sans mise en concurrence, la commune se prévaut du caractère de « quasi-régie » (ou « *in house* ») de la relation qui la lie à VVL.

Jusqu'à l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, les critères établissant le caractère de quasi-régie de la relation entre une collectivité et une autre entité relevaient d'une construction prétorienne, d'abord européenne, puis interne. Selon la jurisprudence Teckal<sup>63</sup>, la relation de quasi-régie est reconnue lorsque les critères suivants sont remplis : le contrôle effectué par la personne publique sur le cocontractant est analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et le cocontractant effectue l'essentiel de son activité pour la personne publique qui le contrôle (la part des activités effectuées au profit d'autres personnes doit demeurer marginale). Plus récemment, le juge communautaire a admis la possibilité d'une relation de quasi-régie entre plusieurs collectivités publiques et un même cocontractant<sup>64</sup>. Cette décision a été suivie par le juge national qui a admis qu'un contrôle public sur le cocontractant puisse être exercé conjointement par plusieurs pouvoirs adjudicateurs sans perdre le caractère analogue au contrôle exercé sur ses propres services<sup>65</sup>.

La relation de quasi-régie a été progressivement prévue et encadrée par la loi. L'article 3 de l'ancien code des marchés public reprenait les deux critères établis par le juge communautaire et précisait qu'en conséquence de la mise en œuvre du régime de la « quasi-régie », le cocontractant devait appliquer l'ensemble du droit de la commande publique pour répondre à ses propres besoins. L'ordonnance de 2015<sup>66</sup> a précisé ces critères, ainsi que les conditions dans lesquels pouvait être reconnu le contrôle conjoint de plusieurs pouvoirs adjudicateurs sur une personne morale :

- les pouvoirs adjudicateurs exercent un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services, ce contrôle étant réputé admis lorsque sont respectées les trois conditions suivantes : les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants ; les pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ; la personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ;

<sup>63</sup> CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. C-107/98.

<sup>64</sup> CJCE, 19 avril 2007, *Asemfo*, aff. C-295/05, CJCE, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant*, aff. C-324/07.

<sup>65</sup> CE, 4 mars 2009, *Syndicat national des industries d'information de santé (SNIIS)*, n° 300481.

<sup>66</sup> Article 3 de l'ancien code des marchés publics et articles 17 et suivants de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

- la personne morale réalise plus de 80 % de son activité en vue de répondre aux missions confiées par les collectivités. Ce critère s'apprécie au regard du chiffre d'affaires total moyen ou de tout autre paramètre approprié fondé sur les activités, tel que les coûts supportés, au cours des trois exercices comptables précédant l'attribution du marché ;
- la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

S'agissant de la relation entre les collectivités adhérentes et l'association VVL, le premier et le troisième critères posés par l'ordonnance de 2015 paraissent respectés<sup>67</sup>. En effet, les organes décisionnels de l'association sont exclusivement composés de représentants des personnes publiques adhérentes, ayant qualité de conseillers municipaux et pouvant donc exercer une influence décisive sur les décisions importantes de l'association. Il ne paraît pas y avoir d'écart entre les intérêts de l'association et ceux des collectivités adhérentes.

En revanche, il n'est pas certain que le deuxième critère soit respecté puisque les collectivités adhérentes ne représentaient que 72 % du chiffre d'affaires de l'association en 2015, et 75 % en 2016<sup>68</sup>. L'association en a d'ailleurs pleinement conscience et réfléchit aux manières de sécuriser sa relation de quasi-régie avec les communes adhérentes. Dans un contexte d'érosion du nombre et de la durée des séjours commandés par les communes adhérentes, amener la part du chiffre d'affaire réalisé par celles-ci au-delà de 80 % nécessite dans un premier temps de convaincre de nouvelles collectivités d'adhérer à l'association, ce qui suppose des démarches longues et incertaines auprès d'autres communes. Ces démarches peuvent cependant porter leurs fruits, comme l'illustre l'adhésion, en 2017, de deux nouvelles communes : Saint-Denis et Villeneuve-la-Garenne. L'association gagnerait également à améliorer l'attractivité de son offre en l'adaptant aux évolutions de la demande.

L'association explore aussi la piste d'une scission de ses activités. L'activité d'organisation de séjours en dehors du patrimoine de la collectivité, pour les partenaires non adhérents, serait alors transférée vers une nouvelle structure *ad-hoc*. Cette évolution serait susceptible de fragiliser son modèle économique. En effet, l'attractivité de l'offre de l'association résulte notamment de la mise en commun des centres de vacances mis à sa disposition par les communes adhérentes, lui permettant de proposer un catalogue comportant de nombreuses destinations.

Faute de respecter l'ensemble des critères de caractérisation de la quasi-régie établis par l'ordonnance de 2005, la relation entre la commune et l'association VVL pourrait être exposée à un risque de requalification par le juge administratif en délégation de service public de type affermage (dans la mesure où l'association exploite des locaux appartenant à la commune et mis à sa disposition en contrepartie d'une redevance) ou en marché public (réalisation de prestations contre paiement d'un prix). Dans un cas comme dans l'autre, l'attribution sans publicité ni mise en concurrence serait irrégulière, et ce d'autant plus qu'il ne fait pas de doute que cette association intervient dans un secteur concurrentiel.

---

<sup>67</sup> Le critère de soumission au code des marchés publics figurant dans l'article 3 de l'ancien code des marchés était également respecté, au regard de l'article 43 du règlement intérieur de l'association VVL.

<sup>68</sup> Le reste du chiffre d'affaires est essentiellement réalisé auprès de la caisse centrale d'activités sociales (CCAS), gérée par et pour les salariés de la branche des industries électrique et gazière.

La chambre constate en outre que ces difficultés n'auraient pas cours si la commune avait choisi de constituer VVL en une autre catégorie de personne morale, comme un syndicat intercommunal, un groupement d'intérêt public (GIP) ou une société publique locale, catégories précisément créées afin de gérer des services publics en commun. D'ailleurs, dans la décision du Conseil d'État *SN/IS* précédemment citée, la personne morale à qui étaient confiées des prestations en quasi-régie par des personnes publiques avait été créée sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), c'est à dire d'une personne morale de droit public. Un tel schéma priverait cependant l'association des ressources liées aux prestations qu'elle vend aujourd'hui à des organismes privés, dont la caisse centrale d'activités sociales de l'énergie (CCAS). L'association indique qu'elle n'envisagerait un changement de statut qu'en dernier recours, eu égard à la lourdeur probable de la restructuration et des transferts d'activités induits (reprise du personnel et des contrats).

**Recommandation n° 1 : Veiller à mettre en conformité les relations avec l'association Voyages Vacances Loisirs avec le droit de la commande publique, soit en développant sans tarder la part de son chiffre d'affaires réalisée auprès des communes adhérentes, soit en faisant évoluer sa forme juridique, son offre ou son modèle économique.**

#### 6.1.2.4 Le management et la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est assurée par la direction des ressources humaines, à l'exception du recrutement des agents vacataires et temporaires, effectué par la DSSE mais toujours en étroite collaboration avec le service recrutement de la direction des ressources humaines. Le service paie transmet chaque mois des bordereaux de déclaration de vacances que les différents secteurs du service éducation concernés doivent valider et retourner.

Le taux d'absentéisme des agents de la DSSE<sup>69</sup>, qui s'élevait à 9,8 % en 2015 et 9,9 % en 2016, est proche tout en étant légèrement inférieur au taux d'absentéisme moyen constaté dans les communes françaises, qui s'élevait selon le cabinet Sofaxis à 10,4 % en 2015. Il est inférieur au taux d'absentéisme constaté au niveau de l'ensemble de la commune, qui atteignait 11,1 % en 2016.

Le coût théorique de cet absentéisme<sup>70</sup> est de 2,06 M€. Sur cette base, l'économie liée à la diminution d'un point de base du taux d'absentéisme s'élèverait à 200 000 €. Elle serait même supérieure puisque la commune recrute des agents permanents en surnombre ou des remplaçants afin de faire face à ces absences. Par exemple, comme évoqué précédemment, elle emploie 16 Atsem de plus que les 157 Atsem effectivement en fonction.

Derrière ce taux global coexistent des situations contrastées. La plupart des services de la DSSE se caractérisent en effet par des taux d'absentéisme faibles, inférieurs à 5 % et en diminution sur la période, tandis que le taux d'absentéisme se maintient à des niveaux plus élevés au sein du personnel de service des écoles (15,6 %), des agents des centres de loisirs primaires (10,2 %) et maternels (8,6 %) ainsi que des Atsem (9,7 %).

La DSSE parvient en revanche à fidéliser ses agents, comme en témoigne un turnover relativement faible, s'établissant à 2,9 % en 2016 après avoir enregistré une baisse de deux points depuis 2013 où il était de 4,9 %.

<sup>69</sup> Les absences décomptées pour le calcul de cet indicateur sont les absences pour raisons de santé (congé maladie ordinaire, congé longue maladie, congé de longue durée, congé pour accident de service et congé pour maladie contractée dans l'exercice des fonctions), les congés pour motifs familiaux (maternité, paternité et adoption) ainsi que les absences non justifiées. Compte tenu de l'impossibilité, dans les systèmes d'information de la commune, de distinguer les jours d'absence ouvrés des jours d'absence non ouvrés, le taux d'absentéisme est calculé à l'aide de la formule suivante : (Nombre de jours d'absence x 5/7 x 100) / (Effectif en ETP x Nombre de jours ouvrés).

<sup>70</sup> C'est à dire sa valorisation financière selon la formule suivante : équivalent en nombre d'agents à temps plein x masse salariale moyenne par agent, charges sociales comprises. En 2016, cette masse salariale moyenne s'élevait à 36 500 €, correspondant à la masse salariale des agents permanents divisées par leur nombre en ETP (567,7).



### **6.1.2.5 Les recettes**

La facturation des activités scolaires et périscolaires aux familles est effectuée par le services des affaires familiales de la DSSE. La commune n'a pas créé de régie pour encaisser ces produits qui sont intégralement recouverts par la trésorerie municipale.

## **6.2 Les modes de gestion des compétences facultatives**

Cette partie est consacré à l'organisation des sorties scolaires et périscolaires, des classes d'environnement et de la restauration scolaire. À l'exception du transport d'enfants dans le cadre de ces activités, la commune n'organise pas le transport scolaire des enfants vitriots, cette compétence relevant du syndicat des transports d'Île-de-France (IDF Mobilités).

### **6.2.1 Les sorties scolaires, périscolaires et les classes d'environnement**

La commune dispose d'un parc de véhicules et attribue, suivant un planning annuel, des cars à raison d'une demi-journée ou journée par classe et en fonction du nombre de classes de chaque école. Afin de tenir compte de l'éloignement des certaines écoles des différents bâtiments communaux ou centres d'intérêts locaux, des cars supplémentaires ont été intégrés dans ce planning. À cela s'ajoute des sorties supplémentaires qui peuvent être accordées tout au long de l'année. Certaines sont assurées par des véhicules municipaux, d'autres par des cars de location, dans le cadre d'un marché à bons de commandes. Toutes les demandes doivent être signées du directeur de l'école et obligatoirement transmises au service éducation via l'imprimé dématérialisé au minimum trois semaines avant la date de sortie envisagée.

En 2016, le coût de ces transports pour la commune était de 0,21 M€. Il a diminué de 6,2 % depuis 2013, la diminution observée étant concentrée sur les transports pour les sorties scolaires.

Une classe ou un niveau entier de chaque école élémentaire bénéficie par année, d'un séjour en classe d'environnement d'une durée de 9 jours. Ainsi, en 2016, 1 056 enfants sont partis en classe d'environnement, représentant un coût net pour la commune de 651 066 €.

### **6.2.2 La restauration scolaire**

#### **6.2.2.1 La délégation de la production de repas à un syndicat intercommunal**

La ville de Vitry-sur-Seine a confié le fonctionnement de la restauration scolaire au syndicat intercommunal dans le domaine de la restauration (Sidoresto) à compter du 1<sup>er</sup> avril 2006. Ce syndicat intercommunal a été créé conjointement par les communes de Vitry-sur-Seine et Gentilly (94), après autorisation par le conseil municipal de chacune des communes. S'agissant d'un établissement public local, cette délégation de service ne nécessitait pas de mise en concurrence. Il est présidé par l'élue chargée de l'éducation.

Selon ses statuts, le Sidoresto a pour mission de fabriquer et livrer des repas destinés aux structures de restauration collective (restaurants scolaires et centres de loisirs, mais aussi résidences pour personnes âgées) des deux communes adhérentes ou, à titre exceptionnel à toute autre collectivité ou organisme ayant conclu une convention avec le syndicat. Le syndicat est administré par des membres des conseils municipaux des communes adhérentes.

Le Sidoresto bénéficie depuis sa création de la mise à sa disposition par la ville de Vitry-sur-Seine des moyens humains et matériels, ainsi que des fonctions supports nécessaires à son fonctionnement. Il bénéficie ainsi de la mise à disposition par la commune de la cuisine centrale Anton Makarenko, de son équipement, de six véhicules de livraison et des 66 agents nécessaires à son fonctionnement (soit 64,8 ETP)<sup>71</sup>. Les effectifs sont stables depuis 2013 et comprennent une directrice et son adjoint, une diététicienne, cinq agents chargés de fonctions administratives (secrétariat, achats, comptabilité), 5 livreurs, et 53 agents contribuant directement à la production.

Les modalités de mise à disposition de biens et personnels communaux au syndicat sont précisées dans deux conventions signées en 2006 conformément à l'autorisation donnée par le conseil municipal du 22 février 2006. Les élus intéressés n'ont pris part ni au débat ni au vote. En cas de cessation d'activité du Sidoresto ou de la désaffectation du site de production, ces conventions prévoient que la commune récupèrera l'équipement aux normes de production en vigueur. En cas de désaffectation, le Sidoresto se verrait proposer l'acquisition du bien concerné.

Par ailleurs, la commune de Vitry-sur-Seine met à disposition du syndicat ses moyens généraux administratifs et techniques : gestion du personnel, gestion comptable, financière budgétaire, entretien, maintenance et révision du parc de véhicules, surveillance et travaux d'entretien et de maintenance des bâtiments, études et suivi des travaux d'investissement.

D'autre part, la ville de Vitry-sur Seine et le Sidoresto ont créé en 2006 deux groupements de commandes pour l'achat de denrées alimentaires et de prestations de maintenance, d'entretien et de services divers.

Sur les 1 397 000 repas produits annuellement par le Sidoresto, 869 000 sont destinés aux enfants accueillis dans les écoles et centres de loisirs de Vitry-sur-Seine (62,2 %), ce qui représente un flux moyen de 6 000 repas par jour.

**Tableau n° 17 : Effectif des usagers de la restauration scolaire et périscolaire**

	2013	2014	2015	2016	Évolution	En %
Nombre d'enfants présents par jour en moyenne	5 550	5 700	5 800	6 000	450	8,1 %
<i>dont écoles maternelles</i>	<i>2 200</i>	<i>2 300</i>	<i>2 400</i>	<i>2 400</i>	<i>200</i>	<i>9,1 %</i>
<i>dont écoles élémentaires</i>	<i>3 350</i>	<i>3 400</i>	<i>3 400</i>	<i>3 600</i>	<i>250</i>	<i>7,5 %</i>

Source : Direction des services socio-éducatifs (DSSE) de la ville

Conformément aux deux conventions de mise à disposition qui le lient à la ville, le syndicat est tenu de rembourser à la commune la masse salariale afférente aux agents du service de restauration mis à sa disposition (2,46 M€ en 2016). Il doit également verser une somme forfaitaire destinée à compenser l'utilisation d'une partie des moyens généraux de la commune pour son activité (0,19 M€ en 2016). La mise à disposition par la commune de l'outil de production, du matériel et des véhicules, quant à elle, s'effectue à titre gracieux. Le syndicat prend en revanche à sa charge les dépenses d'entretien, d'assurance, de maintenance, de réparation et, plus généralement, toutes dépenses permettant le maintien de l'affectation de la cuisine centrale.

Les communes membres sont tenues par les statuts du Sidoresto de supporter la charge des compétences qui lui sont confiées par le versement d'une contribution. La contribution de la commune de Vitry-sur-Seine s'est élevée à 4,81 M€ en 2016, un montant stable depuis 2013 (+ 0,7 %).

<sup>71</sup> En 2016, l'unité réception a été transférée à la cuisine centrale.

Cette contribution est proportionnelle au nombre de repas livrés. Les tarifs facturés par repas sont votés par le comité syndical du Sidoresto. Le prix facturé à la commune est de 3,60 € pour un repas d'enfant servi assis (maternelle) et 3,84 € pour un repas en self (élémentaire). Toutefois, ce prix ne reflète pas l'intégralité des coûts supportés par la commune.

### 6.2.2.2 Le coût par enfant de la restauration scolaire

Afin d'isoler les dépenses et les recettes liées à la restauration, la commune a créé un budget annexe dédié. Les dépenses enregistrées sur ce budget annexe s'élevaient à 7,57 M€ en 2016. Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement constituées des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à disposition du Sidoresto (2,46 M€) et de la contribution versée par la commune au syndicat (4,81 M€). Ses recettes comprennent notamment le produit des repas produits et vendus aux familles (5,97 M€), le remboursement des personnels mis à disposition du Sidoresto et la subvention d'équilibre versée depuis le budget principal, qui s'élevait, en 2016, à 1,50 M€. La, même année, la commune attribuait par ailleurs une subvention d'investissement de 0,46 M€.

Outre les dépenses liées à la production et à la livraison de repas par le Sidoresto, dont la charge pour la commune est portée par le budget annexe, et celui des prestations réalisées pour le compte du Sidoresto, le coût brut d'un repas pour la commune comprend les dépenses de personnel de surveillance intervenant durant les repas des enfants.

Pour obtenir le coût net réellement supporté par la commune, il convient donc de neutraliser les flux réciproques entre le budget principal, le budget annexe et le Sidoresto, et de lui retrancher les recettes propres, essentiellement composées de la participation des familles à ces repas, dont le produit revient à la commune<sup>72</sup>. On obtient alors les données suivantes.

**Tableau n° 18 : Calcul du coût net d'un repas**

Dépenses et recettes totales (fonctionnement - en M€)	2013	2014	2015	2016	Variation 2013-2016	En %	variation annuelle
Dépenses rattachées au service des cuisines scolaires	6,96	6,90	7,20	7,31	0,35	5,0%	1,6%
dont dépenses de personnel (cuisine et entretien) (641 et 645)	1,95	2,01	2,07	2,08	0,13	6,7%	2,2%
dont dépenses de personnel de surveillance (641 et 645)	1,94	2,02	2,18	2,19	0,26	13,4%	4,3%
dont dépenses de fournitures et petits équipements (60631/32/36 et 6068)	0,19	0,16	0,15	0,19	0,00	1,8%	0,6%
dont dépenses de fluides et d'entretien (60611 et 60612) et 615	0,17	0,18	0,18	0,17	0,00	2,0%	0,7%
dont achats alimentaires (ou de repas) (60623)	2,23	2,12	2,17	2,26	0,03	1,4%	0,5%
dont contrôles (6288)	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	3,8%	1,2%
dont autres dépenses	0,49	0,40	0,45	0,41	-0,08	-16,4%	-5,8%
Recettes rattachées au service des cuisines scolaires	7,36	7,31	7,60	7,54	0,17	2,4%	0,8%
dont contribution de la commune	4,08	4,09	4,25	4,25	0,18	4,3%	1,4%
dont participation des familles	3,06	3,06	3,17	3,12	0,06	1,8%	0,6%
dont autres recettes	0,22	0,16	0,18	0,17	-0,06	-25,5%	-9,4%
(en €)	2 013	2 014	2 015	2 016	Variation	En %	variation annuelle
Dépenses par jour de restauration	40 001	40 099	41 366	41 998	1 996	5,0%	1,6%
Recettes propres par jour de restauration	18 882	18 717	19 265	18 872	-10	-0,1%	0,0%
Nombre de jours de restauration	174	172	174	174	0	0,0%	0,0%
(en €)	2 013	2 014	2 015	2 016	Variation	En %	variation annuelle
Coût brut d'un repas	7,21	7,03	7,13	7,00	-0,21	-2,9%	-1,0%
Recettes propres pour un repas	3,40	3,28	3,32	3,15	-0,26	-7,5%	-2,6%
Coût net d'un repas pour la commune	3,81	3,75	3,81	3,85	0,05	1,3%	0,4%
Part du coût d'un repas supportée par les familles	44,0%	44,4%	44,0%	42,6%	-0,01	-3,0%	-1,0%
Nombre moyen de repas servis par jour	5 550	5 700	5 800	6 000	450	8,1%	2,6%

Source : Commune de Vitry-sur-Seine

<sup>72</sup> Ces produits ne transitent pas par le Sidoresto. Ils sont retracés dans le budget annexe restauration.

Les dépenses totales de la restauration scolaire et périscolaire ont augmenté en moyenne de 1,6 % par an depuis 2013, essentiellement sous l'effet de la masse salariale. Cependant, le coût brut par repas, c'est-à-dire avant prise en compte des recettes, a diminué de 1 % par an et s'établissait en 2016 à 7 €. En effet, l'augmentation de 8,1 % du nombre de repas servis depuis 2013 a permis de réaliser des économies d'échelle.

Les recettes, quant à elles, sont restées stables. En leur sein, les tarifs facturés par la commune aux familles ont connu plusieurs augmentations successives depuis 2015, plus ou moins importantes selon le quotient familial. En cumul, l'augmentation a été de 5,5 % pour la première tranche de quotient familial et de 6,8 % pour la tranche la plus élevée. Pour l'année 2017/2018, le tarif est de 0,58 € par repas dans la 1ère tranche de quotient familial et de 5,50 € dans la 15ème tranche. Les participations des familles couvrent 42,6 % du coût d'un repas.

Ces données confirment le respect, par la commune, de l'article R. 531-52 du code de l'éducation, selon lequel les tarifs fixés par la collectivité ne peuvent, y compris lorsqu'une modulation est appliquée, être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service.

Le coût net d'un repas pour la commune, après déductions des recettes associées, n'a connu qu'une légère augmentation de 1,3 % sur la période. Il s'établissait à 3,85 € en 2016.

Bien que compétitif, le coût de production par repas pourrait encore diminuer. En effet, la cuisine centrale exploitée par le Sidoresto ne fonctionne pas à pleine capacité. D'après une étude interne réalisée en 2015, elle pourrait produire environ 3 000 repas par jour au-delà des 8 000 actuels. Le gain de productivité induit, exprimé en termes de repas produits par agent, serait de 29 %.

Une telle augmentation de capacité nécessiterait de procéder à des investissements afin d'adapter le matériel de production, estimés à 0,11 M€ et induirait des dépenses de fonctionnement supplémentaires. Elle nécessiterait le recrutement de 12 agents, dont le coût chargé pour la commune s'élèverait à 0,48 M€, et obligerait à un réaménagement des horaires de travail et des modes de fonctionnement. Ces dépenses seraient largement couvertes par les recettes induites, qui peuvent être estimées, au regard des tarifs actuels, à 1,56 M€<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Participation moyenne des familles par repas x 3000 repas.

## ANNEXES

### Annexe n° 1. Glossaire des sigles

<b>ALSH</b>	Accueil de loisirs sans hébergement
<b>AMF</b>	Association des maires de France
<b>AMGVF</b>	Association des maires des grandes villes de France
<b>ASRE</b>	Aide spécifique rythmes éducatifs
<b>Atsem</b>	Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles
<b>BED1</b>	Base élèves premier degré
<b>Caf</b>	Caisse d'allocations familiales
<b>CAF</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CCAS</b>	Caisse centrale d'activités sociales
<b>CDEN</b>	Conseil départemental de l'Éducation nationale
<b>CTPD</b>	Comité technique paritaire départemental
<b>DASEN</b>	Direction académique des services de l'Éducation nationale
<b>DDCS</b>	Direction départementale de la cohésion sociale
<b>DDPP</b>	Direction départementale de la protection des populations
<b>DESEC</b>	Division des élèves, de la scolarité, des examens et concours
<b>DSDEN</b>	Direction des services départementaux de l'Éducation nationale
<b>DSSE</b>	Direction des services socio-éducatifs de la commune de Vitry-sur-Seine
<b>EPT</b>	Établissement public territorial
<b>ETP</b>	Équivalent temps plein
<b>ETPT</b>	Équivalent temps plein travaillé
<b>GAD</b>	Groupe d'appui départemental
<b>GIP</b>	Groupement d'intérêt public
<b>IAT</b>	Indemnité d'administration et de technicité
<b>IHTS</b>	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
<b>M€</b>	Millions d'euros
<b>MGP</b>	Métropole du Grand Paris
<b>OAP</b>	Orientations d'aménagement et de programmation
<b>PEDT</b>	Projet éducatif de territoire
<b>PLH</b>	Programme local de l'habitat
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PPI</b>	Programmation pluriannuelle des investissements

<b>REP</b>	Réseau d'éducation prioritaire
<b>RIFSEEP</b>	Régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<b>Sidoresto</b>	Syndicat intercommunal dans le domaine de la restauration
<b>SIT</b>	Service informatique et télécommunications
<b>TDC</b>	Toutes dépenses confondues
<b>ULIS</b>	Unité localisée pour l'inclusion scolaire
<b>Zac</b>	Zones d'activité concertée

## **REPONSE**

**DE MONSIEUR JEAN-CLAUDE KENNEDY  
MAIRE DE LA COMMUNE DE VITRY-SUR-SEINE (\*)**

*(\*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*







# ville de vitry sur seine

LE DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES

adresse :

**monsieur le maire**  
**hôtel de ville**  
**94407 vitry-sur-seine cedex**

**téléphone : 01 46 82 80 00**

**télécopie : 01 57 67 08 31**

pour joindre directement votre correspondant

téléphone :

télécopie : ☎01.46.82.84.07

références à rappeler dans tous les cas :

010 BH /SQ



Vitry, le 16 mai 2018

**Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes Ile de France**

6 cours des Roches

BP 187

77315 MARNE LA VALLEE

**Objet :** Réponse aux observations définitives (compétences scolaires et périscolaires)

**Votre référence :** N° de contrôle : 2017-0104 – N° du rapport : 2018-0033 R

Monsieur le Président,

Faisant suite à votre envoi daté du 18 avril 2018 portant notification des observations définitives de la CRC Ile de France dans le cadre du contrôle ci-dessus référencé, je vous fais part ci-après des réponses que je souhaite apporter au rappel au droit et à la recommandation adressés par la CRC en page 7 de son rapport définitif :

1 – Rappel au droit : déclarer à la direction départementale de la cohésion sociale l'ensemble des accueils périscolaires.

La ville s'apprêtait à déclarer le temps méridien dans les écoles maternelles et élémentaires dont les modes de fonctionnement et les taux d'encadrement respectaient les normes DDSC. Toutefois, à compter de la rentrée prochaine, le retour à la semaine de quatre jours et à une durée d'une pause méridienne d'une heure trente, ne permettra plus l'organisation d'activités régulières ; cette déclaration ne s'imposera donc plus.

L'ensemble des autres accueils périscolaires fait l'objet de cette déclaration à l'exception de l'accueil du matin en élémentaire organisé comme une simple garderie. Ce temps d'accueil ne donne lieu à aucune activité éducative structurée issue d'un projet pédagogique.

2 – Recommandation : veiller à mettre en conformité les relations avec VVL avec le droit de la commande publique.

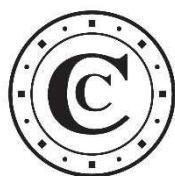
L'association intercommunale VVL a engagé au travers de ses instances décisionnelles une étude visant à proposer des pistes de transformations de sa structure juridique au regard de l'évolution de son activité en s'appuyant notamment sur l'expertise d'un cabinet extérieur. Parallèlement, l'association poursuit activement ses démarches visant à favoriser l'adhésion de nouvelles collectivités permettant d'accroître son chiffre d'affaire réalisé auprès des communes adhérentes. La commune suivra attentivement les travaux de l'association et participera étroitement à l'élaboration des décisions nécessaires à venir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

**LE MAIRE DE VITRY SUR SEINE**

Jean-Claude KENNEDY





« 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 Île-de-France :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)

**Chambre régionale des comptes Île-de-France**

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

[www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france)