

Exemplaire n°

**RAPPORT**  
**AUDIT DES DEPENSES DE VACATIONS**  
**DE LA DIRECTION DES AFFAIRES SCOLAIRES**  
**- juillet 2015 -**  
**N° 14-14**

**Rapporteurs :**

[.....], inspecteur général,

[.....], administratrice,

[.....], attaché.

## SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
<b>1. LES DÉPENSES DE VACATIONS POUR L'ACTION ÉDUCATIVE DES ENFANTS</b>	<b>7</b>
1.1. Des dépenses de vacances en progression significative	7
1.2. Les centres de loisirs	8
1.2.1. La dépense de vacances la plus importante de la DASCO	8
1.2.2. Une gestion non suivie et insuffisamment maîtrisée	9
1.3. L'interclasse	10
1.4. L'aménagement des rythmes éducatifs	11
1.5. Les études et le goûter	13
1.6. Les postes ouverts hors normes d'encadrement	15
1.6.1. Une grande diversité de dispositifs	15
1.6.2. Des données inexistantes quant à l'exécution et aux heures de vacances effectives	19
<b>2. LES AUTRES PRINCIPALES VACATIONS DE LA DASCO</b>	<b>21</b>
2.1. Des dépenses en progression sensible	21
2.2. Les vacances liées au gardiennage	21
2.3. Les vacances liées aux cours municipaux d'adultes	28
2.3.1. Des dépenses de vacances en diminution	29
2.3.2. Une absence de suivi des heures de vacances des CMA	30
2.4. Les vacances dites administratives	30
2.5. Les vacances des personnels de l'Éducation nationale	32
2.5.1. L'inspection des professeurs de la Ville de Paris	33
2.5.2. La direction et la gestion des cours municipaux d'adultes	33
2.5.3. La gestion des activités périscolaires	33
<b>3. LE PILOTAGE ET LA GESTION DES CRÉDITS DE VACATIONS</b>	<b>35</b>
3.1. Un pilotage insuffisant des dépenses de vacances	35
3.1.1. Une absence de normes	35
3.1.2. Une logique « métiers » très accentuée	35
3.1.3. Des outils hétérogènes	36
3.2. Les procédures de gestion des crédits de vacances	38
3.2.1. Une dotation méconnaissant les vacances	38
3.2.2. Des ruptures dans le processus de gestion des vacances	41
3.2.3. Un processus de contrôle des présences peu sécurisé	42
<b>4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>47</b>
4.1. Une dépense incontournable	47
4.1.1. Les temps d'activités très fractionnés	47
4.1.2. La rémunération d'activités accessoires	47
4.1.3. L'écart entre les emplois budgétaires et les effectifs réels	48
4.1.4. L'absentéisme	50
4.2. Les facteurs de progression	51

4.2.1.	Les nouveaux rythmes scolaires	51
4.2.2.	Les normes d'encadrement et le CEJ	51
4.2.3.	L'indexation des taux chargés des vacances	54
4.3.	Les facteurs de diminution	54
4.3.1.	La contractualisation des vacataires	54
4.3.2.	Le recours aux structures associatives	56
4.3.3.	Les centres de loisirs	56
4.3.4.	La qualification du mercredi après-midi en périscolaire	57
4.3.5.	Les décisions ciblées	59
4.4.	Une gestion clarifiée, pilotée et homogène	60
4.4.1.	Une gestion clarifiée	61
4.4.2.	Un outil de gestion homogène et performant	62
4.4.3.	Des normes partagées et cohérentes	63
4.4.4.	Un suivi plus sécurisé	63
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b>		<b>65</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS</b>		<b>67</b>
<b>PROCEDURE CONTRADICTOIRE</b>		<b>70</b>
<b>LISTE DES ANNEXES</b>		<b>75</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

En 2014, la DASCO a dépensé près de 65,5 M€ de vacances. Représentant 74 % du montant total des vacances de la Ville de Paris, elle occupe une place prépondérante et croissante dans ce type de dépenses.

Presque toutes les activités de la DASCO sont concernées par les crédits de vacances.

Les dépenses de vacances affectées à l'action éducative sont les plus importantes. Elles s'élèvent à 49,7 M€ en 2014, soit 75 % du montant total de la direction. Elles couvrent tous les champs d'activité de ce domaine : centre de loisirs, interclasse, garderie et étude du soir, aménagement des rythmes éducatifs, etc.

Sur la période 2012/2014, ce bloc de dépenses est celui qui a augmenté le plus (+ 8 %), l'année 2014 portant l'essentiel de l'augmentation (+ 7 %).

Les dépenses de vacances affectées à d'autres activités que l'action éducative s'élèvent à 15,7 M€ en 2014, soit 25 % du montant total de la direction. Elles couvrent des domaines d'activité très divers (rémunérations des professeurs des cours municipaux d'adultes, gardiennage, indemnités pour certains personnels de l'Education nationale, etc.).

Sur la période 2012/2014, ce bloc de dépenses progresse moins (+ 4 %) que celui de l'action éducative.

Le pilotage et la gestion actuelle des crédits de vacances ouvrent des voies d'amélioration. En effet, ce domaine d'activités se caractérise par une absence de normes générales s'imposant aux services opérationnels et une absence de mise à disposition des CASPE d'outils communs de gestion et de suivi.

Une fois notifiée à la DASCO, l'enveloppe des crédits de vacances ne fait l'objet d'aucune subdélégation aux entités pouvant les utiliser, rendant ainsi impossible toute responsabilisation, voire sensibilisation de leur gestion.

Le déroulé des procédures fait apparaître des phases successives alternant des opérations manuelles, d'autres partiellement informatisées, d'autres totalement automatisées, avec des saisies répétitives manuelles (e-planning). Ces ruptures dans la chaîne sont chronophages pour les agents et comportent un risque d'erreurs quand le contrôle a posteriori est insuffisant ou inexistant.

Cela étant, le recours aux crédits de vacances est, dans certains cas, nécessaire. Il permet de couvrir des temps d'activités très fractionnés, de rémunérer les agents exerçant une activité principale autre, de combler le taux de vacances structurel des adjoints d'animation et de pallier l'absentéisme des personnels permanents.

Les dépenses de vacances de la DASCO doivent connaître des facteurs de progression et de diminution, la tendance générale étant jusqu'à la rentrée 2016 marquée par une baisse.

Quatre éléments majeurs portent l'augmentation des dépenses : la mise en place de l'aménagement des rythmes scolaires, l'étalement dans le temps des normes plus contraignantes d'encadrement des enfants dans le cadre du contrat enfance jeunesse, l'application à la rentrée 2016 des normes types d'encadrement et l'indexation de certains taux de vacances.

Des facteurs de diminution de ces dépenses sont à attendre dans certains domaines. Certains sont la conséquence de décisions déjà prises, d'autres figurent parmi les recommandations de l'Inspection générale.

Un processus important de contractualisation de vacataires a concerné le secteur de l'animation et les cours municipaux d'adulte (respectivement 1 162 et 187 personnes). Toutefois, le gain réel doit être minoré pour tenir compte de l'absentéisme des agents contractuels compensé par des recrutements de vacataires.

L'absence d'inscription obligatoire pour accéder à un centre de loisirs constitue un frein majeur à une bonne adéquation du nombre d'encadrants à celui des enfants. Les auditeurs recommandent que l'inscription des enfants en centres de loisirs pour des périodes d'accueil bien déterminées - mercredis après-midi, petites vacances et grandes vacances - soit obligatoire pour accueillir tout enfant.

Par décret du 3 novembre 2014, les centres de loisirs du mercredi après-midi sont désormais des activités périscolaires. Les taux d'encadrement sont donc réglementairement inférieurs à ceux que la Ville de Paris applique actuellement.

D'autres recommandations plus ponctuelles concernent la transversalité dans le domaine du gardiennage, un contrôle renforcé du service fait, un réexamen des modalités de rémunération à la vacation, etc.

Enfin, l'Inspection générale préconise un mode de calcul partagé de l'enveloppe de vacances pour en faire un véritable outil de responsabilisation, une subdélégation de crédits auprès des entités dépensières et la mise en place d'un véritable système d'information qui manque à la DASCO.

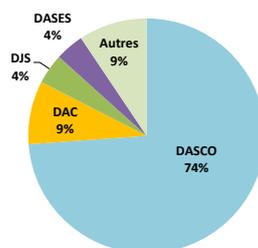
## INTRODUCTION

Les crédits de vacances sont utilisés à la direction des affaires scolaires (DASCO) pour répondre notamment à trois besoins : un besoin non couvert par un titulaire ou un contractuel sur un service périscolaire et extrascolaire, un besoin de remplacement en cas d'absence, un besoin spécifique dans le cadre de dispositifs particuliers (prise en charge du handicap, coup de pouce, indemnités à certains personnels de l'Education nationale, etc.).

En 2014, la DASCO a dépensé plus de 65 M€ de vacances. Représentant 74 % du montant total des vacances de la Ville de Paris, elle occupe une place prépondérante dans ce type de dépenses. Elle est suivie, de loin, par trois autres directions consommatrices (9 % pour la direction des affaires culturelles (DAC)<sup>1</sup>, 4 % pour la direction de la jeunesse et des ports (DJS)<sup>2</sup> et 4 % pour la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)<sup>3</sup>. Depuis 2012, le poids de la DASCO en vacances s'est accentué sensiblement passant de 69 % en 2012, à 73 % en 2013 et à 74 % en 2014.

Le graphique ci-après illustre cette part prépondérante de la DASCO.

**Graphique 1 : Part des directions dans les dépenses totales de vacances en 2014**



Source : DRH

Par ailleurs, le profil d'évolution de la dépense globale de la DASCO est spécifique. De 2013 à 2014, hors DASCO, les vacances progressent à la Ville de 1,24 %, contre 6,5 % à la DASCO. En outre, la DJS et la DAC, consommatrices significatives de vacances, enregistrent, sur la même période, une baisse de leurs dépenses, respectivement de 19,6 % et de 3 %.

De plus, l'augmentation en 2014 des dépenses de vacances à la DASCO est plus importante que ne le laisse apparaître le taux apparent de 6,5 %, le périmètre n'étant pas identique.

En effet, lors du dernier trimestre 2013, 1 162 vacataires ont été contractualisés. En 2014, ces agents ont ainsi disparu de la rubrique « vacances » pour basculer dans celle des « personnels permanents ». La comparaison entre 2013 et 2014 impliquerait donc la réintégration sur 2014 de la dépense de vacances de 2013 de ces 1 162 agents. La progression des crédits y est alors plus élevée de l'ordre de 13 M€.

Aussi, par lettre de mission du 24 octobre 2014, la Maire de Paris a-t-elle confié à l'Inspection générale une mission d'audit des dépenses de vacances à la DASCO.

<sup>1</sup> 7 735 864 € en 2014 pour la DAC.

<sup>2</sup> 3 678 777 € en 2014 pour la DJS.

<sup>3</sup> 3 471 601 € en 2014 pour la DASES.

La lettre de mission du 24 octobre délimite les trois objectifs de la mission :

- Réaliser un audit sur le mécanisme d'attribution et de suivi des vacances ;
- Effectuer un diagnostic de l'utilisation des dépenses de vacances et des effets de l'Aménagement des Rythmes Educatifs (ARE) et du Contrat Enfance Jeunesse (CEJ) sur leur augmentation ;
- Apporter des pistes quant à la mise en place d'un système d'information destiné à gérer les vacances de façon plus optimale.

La mission concernant uniquement les dépenses de vacances, la situation des vacataires (statut juridique, conditions d'exercice de leur métier, etc.) n'est pas un domaine d'investigation inclus dans la mission. Au demeurant, l'Inspection générale a déjà rédigé un rapport sur les vacataires à la Ville dont ceux de la DASCO (rapport n°01-17).

La période couverte par l'audit est celle des trois derniers exercices budgétaires clos (2012 à 2014), permettant ainsi une analyse des dépenses avant et après la mise en place de l'ARE et du CEJ.

Les vacances sont payées après constatation du service fait. Ainsi, un vacataire qui effectue son service au mois de mars est payé théoriquement le mois suivant en avril. Il en résulte un effet de report mensuel et global du montant des paiements de vacances. Le report constaté chaque année reste constant, entre 8 et 9 % du montant total de la dépense annuelle. Dans ces conditions, il n'a pas été jugé pertinent de neutraliser cet effet. Les montants indiqués dans la suite de ce rapport sont donc ceux de l'année de paiement, sauf précision expresse.

Afin de concentrer l'analyse sur les points essentiels, seules les dépenses de vacances par nature d'activités supérieures à 3 M€ en 2014 sont examinées dans ce rapport. Elles représentent 86 % des dépenses de vacances de la DASCO.

Seront ainsi examinées les dépenses de vacances afférentes aux activités suivantes :

- Les centres de loisirs (19,9 M€) ;
- L'interclasse (14,8 M€) ;
- La garderie et les études (6,6 M€) ;
- Le remplacement des gardiens (5,6 M€) ;
- L'aménagement des rythmes scolaires (5,1 M€) ;
- Les cours municipaux d'adultes (4,3 M€)
- Les indemnités des personnels de l'Education nationale (3,2 M€).

Toutefois, bien que d'un montant inférieur au seuil précité, les « *vacations dites administratives* » ont sensiblement augmenté sur la période d'audit, passant de 446 855 € en 2012 à 900 818 € en 2014, soit une progression de 102 %. Cette augmentation significative justifie que la nature de ces dépenses fasse l'objet d'un examen particulier.

Le présent rapport comprend quatre parties :

- La première décrit les dépenses de vacances du domaine de l'action éducative ;
- La deuxième partie examine les mêmes dépenses dans les autres secteurs ;
- La troisième partie analyse le pilotage et les procédures de gestion des crédits ;
- La dernière partie comprend les recommandations que l'Inspection générale propose à la suite des constatations.

## 1. LES DEPENSES DE VACATIONS POUR L'ACTION EDUCATIVE DES ENFANTS

### 1.1. Des dépenses de vacances en progression significative

Les dépenses de vacances affectées à l'action éducative sont les plus importantes. Elles s'élèvent à 49,7 M€ en 2014, soit 75 % du montant total de la direction. Elles couvrent tous les champs d'activité de ce domaine : centre de loisirs, interclasse, garderie et étude du soir, aménagement des rythmes éducatifs, etc.

Sur la période 2012/2014, ce bloc de dépenses est celui qui a augmenté le plus (+ 8 %), l'année 2014 portant l'essentiel de l'augmentation (+ 7 %).

Le tableau suivant détaille les montants et l'évolution des dépenses de vacances des temps périscolaire et extrascolaire.

**Tableau 1 : Montant et évolution des dépenses de vacances pour les activités périscolaire et extrascolaire de 2012 à 2014**

	2012	2013	2014	Variation 2012/2013	Variation 2013/2014
Aménagement des rythmes éducatifs	0	1 085 650	5 152 266	100%	375%
Centre de loisirs	25 770 536	23 337 253	19 907 547	-10%	-15%
Classe de découverte	959 945	1 015 215	1 174 897	5%	16%
Garderie et étude	5 151 304	5 623 044	6 619 357	8%	18%
Interclasse	12 026 043	13 243 051	14 853 128	9%	12%
Indemnité de résidence horaire	946 086	890 861	807 235	-6%	-9%
Service minimum d'accueil	21 505	43 005	26 689	50%	-38%
Soutien scolaire	1 160 776	1 144 020	1 208 499	-1%	6%
<b>TOTAL</b>	<b>46 036 195</b>	<b>46 382 099</b>	<b>49 749 618</b>	<b>1%</b>	<b>7%</b>

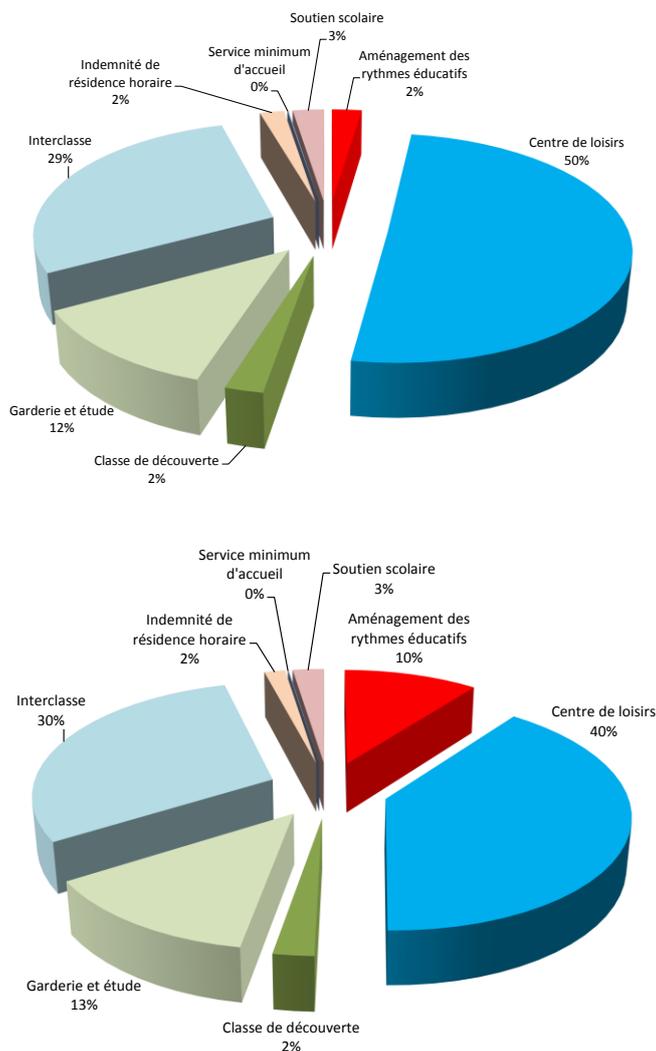
Source : DRH

Entre 2013 et 2014, l'impact de l'ARE apparaît clairement dans la modification de la part des activités dans les dépenses de vacances. Ainsi, l'ARE passe de 2 à 10 % des dépenses de vacances dans le bloc périscolaire et extrascolaire (+375 % de dépenses de vacances entre 2013 et 2014). A l'inverse, conséquence des nouveaux rythmes scolaires mettant fin aux centres de loisirs le mercredi matin, la dépense liée aux activités extrascolaires baisse de 15 % et voit sa part respective descendre de 50 à 40 %.

Les deux graphiques qui suivent illustrent la part croissante prise par les dépenses de vacances liées à l'ARE (la portion rouge augmente de 2013 à 2014) et la part décroissante des centres de loisirs (la portion bleue foncée diminue de 2013 à 2014).

Cela étant, l'ARE n'est pas la seule activité en augmentation. On constate des progressions de +6 % pour le soutien scolaire, +16 % pour les classes découvertes, +18 % pour la garderie et étude, +12 % pour l'interclasse.

Graphique 2 : Evolution de la part des activités périscolaire et extrascolaire de 2013 à 2014



Source : DRH et IG

## 1.2. Les centres de loisirs

### 1.2.1. La dépense de vacances la plus importante de la DASCO

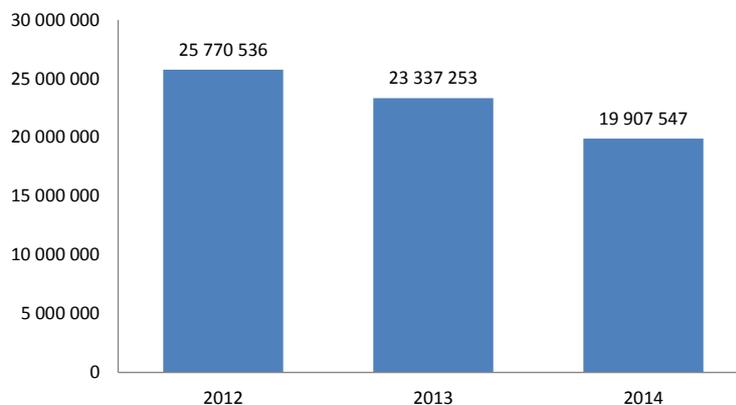
Les centres de loisirs garantissent l'accueil des enfants de 3 à 13 ans pendant les petites et les grandes vacances scolaires et les mercredis après-midi. Les enfants bénéficient d'un programme d'animation et de projets pédagogiques spécifiques.

L'enfant doit être inscrit au centre de loisirs avant le début de chaque période de vacances. Toutefois, dans la pratique, même non inscrit, il est accueilli au centre de loisirs de son choix.

Les centres de loisirs représentent une dépense de vacances en diminution constante : 25,77 M€ en 2012, 23,34 M € en 2013, 19,91 M € en 2014. Leur part dans le montant total des dépenses de vacances du bloc périscolaire et extrascolaire est passée de 56 % en 2012, à 50 % en 2013 et à 40 % en 2014. Toutefois, bien qu'enregistrant une baisse continue sur la période (- 9 % de 2012 à 2013 ; - 15 % de 2013 à 2014), les centres de loisirs continuent d'être le premier poste de dépenses de vacances en montant.

Cette baisse des dépenses s'explique principalement par la disparition du temps d'accueil en centre de loisirs le mercredi matin, conséquence des nouveaux rythmes scolaires en septembre 2013.

**Graphique 3 : Dépenses de vacances des centres de loisirs de 2012 à 2014**



Source : DRH, IG

Le taux de présence moyen en centres de loisirs varie selon les périodes et les types d'écoles :

- Mercredi : 24 % ;
- Toussaint : 16 % ;
- Noël : 8 % ;
- Hiver : 14 % ;
- Printemps : 14 % ;
- Grandes vacances pour les écoles maternelles : 6 % ;
- Grandes vacances pour les écoles élémentaires : 5 %.

Les normes d'encadrement appliquées en centres de loisirs pour la rentrée 2014-2015 sont de 1/12 en école élémentaire et de 1/8 en école maternelle. Sur la période d'audit, ces normes réglementaires sont constantes.

### 1.2.2. Une gestion non suivie et insuffisamment maîtrisée

L'application CDL (Centre De Loisirs) permet théoriquement de suivre au jour le jour la fréquentation des centres de loisirs et le nombre d'encadrants présents. Cette application présente des éléments majeurs de faiblesse : les saisies sont effectuées manuellement et les encadrants sont des personnes physiques non pondérées par la quotité de présence. Ainsi, un animateur qui fait uniquement l'activité du matin est comptabilisé de la même manière qu'un autre animateur qui fait à la fois les activités du matin et celles de l'après-midi. Il est donc impossible de vérifier précisément le ratio d'encadrement réel.

Compte tenu de l'absence d'inscription obligatoire des enfants, la DASCO évalue le nombre théorique d'enfants à accueillir en se fondant sur les données de l'exercice passé. Cette estimation est forcément approximative et peut facilement être remise en cause par une décision autre des parents, des éléments climatiques, des changements de programme des familles, etc. Cette évaluation peut ainsi aboutir à des situations de sur et de sous encadrement.

L'absence d'inscription des enfants en centres de loisirs ne permet pas une allocation optimale des ressources des équipes d'animation (cas d'un sur encadrement total, mais aussi d'un sous encadrement) et est un facteur de risques juridiques (cas de sous encadrement).

Les taux d'encadrement s'appliquant par centre de loisirs, un sur encadrement partiel, voire total, des enfants peut apparaître car il est exceptionnel que la division du nombre d'enfants présents par la norme d'encadrement donne un chiffre entier. Ainsi, l'éclatement des centres de loisirs sur Paris est une source potentielle de dépenses de vacances.

En outre, il est fréquent que les enfants des classes maternelles quittent les goûters récréatifs avant 18h30, entraînant alors un sur encadrement total ou partiel.

Graphique 4 : Sur encadrement théorique partiel ou total dans un centre de loisirs d'une école maternelle



Source : IG

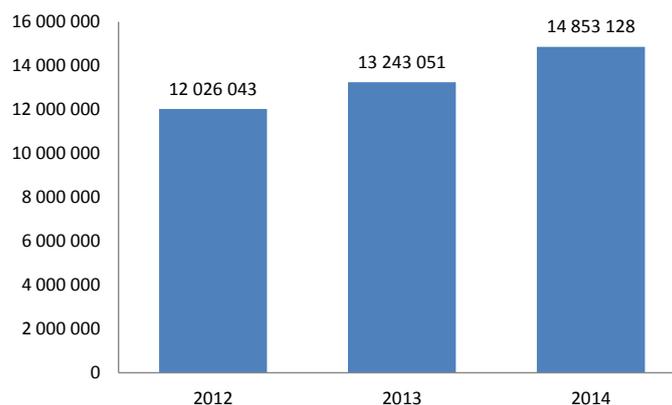
### 1.3. L'interclasse

L'interclasse correspond au temps périscolaire entre 11h30 et 13h30 au cours duquel les élèves déjeunent et sont encadrés par des personnels de la Ville de Paris (animateurs, agents techniques des écoles (ATE), agents spécialisés des écoles maternelles (ASEM)). Ces agents peuvent être des titulaires, des contractuels ou des vacataires.

L'interclasse est le second poste de dépenses de vacances de la DASCO (30 % du montant total des dépenses de vacation du bloc périscolaire et extrascolaire) en 2014. Il s'est élevé à 12 M€ en 2012, à 13,24 M€ en 2013 et à 14,85 M€ en 2014.

L'interclasse représente ainsi une dépense dynamique avec une hausse de 10 % de 2012 à 2013 et de 12 % de 2013 à 2014. L'introduction d'un temps d'interclasse supplémentaire le mercredi midi après l'école explique cette hausse significative.

Graphique 5 : Dépenses de vacances de l'interclasse de 2012 à 2014



Source : DRH

L'inscription préalable à la cantine est obligatoire.

La mesure de la fréquentation de l'interclasse ne fait pas l'objet d'un suivi systématique des directeurs d'école<sup>4</sup>. Les situations sont disparates selon les écoles et les CASPE. Dans les services centraux de la DASCO, la mesure de la fréquentation de l'interclasse résulte d'un relevé unique effectué au mois de mars. L'encadrement nécessaire découle de ce relevé unique à un instant t.

En 2014, les taux de fréquentation de l'interclasse sont de 83 % (113 270 enfants sur 136 693 enfants scolarisés) le lundi, le mardi, le jeudi et le vendredi et de 41 % (55 996 enfants sur 136 693 enfants scolarisés) le mercredi.

Conformément aux engagements de la Ville de Paris dans le cadre du CEJ, les normes d'encadrement sont différentes et progressives selon l'année, la nature, la situation des écoles et l'habilitation par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). Les normes cibles d'encadrement (un encadrant pour 10 enfants dans les écoles maternelles soit 1/10 ; un encadrant pour 14 enfants dans les écoles élémentaires soit 1/14<sup>5</sup>) doivent être appliquées à la rentrée scolaire 2016. Le tableau suivant montre l'évolution des normes d'encadrement depuis la rentrée scolaire 2012/2013 jusqu'à 2016/2017.

Tableau 2 : Evolution des normes d'encadrement de l'interclasse de 2012 à 2016

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
	1 encadrant pour				
Ecole maternelles	15	14	14	14	10
Ecoles élémentaires politique de la Ville	32	18	18	18	14
Ecoles élémentaires ZEP	30	30	18	18	14
Ecoles élémentaires phase 3	32	32	32	18	14
Ecoles élémentaires phase 4	32	32	32	32	14

Source : DASCO

La DASCO anticipe une augmentation des dépenses du temps du déjeuner, liée à l'évolution des normes d'encadrement. Les seuls éléments de baisse concernent la diminution des effectifs scolarisés dans les écoles publiques parisiennes.

#### 1.4. L'aménagement des rythmes éducatifs

La mise en place de l'ARE à Paris en septembre 2013 s'est traduite par l'organisation dans les écoles d'ateliers éducatifs gratuits et facultatifs deux fois par semaine, le mardi et le vendredi de 15h à 16h30. Ces ateliers sont conduits par des agents de la Ville de Paris ou des partenaires extérieurs. Ces derniers représentent environ le tiers du nombre des ateliers offerts et concernent principalement les écoles élémentaires.

<sup>4</sup> A défaut par les REV.

<sup>5</sup> Dans le corps du présent rapport, les normes d'encadrement seront inscrites sous la forme d'un rapport 1/ nombre d'enfants, soit par exemple un encadrant pour 24 élèves sera retranscrit 1/24.

**Tableau 3 : Part respective du nombre d'ateliers ARE effectués en régie ou par des partenaires extérieurs**

	1er trimestre 2013/14	2e trimestre 2013/14	3e trimestre 2013/14	1er trimestre 2014/15	Total
Ateliers en régie	67%	66%	67%	70%	68%
Ateliers partenaires extérieurs	33%	34%	33%	30%	32%

Source : DASCO

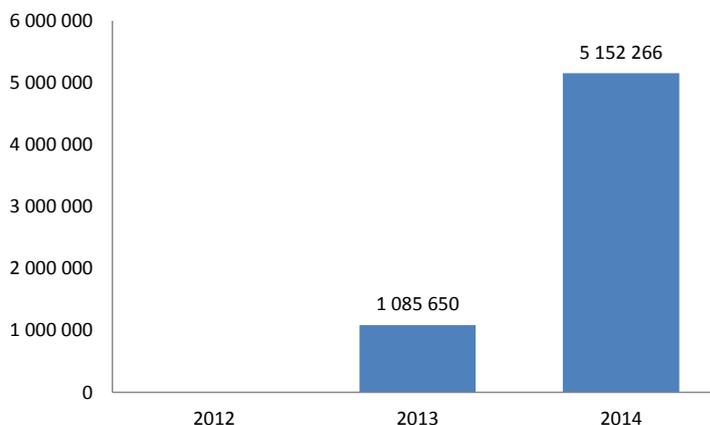
Le taux de fréquentation des ateliers ARE, produit à partir d'un relevé constaté en mars 2014 est de 80 % (108 749 enfants sur 136 693 enfants scolarisés).

Les normes d'encadrement sont de 1/14 dans les écoles maternelles et de 1/18 dans les écoles élémentaires. Ces normes sont stables jusqu'à la rentrée scolaire 2016 où elles passeront alors à 1/10 pour les écoles maternelles et à 1/14 dans les écoles élémentaires.

Les enfants qui fréquentent les ateliers ARE sont inscrits au préalable dans les différents ateliers. La DASCO demande aux REV la transmission de la fréquentation des ateliers ARE de manière exhaustive.

Les dépenses de vacances au titre de l'ARE s'établissent à 5,15 M€ en 2014 contre 1,1 M€ en 2013. De 2013 à 2014, l'ARE est l'activité qui enregistre la plus forte progression de dépenses de vacances avec + 375 %. Cette forte progression n'est pas significative car l'année 2013 ne comporte que quatre mois contre dix mois en 2014. La part de l'ARE dans le total des dépenses de vacances du bloc périscolaire et extrascolaire passe de 2 % à 10 % de 2013 à 2014.

**Graphique 6 : Dépenses de vacances de l'ARE de 2013 à 2014**



Source : DRH, IG

Cela étant, nonobstant le point signalé d'une comparaison non pertinente entre les exercices 2013 et 2014, des facteurs de hausse marquent ce secteur d'activité.

L'alignement sur les normes 1/14 et 1/18 selon les types d'écoles explique cette augmentation des crédits de vacances consacrés à l'ARE. Il convient de souligner qu'en 2013, les activités du soir des écoles élémentaires ont des normes très inférieures : 1/25 dans les écoles en ZEP et 1/27 pour les autres écoles non ZEP et non incluses dans un périmètre de politique de la Ville.

Les auditeurs signalent la majoration de la rémunération des animateurs à compter de février 2014. Les animateurs se sont vus reconnaître le temps consacré à la préparation d'un atelier et au rangement du local après une séance. Cette reconnaissance s'est

traduite par l'attribution rémunérée d'un quart d'heure de préparation et d'un quart d'heure de rangement après l'atelier, soit 2 heures payées. L'impact de cette mesure se fera sentir en année pleine en 2015.

Des formations ont été mises en place pour des agents en charge des ateliers ARE. Lorsque les formations se déroulaient alors que le vacataire devait exercer une activité pour le compte de la DASCO, le paiement des vacances correspondantes a été maintenu. Les vacataires absents pour formation ont été remplacés par d'autres vacataires, entraînant aussi des vacances supplémentaires. La DASCO n'a pu fournir ni le nombre d'heures de formations dispensées dans ce cadre, ni le nombre de vacataires concernés, ni le nombre de vacataires remplaçants. Dans ces conditions, il est impossible de mesurer l'impact de ces formations sur les dépenses de vacances dans le cadre de l'ARE.

L'absence de données consolidées à la DASCO permettant d'identifier les jours et les motifs d'absence les plus utilisés par certains personnels permanents rend impossible toute mesure pertinente de l'impact de l'absentéisme sur les temps dédiés à l'ARE. Toutefois, de sa propre initiative, une circonscription des affaires scolaires et de la petite enfance (CASPE<sup>6</sup>) procède à des relevés précis des congés des ASEM depuis la rentrée septembre 2014. Bien que couvrant un périmètre incomplet (l'échantillon comprend 44 écoles), les fichiers analysés par l'Inspection générale font ressortir que les journées du mardi et du vendredi sont celles qui concentrent le moins de prise de congés par les ASEM. En effet, alors que ces journées représentent 44 % des demi-journées travaillées dans la semaine, les jours de congés pris par les ASEM sur ces jours ne représentent que 38 % des congés.

### **1.5. Les études et le goûter**

Les études et le goûter regroupent les temps du soir en école élémentaire et en école maternelle. Le goûter correspond à la période allant de 16h30 à 18h30. Les études sont organisées de 16h30 à 18h de fin septembre à fin juin et les ateliers bleus culturels (de la compétence de la DASCO) et sportifs (de la compétence de la DJS) sont des alternatives aux études surveillées.

Obligatoire, l'inscription aux goûters et aux études surveillées est bimestrielle avec tacite reconduction. Pour les ateliers bleus, les inscriptions s'effectuent en début d'année scolaire auprès du directeur d'école, avec l'engagement de participer aux 30 séances organisées dans l'année.

Conformément aux engagements de la Ville de Paris dans le cadre du CEJ, les normes d'encadrement sont différentes et progressives selon l'année scolaire, la nature, la situation des écoles et l'habilitation par la DDCS. Les normes cibles d'encadrement (1/10 dans les écoles maternelles et 1/14 enfants dans les écoles élémentaires) doivent être appliquées à la rentrée scolaire 2016. Le tableau suivant montre l'évolution des normes d'encadrement depuis la rentrée scolaire 2012/2013 jusqu'en 2016/2017.

---

<sup>6</sup> Dans le corps de ce rapport, le sigle CASPE recouvre indifféremment les circonscriptions des affaires scolaires aux seules compétences scolaires et les circonscriptions des affaires scolaires et de la petite enfance dont les compétences concernent les domaines scolaires et de la petite enfance.

Tableau 4 : Evolution des normes d'encadrement de l'étude et du goûter de 2012 à 2016

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
	1 encadrant pour				
Ecole maternelles	27	14	14	14	10
Ecoles élémentaires politique de la Ville	27	18	18	18	14
Ecoles élémentaires ZEP	25	25	18	18	14
Ecoles élémentaires phase 3	27	27	27	18	14
Ecoles élémentaires phase 4	27	27	27	27	14

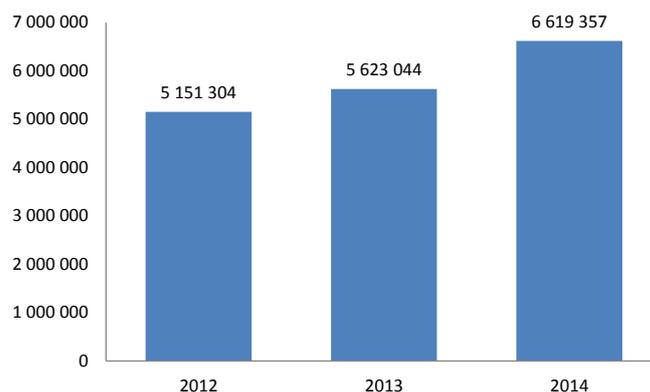
Source : DASCO

La fréquentation du goûter et des études ne fait pas l'objet d'un suivi systématique des directeurs d'école<sup>7</sup>. Les situations sont disparates selon les écoles et les CASPE. Côté DASCO, la mesure de la fréquentation du goûter résulte d'un relevé unique effectué au mois de mars. L'encadrement nécessaire découle de ce seul relevé à un instant t, faute de système d'information.

Les dépenses de vacances au titre du goûter et des études s'élève à 6,62 M€ en 2014, contre 5,62 M€ en 2013 et 5,15 M€ en 2012. La part du goûter et les études dans le bloc périscolaire et extrascolaire progresse modérément : 12 % du montant total des dépenses de vacances en 2012, 13 % en 2013 et 14 % en 2014. A cette progression modérée répond cependant une hausse significative des dépenses : + 9 % de 2012 à 2013 et +18 % de 2013 à 2014.

L'augmentation constatée résulte pour l'essentiel de l'application des nouvelles normes d'encadrement. Leur extension vers d'autres écoles en 2015, puis la généralisation de normes plus contraignantes en 2016 laissent augurer une progression des dépenses de vacances de ce secteur.

Graphique 7 : Dépenses de vacances études et goûter de 2012 à 2014



Source : DRH

<sup>7</sup> A défaut par les REV.

## 1.6. Les postes ouverts hors normes d'encadrement

### 1.6.1. Une grande diversité de dispositifs

La Ville de Paris a mis en place 22 dispositifs spécifiques d'accompagnement ou de complément aux activités périscolaires et extrascolaires soumis à des normes d'encadrement (cf. 1.2 à 1.5 du présent rapport). Les postes ainsi ouverts qualifiés comme hors normes d'encadrement ont un caractère facultatif et constituent notamment des autorisations de tirage supplémentaires.

1 166 508 heures sont théoriquement affectées à ces dispositifs. Ces postes peuvent être occupés par des agents permanents (titulaires et contractuels) et des vacataires. Huit dispositifs<sup>88</sup> regroupent à eux-seuls plus de 88 % des heures annuelles théoriques. Il s'agit par ordre décroissant des postes « Projet Personnalisé de Scolarisation » (PPS), animateurs lecture, renforts, coups de pouce/Alem, classes de découverte, centres de ressources centraux, été et centres de ressources locaux.

La DASCO a élaboré spécialement pour la mission un tableau récapitulatif des 22 rubriques nommées « niches » par cette direction. Elle ne disposait pas de cet outil de suivi, uniquement théorique et prévisionnel, auparavant.

Le tableau ci-dessous retrace les 22 « niches » recensées.

Tableau 5 : Dispositifs hors normes d'encadrement pour 2014/2015

	Nombre d'heures annuelles	En % du total	% cumulé
Postes PPS	452 279	38,77%	38,77%
Animateurs lecture	117 660	10,09%	48,86%
Postes de renforts	100 454	8,61%	57,47%
Coup de pouce/Alem	88 044	7,55%	65,02%
Classe de découverte	87 580	7,51%	72,53%
Centres de ressources centraux	63 606	5,45%	77,98%
Dispositif été (hors REV)	63 110	5,41%	83,39%
Centres de ressources locaux	59 528	5,10%	88,49%
Postes de réserves	39 226	3,36%	91,85%
Brigades ARE	26 520	2,27%	94,13%
Référents ARE	25 976	2,23%	96,35%
Configuration de locaux	11 040	0,95%	97,30%
Lycées	10 488	0,90%	98,20%
Classes à Paris	4 922	0,42%	98,62%
Vacances Arc en ciel	4 000	0,34%	98,96%
Réserve étude	3 468	0,30%	99,26%
Ateliers	2 277	0,20%	99,46%
Indemnités enseignants classes de découverte	2 255	0,19%	99,65%
Transfert	1 932	0,17%	99,82%
Coordination	1 104	0,09%	99,91%
Violence	927	0,08%	99,99%
Assistants de langue	112	0,01%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>1 166 508</b>	<b>100%</b>	

Source : DASCO

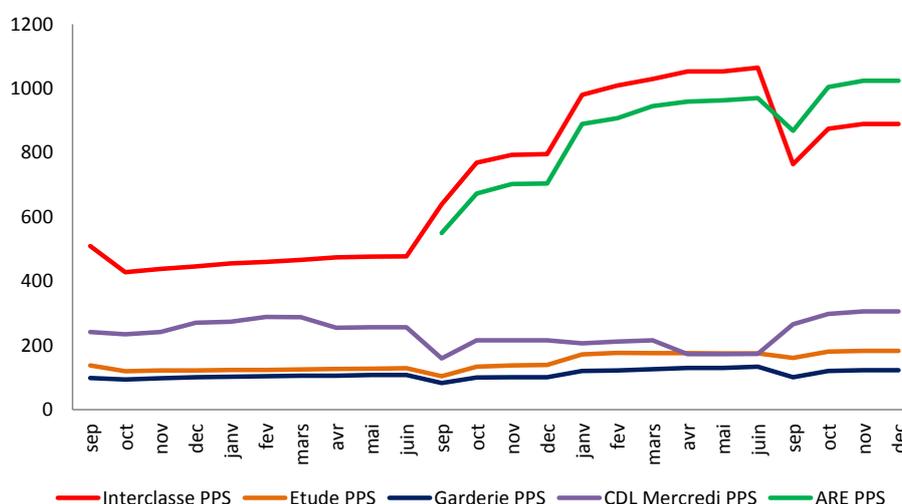
<sup>88</sup> Ces huit dispositifs bénéficient chacun de plus de 40 000 heures annuelles.

### 1.6.1.1. Le dispositif « projet personnalisé de scolarisation »

Avec 38,77 % du total des heures prévues, le dispositif « *projet personnalisé de scolarisation* » (PPS) est le plus important. Dans le tableau transmis, la DASCO n'a pas fait mention du nombre de postes, mais d'un nombre théorique de 452 279 heures annuelles prévues. Le nombre de postes ouverts figure sur un autre document établi tous les mois (récapitulatif du nombre de postes) adressé ultérieurement à l'Inspection générale par la sous-direction de l'action éducative et périscolaire (SDAEP). Ces postes sont dédiés à l'accueil des enfants en situation de handicap. La décision d'ouverture s'effectue après un examen de chaque situation. Les postes sont ouverts au trimestre pour les temps extrascolaires et à l'année pour les temps périscolaires. Le suivi des postes de PPS mériterait d'être renforcé notamment eu égard au volume d'heures en jeu et à la tendance à la hausse de ces heures. En effet, le nombre de postes ouverts est passé de 988 en septembre 2012 à 2 525 en décembre 2014, soit une multiplication par 2,55.

Depuis septembre 2012 : l'interclasse et l'ARE constituent les deux activités les plus consommatrices de postes PPS comme l'illustre le graphique suivant.

**Graphique 8 : Nombre de postes PPS de septembre 2012 à décembre 2014**



Source : DASCO, IG

S'agissant de la progression des postes PPS sur l'interclasse, la DASCO ne rajoute pas un poste chaque fois qu'arrive un enfant en situation de handicap. Elle examine au regard de la norme d'encadrement la marge possible, notamment si le nombre de postes dont dispose l'école est proche du seuil ou non. En augmentant le nombre d'écoles répondant à une norme de 1/18 ou de 1/14, les groupes sont plus petits et on atteint donc plus vite le seuil qui conduit à ajouter un poste. Aussi, plus on bascule d'écoles dans la nouvelle norme, plus on augmente le nombre potentiel de postes de renfort.

Pour ce qui concerne les postes PPS sur le temps ARE, ils ne sont pas attribués selon les mêmes règles. La Ville de Paris a systématiquement attribué un poste à toutes les écoles accueillant une classe pour l'inclusion scolaire (CLIS). Sur certaines CLIS, des renforts ont été ajoutés après examen avec la référente handicap de secteur. Par exemple, une CLIS accueillant des enfants avec des troubles de comportement s'est vue attribuer deux postes de renfort. L'apport de postes PPS supplémentaires est examiné de la même manière que pour l'interclasse. La progression des postes PPS sur le temps ARE s'explique par le fait qu'il s'agit d'une activité nouvelle. De la même manière que pour l'interclasse, mais de façon plus accentuée, l'effet de seuil joue plus vite dans l'évaluation du besoin puisque

toutes les écoles appliquent une norme d'encadrement de 1/14 en école maternelle et 1/18 en école élémentaire.

Alors que les postes PPS des centres de loisirs du mercredi connaissent une tendance générale à la baisse depuis septembre 2012, ils progressent significativement à partir de la rentrée 2014.

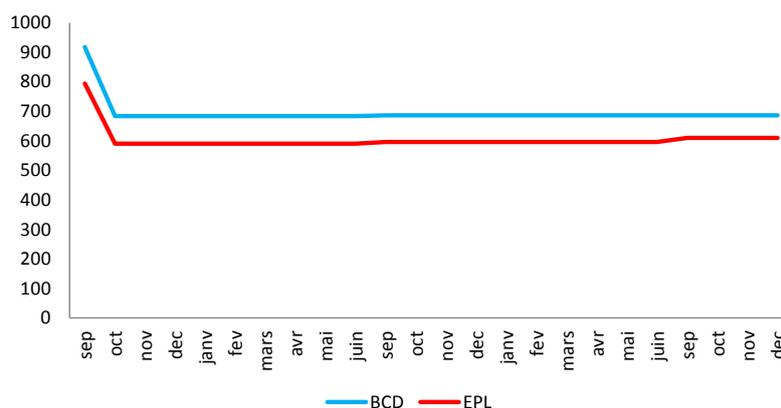
#### 1.6.1.2. Les animateurs lecture

Le deuxième dispositif est constitué par les animateurs lecture avec 424 postes prévus pour 117 660 heures théoriques annuelles, soit 10,09 % du total des heures. Dans le cadre du plan Paris lecture, des espaces lecture accueillent des groupes d'enfants pour un atelier lecture pendant l'interclasse et le soir (étude ou goûter).

Le nombre de postes est stable sur la période audité, mais éloignée du nombre théorique communiqué par la SDAEP.

Dans les écoles habilitées par la DDCS dans le cadre du CEJ, les animateurs lecture sont inclus dans la norme d'encadrement. Au fur et à mesure des déclarations auprès des services de l'Etat, les autres animateurs lecture entrent progressivement dans les normes. C'est un facteur de baisse des dépenses de vacances lorsque des vacataires exercent cette fonction.

Graphique 9 : Nombre de postes BCD et EPL tous temps confondus de septembre 2012 à décembre 2014



Source : DASCO

#### 1.6.1.3. Les postes de renforts

Le troisième dispositif est représenté par les postes de renforts qui comptent 189 postes prévus pour 100 454 heures annuelles, soit 8,61 % du total des heures. Une dotation est attribuée par CASPE et par période pour remplacer des animateurs absents ou pour renforcer une équipe en cas d'insuffisance ponctuelle pendant les petites vacances et les mercredis.

#### 1.6.1.4. Le dispositif Coup de pouce-Alem

Le quatrième dispositif est constitué par les postes Coup de pouce/Alem. Objet d'un pilotage Education nationale-Ville de Paris, il accompagne les élèves dans l'acquisition des fondamentaux en classe de CP et de CM2. Il compte 319 postes prévus pour 88 044 heures annuelles, soit 7,55 % du total des heures. L'intégration dans le temps des ARE de ce dispositif mérite d'être examinée.

#### 1.6.1.5. Les classes de découverte

Le cinquième dispositif est constitué par les classes de découverte, qui comptent 1 208 postes pour 87 580 heures annuelles prévues, soit 7,51 % du total des heures. Il s'agit de postes d'accompagnateurs qui encadrent les enfants avant le départ.

#### 1.6.1.6. Les centres de ressources centraux et locaux

Le sixième dispositif est représenté par les neuf centres de ressources centraux qui comprennent 40 postes prévus, pour 63 606 heures annuelles, soit 5,45 % du total des heures. Concentrant des compétences particulières sur tous les temps, ces centres de ressources ont un rôle de formation, d'expertise, d'accompagnement de projet et de fourniture d'outils pédagogiques.

**Tableau 6 : Centres de ressources centraux**

	Nombre de postes	Nombre d'heures annuelles	En %
paris lecture	11	17 491	27%
multimédia	7	11 131	17%
cinémathèque	6	9 540	15%
paris sciences	3	4 771	8%
citoyenneté	3	4 771	8%
éducation et environnement	3	4 771	8%
goût et éducation nutritionnelle	3	4 771	8%
enfance handicapée	2	3 180	5%
musique	2	3 180	5%
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>63 606</b>	<b>100%</b>

Source : DASCO, IG

Un autre dispositif est représenté par les centres de ressources locaux, qui totalisent 122 postes pour 59 528 heures annuelles, soit 5,1 % du total des heures. Ces postes sont ouverts dans les CASPE. Les animateurs intervenant ont des compétences spécialisées (citoyenneté, judo, astronomie, etc.) et accueillent des enfants dans les centres de loisirs de proximité. La CASPE fait bénéficier le centre de loisirs de cette expertise. En outre, ces animateurs transmettent leur savoir à d'autres animateurs sur différentes écoles.

#### 1.6.1.7. Le dispositif »Eté «

Le septième dispositif est représenté par le dispositif été qui comprend 315 postes prévus pour 63 110 heures annuelles, soit 5,41 % du total des heures. Il renforce les accueils de loisirs d'été afin de sécuriser les espaces nature et de découverte et les séjours aventures. Il s'agit par exemple de surveillants de baignade ou d'animateurs chargés d'assister les directeurs afin de faciliter l'accueil des groupes et la mise en place des activités de plein air.

#### 1.6.1.8. Les autres dispositifs

Les autres dispositifs hors normes d'encadrement représentent chacun moins de 5 % du total des heures annuelles théoriques. Ils sont retracés dans le tableau qui suit.

**Tableau 7 : Dispositifs hors normes d'encadrement représentant moins de 5 % des heures annuelles totales**

Dispositif	Heures annuelles	Postes prévus	Observations
Postes "Réserves"	39226	443	Répondre aux variations de fréquentation quotidienne dans les centres de loisirs des vacances. Ces enveloppes représentent une autorisation de recrutement mais ne donnent pas lieu nécessairement à des recrutements effectifs.
Brigades ARE	26520	188	Renforcer l'accueil sur les créneaux des ateliers éducatifs des mardis et vendredis et le cas échéant remplacer les animateurs absents sur ces temps.
Référents ARE	25976	200	Renforcer l'encadrement dans les plus grandes écoles et dans les écoles polyvalentes et assister les REV sur les temps de l'ARE.
Configuration de locaux	11040	41	Renforcer l'encadrement sur les temps de l'interclasse, de l'étude et du goûter, compte tenu de la complexité de certains locaux.
Lycées	10488	38	Encadrement de l'interclasse des lycées municipaux . Prise en charge par l'Etat lors de la rentrée 2015.
Classes à Paris	4922	236	Postes liés au dispositif Cinémathèque et Paris Lecture.
Vacances Arc en ciel	4000	Non renseigné	Accompagnement
Réserve "Etude"	3468	151	Dotation transitoire attribuée en septembre pour l'accueil des enfants avant la mise en place des ateliers bleus.
Ateliers	2277	9	Temps d'ateliers ayant précédé l'aménagement de rythmes éducatifs.
Transfert	1932	7	Sécuriser l'accompagnement d'enfants ne déjeunant pas sur place.
Classes de découverte	2255	Non renseigné	Indemnités enseignants classes de découverte
Coordination	1104	4	
Violence	927	5	Renforcer l'encadrement dans des écoles exposées à une problématique de violence.
Langues	112	14	Favoriser l'apprentissage des langues.

Source : DASCO, IG

### 1.6.2. Des données inexistantes quant à l'exécution et aux heures de vacances effectives

La DASCO n'a pu fournir un tableau consolidé indiquant parmi ces 1 166 508 heures, les heures effectuées par des vacataires et celles faites par des agents permanents. Elle a transmis le code émoluments de vacation pour chaque dispositif à l'exception des vacances Arc en ciel.

Toutefois, plusieurs rubriques utilisent le même code émoluments. Ainsi, le code vacation V67 concerne aussi bien les rubriques Violence, Postes PPS, centres de ressources locaux, centres de ressources centraux, postes de renforts, et postes de réserves. De même, les codes V85, V87 et V89 concernent pour les temps du midi, de l'étude et du goûter les rubriques configuration de locaux, ateliers, coordination, transfert, animateurs lecture, lycées, Coup de pouce/Alem, PPS, et centres de ressources centraux. A chaque rubrique ne correspond donc pas un code de vacation unique permettant d'identifier le montant de crédits de vacations correspondant.

Il n'existe pas de connaissance du montant correspondant à ces dispositifs, ni des montants correspondants aux heures des vacances et aux heures de permanents.

Enfin, il n'existe pas de données permettant de rapprocher le prévisionnel de 1 166 508 heures pour l'année scolaire 2014-2015 du nombre d'heures effectivement

réalisées pour l'année scolaire 2013-2014, ni à un niveau de détail plus fin pour ce qui concerne les heures prévisionnelles et les heures réalisées par les agents vacataires.

La mission s'interroge sur cette multitude de rubriques et sur la juste allocation des ressources aux besoins. L'examen des postes ouverts hors normes d'encadrement conduit à souligner le manque d'outils de suivi de la DASCO, aussi bien pour le prévisionnel que l'exécuté. Le manque d'outils de connaissance et de pilotage est manifeste dans ce domaine.

## 2. LES AUTRES PRINCIPALES VACATIONS DE LA DASCO

### 2.1. Des dépenses en progression sensible

Les dépenses de vacances affectées à d'autres activités que l'action éducative s'élèvent à 15,7 M€ en 2014, soit 25 % du montant total de la direction. Elles couvrent des domaines d'activité très divers (cours municipaux d'adultes, gardiennage, indemnités pour certains personnels de l'Education nationale, etc.).

Sur la période 2012/2014, ce bloc de dépenses progresse moins (+ 4 %) que celui de l'action éducative.

Le tableau suivant détaille les montants et l'évolution de ces dépenses de vacances.

**Tableau 8 : Montant et évolution des dépenses de vacances pour les activités autres que l'action éducative de 2012 à 2014**

	2012	2013	2014	Variation 2012/2013	Variation 2013/2014
Gardiens remplaçants	4 975 836	5 128 451	5 659 693	3%	10%
Convoyage	68	16 680	38 150	100%	129%
Indemnité différentielle de SMIC	807 627	821 056	864 722	2%	5%
Art (modèles)	26 529	24 772	22 656	-7%	-9%
Cours municipaux d'adultes	4 449 177	4 564 485	4 340 820	3%	-5%
Professeurs de la ville de Paris	94 805	91 575	88 729	-4%	-3%
Indemnités personnels Educ. Nationale	3 055 054	3 236 440	3 214 698	6%	-1%
Facil familles	446 855	645 222	900 918	31%	40%
Collecte de fonds	687 605	479 024	512 299	-44%	7%
Projet collège	68 774	96 583	78 650	29%	-19%
Hors champ	15 354	23 153	28 322	34%	22%
<b>TOTAL</b>	<b>14 627 684</b>	<b>15 127 441</b>	<b>15 749 657</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>

Source : DRH

Aucune de ces activités générant des dépenses de vacances ne sont assujetties à des normes d'encadrement. Elles sont toutes régies par un mécanisme simple : une personne effectue une vacation pour répondre à un besoin fonctionnel et est ainsi rémunérée selon un montant délibéré par le Conseil de Paris.

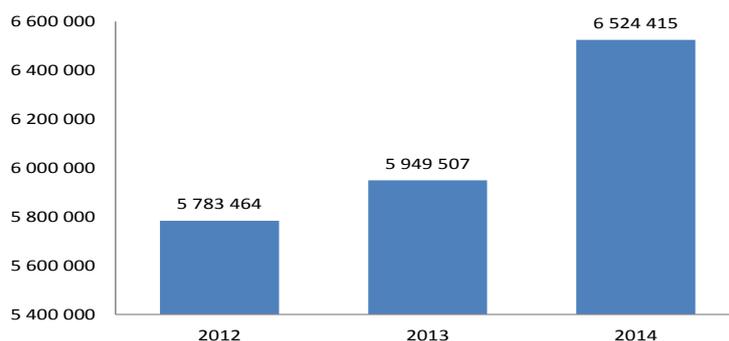
### 2.2. Les vacances liées au gardiennage

#### 2.2.1.1. Une dépense importante en progression

Les fonctions de surveillance et d'accueil dans les écoles parisiennes sont assurées par des agents de service dénommés « gardienne » ou « gardien ». Des gardiens payés sur des crédits de vacances assurent le remplacement des gardiens absents, parfois de manière permanente, parfois sur des temps courts.

En 2014, les dépenses de vacances de gardiennage se sont élevées à 6,5 M€. Elles représentent le quatrième montant après les centres de loisirs, l'interclasse et les activités périscolaires du soir. Le graphique ci-après illustre les montants de ces dépenses sur les trois dernières années.

Graphique 10 : Dépenses de vacances de gardiennage de 2012 à 2014

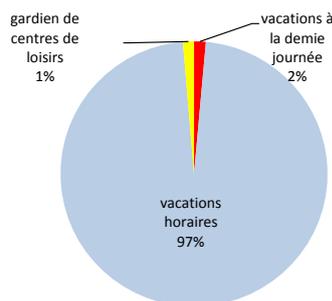


Source : DRH

Comme on peut le constater, ces dépenses augmentent constamment depuis 2012, soit + 13 % pour la période examinée.

L'essentiel est constitué de vacances payées à l'heure (97 % du montant), les vacances pour une demie journée et pour les centres de loisirs étant très faibles (respectivement 2 % et 1%).

Graphique 11 : Répartition par catégories de dépenses de vacances de gardiennage en 2014



Source : DRH, IG

### 2.2.1.2. Des causes multiples de l'augmentation des vacances de gardiennage

#### 2.2.1.2.1. *La conjugaison d'un effet taux et d'un effet masse*

##### ◆ Un effet taux non négligeable

Les taux des différentes vacances versées aux gardiens vacataires ont sensiblement progressé ces dernières années. Sur la période 2012-2014, l'augmentation a été de 4,64 %.

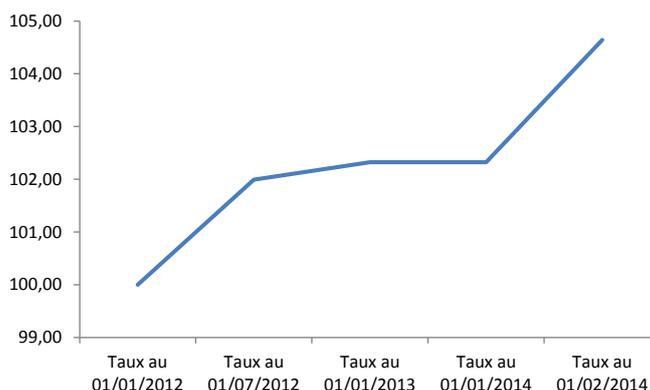
Tableau 9 : Evolution des taux de vacances de gardiennage de 2012 à 2014

Code émoluments	Taux au 01/01/2012	Taux au 01/07/2012	Taux au 01/01/2013	Taux au 01/01/2014	Taux au 01/02/2014	Variation 2014/2012
V54	76,97	78,50	78,76	78,76	80,54	4,64%
V55	38,49	39,25	39,38	39,38	40,27	4,64%
V56	7,70	7,85	7,88	7,88	8,05	4,64%
V57	10,92	11,14	11,17	11,17	11,43	4,64%

Source : DRH, IG

L'examen des indices de progression montre que l'essentiel de l'augmentation s'est fait sentir en 2014 comme l'illustre le graphique qui suit. C'est un élément d'explication de l'accroissement de ces dépenses de vacances en 2014 par rapport à 2013. Les auditeurs relèvent toutefois que l'effet taux sur 2014 n'a été que partiel (11 mois sur 12) et que son effet se fera sentir plus fortement en 2015, d'autant que le taux de 2015 a augmenté de 1,58 % par rapport à celui de 2014. A périmètre constant, une progression de cette dépense en 2015 est prévisible.

Graphique 12 : Indices de progression des taux de vacances de gardiennage de 2012 à 2014



Source : DRH, IG

◆ Un effet masse porteur de l'augmentation

Le nombre de vacataires gardiens a augmenté sur la période auditée, principalement pour ceux payés à la demi-journée dont le nombre a presque doublé en trois ans (616 vacataires en 2012 contre 1 100 en 2014). Le tableau suivant détaille par type de vacances le nombre d'agents concernés de 2012 à 2015.

Tableau 10 : Nombre de gardiens vacataires payés répartis par type de vacances de 2012 à 2014

Nombre de gardiens payés	2012	2013	2014	Variation de 2012 à 2014
en vacances à la journée	13	8	0	-100%
en vacances à la demi-journée	616	767	1 100	79%
en vacances horaires	8 526	9 388	9 363	10%
comme gardien de centres de loisirs	41	37	36	-12%
TOTAL	9 196	10 200	10 499	14%

Source : DRH, IG

◆ La conjugaison des deux facteurs (taux et masse)

L'examen comparatif des indices de progression de 2012 à 2014 du montant versé et du nombre de gardiens vacataires payés montre bien le jeu combiné des deux facteurs de hausse, les indices constatés étant différents. Ainsi, de 2013 à 2014, pour les vacances à la demi-journée, le nombre de gardiens concernés connaît un indice de progression de 143 (effet masse), celui du montant versé de 165 (effet masse amplifié par l'effet taux). Un même mouvement est constaté pour les vacances horaires.

**Graphique 13 : Indices de progression du nombre de gardiens et du montant versé pour les vacances à la demi-journée et à l'heure de 2012 à 2014**

		2012	2013/2012	2014/2013
variations indice (montant)	vacations à la demie journée	100	130	165
	vacations horaires	100	103	110
variations indice (nombre de gardiens)	vacations à la demie journée	100	125	143
	vacations horaires	100	110	100

**2.2.1.2.2. Une multitude de causes de recours à des gardiens vacataires**

Une multitude de causes explique le recrutement de gardiens vacataires. Toutefois, il est impossible de calculer le poids, en termes de dépenses de vacances, de chacun des faits générateurs connus.

◆ Les absences des gardiens

- Les absences individuelles

Il n'existe pas de statistiques concernant le taux d'absentéisme des seuls agents techniques des écoles (ATE) exerçant les fonctions de gardien. Les seules données concernent l'ensemble des agents du corps, titulaires ou contractuels, logés ou non.

Le tableau qui suit détaille, par année et par statut, le taux d'absentéisme des ATE, hors congés annuels et journées de récupération du temps de travail.

Hors congés annuels et jours de récupération du temps de travail, le taux d'absentéisme des ATE fonctionnaires<sup>9</sup> s'élèvent à 14,12 % en 2012, 13,25 % en 2013 et 14,16 % en 2014.

Compte tenu de l'obligation de surveillance et d'accueil dans les écoles, ces absences individuelles donnent lieu à des remplacements par des vacataires. L'augmentation du taux d'absentéisme en 2014 (+ 0,91 point) explique une partie de la progression des dépenses de vacances. En équivalent temps plein, ce taux représente, à effectif constant, 63 emplois de gardiens en 2013 et 68 emplois de gardiens en 2014, soit cinq emplois supplémentaires compensés notamment par des crédits de vacances.

<sup>9</sup> Sur les 481 gardiens recensés par la DASCO, un seul agent est contractuel.

Tableau 11 : Taux d'absentéisme des agents techniques des écoles de 2012 à 2014

	2012	2013	2014
Taux d'absentéisme des ATE titulaires	14,12%	13,25%	14,16%
Taux d'absentéisme des ATE contractuels	4,34%	4,62%	4,22%
Taux d'absentéisme des ATE titulaires et contractuels	11,34%	10,69%	11,02%

Source : DASCO

- Les absences en application du règlement des gardiens

Le règlement de service des gardiens et des gardiennes des écoles de la Ville de Paris a été arrêté le 17 juin 2005. Il comprend des dispositions sur l'organisation du temps de travail, les compensations et les récupérations. Le tableau qui suit décrit les différentes situations.

Tableau 12 : Tableau des possibilités d'absence figurant dans le règlement de service des gardiens et des gardiennes

<b>GARDIENNES ET GARDIENS LOGES</b>	Autorisation d'absence du samedi 12 h au lundi 6 h
	Interruption quotidienne de service de 2 heures, sauf samedi
	Possibilité de réserver sur ces 2 h, un 1/4 h pour disposer de 3 h 15 d'affilée un jour par semaine
	Une soirée libre par semaine
	22 jours de récupération de temps de travail
	Autorisation d'absence de 15 samedis par an en l'absence de classes ou d'une autre activité
	Récupération de 30 minutes pour les cours municipaux pour adultes, les ateliers beaux arts et les occupations par des associations se terminant entre 19 h et 20 h 30
	Récupération d'une heure pour les cours municipaux pour adultes, les ateliers beaux arts et les occupations par des associations s'achevant à 21 h et au-delà
	Impossibilité de faire plus de trois gardiennages par semaine le soir
	Récupération d'1 h 30 pour les conseils de quartier se terminant au-delà de 19 h
	Récupération d'une demi-journée lors des réunions électorales publiques le samedi après-midi
	Congés annuels
	<b>GARDIENNES ET GARDIENS NON LOGES</b>
Interruption de service entre une et trois heures par semaine	
Repos d'une durée équivalente à celle effectuée le samedi matin	
Congés annuels (5 fois les obligations hebdomadaires de service et 8 jours supplémentaires)	

Source : DASCO, IG

La mise en œuvre de ces droits implique, pour les CASPE, une obligation de remplacement.

La DASCO ne dispose toutefois pas de données permettant de faire le lien entre ces différentes occurrences et le recrutement d'un vacataire.

L'utilisation des écoles pour des activités non destinées aux enfants est selon la DASCO une cause de l'augmentation des crédits de vacances. Il n'existe aucune donnée qui permette

d'objectiver cette assertion en l'absence de comptabilisation. Cette dernière est rendue plus difficile en l'absence de règles fixant les conditions générales d'admission et d'utilisation des écoles en tant qu'équipements de proximité<sup>10</sup>.

L'année 2012 (deux élections nationales, chacune à deux tours) et l'année 2014 (deux élections (l'une à deux tours, l'autre à un tour) ont conduit à une augmentation des dépenses de vacances en raison de la récupération prévue le lendemain du scrutin<sup>11</sup>. Là aussi il est impossible d'en chiffrer l'impact financier.

#### ◆ Les décharges de service

Des CASPE ont signalé aux auditeurs la part croissante de gardiens dispensés, pour raisons médicales, de certains services comme la gestion matérielle des poubelles. Dans ces conditions, les CASPE recourent à des vacataires pour venir le matin sortir puis rentrer les poubelles. Compte tenu de l'âge moyen des agents techniques des écoles occupant des loges (54 ans), ce fait générateur de dépenses de vacances est susceptible de progresser dans les prochaines années.

#### ◆ Un gardiennage nouveau du samedi matin

Dans la suite de la loi sur la refondation de l'école, l'article D.521-10 du code de l'éducation dispose que « *les heures d'enseignement sont dispensés les lundi, mardi, jeudi et vendredi et le mercredi matin...* ». Le nettoyage des écoles effectué le mercredi matin étant désormais impossible, le nettoyage des locaux a été reporté le samedi matin.

L'accueil des agents de ménage le samedi matin est assuré, soit par un gardien logé, soit par un gardien vacataire recruté spécialement pendant quatre heures. Ce transfert du mercredi au samedi matin a ainsi été un facteur d'augmentation des dépenses de vacances<sup>12</sup>.

Certaines CASPE ont, courant 2014, mis en place une organisation différente du nettoyage économisant des crédits de vacances de gardiennage. Ainsi la CAS 1/2/3/4 a supprimé le nettoyage le samedi matin dès septembre 2014, le reportant sur d'autres jours de la semaine. Il en est de même pour la CASPE 6/14 où les heures de nettoyage du samedi matin sont réalisées le mercredi après-midi et le vendredi en fin de journée.

Les services centraux de la DASCO n'ont pas réalisé un bilan de ces initiatives et des économies ainsi obtenues.

#### ◆ Les travaux de rénovation des loges avec logement

Les loges avec logement de fonction font l'objet de travaux de réhabilitation lors du départ définitif du gardien logé. Entre le moment où la loge avec logement est libérée et le moment où elle est de nouveau occupée, elle devient une loge de jour.

Pendant cette période, le gardiennage de l'école est assuré, pour l'essentiel, par des gardiens vacataires. Les travaux achevés, la loge est alors affectée à un gardien titulaire. Dans ces conditions, plus la période de vacuité du logement est longue, plus les crédits de vacances sont importants.

<sup>10</sup> Conformément à loi du 27 février 2002, modifiée, relative à la démocratie de proximité, les équipements de proximité mentionnés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17 doivent faire l'objet de règlement concernant leurs conditions générales d'admission et d'utilisation. Ce règlement est approuvé par une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus.

<sup>11</sup> La DDCT rémunère avec ses crédits de vacances les gardiens lors des journées d'élection. La DASCO supporte la seule dépense liée à la récupération d'une demi-journée prévue le lendemain d'élection.

<sup>12</sup> Si un gardien logé était présent, sa présence le samedi matin impliquait une récupération, comblée par un vacataire sur un autre temps, ce qui revient au même en termes de dépenses de vacances.

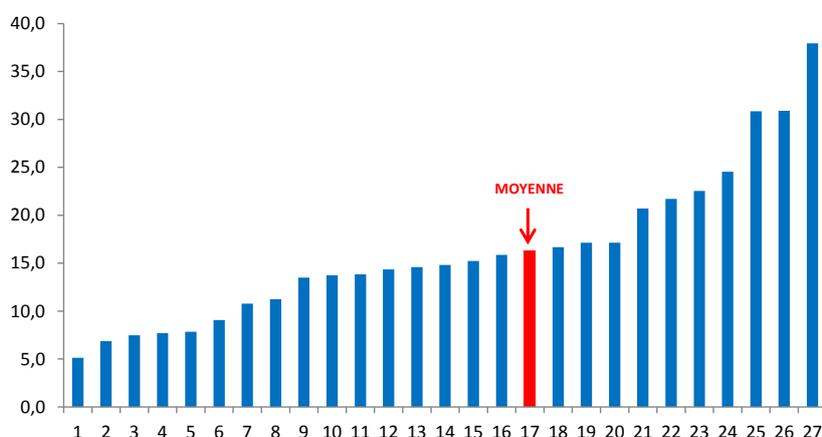
En mars 2015, les 46 loges vacantes avec logement recensées étaient réhabilitables ou en cours de réhabilitation entre deux mois à plus de douze ans<sup>13</sup>, la moyenne étant d'un an et huit mois.

La durée des travaux de rénovation et le montant des crédits alloués expliquent ces durées de vacances des loges.

Sur le premier point, les 26 loges avec logement dont la rénovation s'est achevée en 2014 et qui ont été affectées à un agent technique des écoles titulaire, ont été vacantes pendant un an et quatre mois<sup>14</sup> pour travaux.

Le tableau suivant détaille la durée moyenne de vacances des 26 loges avec logement rénovées et livrées en 2014.

**Graphique 14 : Répartition de durée de vacuité des 26 loges avec logement rénovées et livrées en 2014**



Source : DASCO, IG

Plus le budget de rénovation des loges est élevé, plus de travaux seront réalisés, et plus les loges seront ré affectées à des agents titulaires, réduisant de ce fait le montant des crédits de vacances.

Or, l'enveloppe de crédits alloués à la rénovation des logements de gardien est réduite de moitié, passant de 800 000 € en 2014 à 400 000 € en 2015. Cette situation peut aboutir à une augmentation des crédits de vacances de gardien, à moins que ces loges ne soient affectées à des agents de service titulaire à qui reviendrait le logement lors de l'achèvement des travaux.

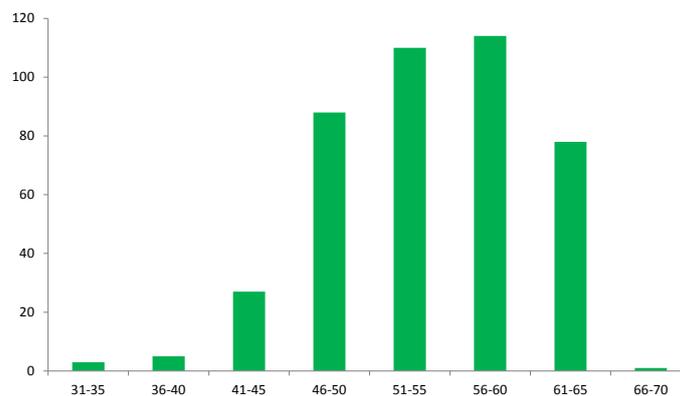
Par ailleurs, l'examen de la pyramide des âges des agents techniques des écoles gardiens logés montre que le nombre de départs, et donc les besoins de rénovation des loges, sera important dans les prochaines années.

Au 15 mars 2015, la moyenne d'âge des gardiens logés est de 54 ans. Plus de 45 % des agents ont plus de 55 ans et 18 % plus de 61 ans.

<sup>13</sup> Calculée entre la date d' « état des lieux sortant » et mars 2015.

<sup>14</sup> Les délais sont compris entre deux mois et plus de douze ans. La moyenne n'est pas modifiée lorsque les déciles extrêmes sont exclus du calcul

**Graphique 15 : Pyramide des âges des gardiens des écoles logés titulaires et contractuels au 15 mars 2015**



Source : DASCO, IG

Dans les cinq ans à venir, ce sont près de 79 gardiens qui devraient partir. Dans les dix années à venir, 45 % des gardiens logés seraient remplacés.

Dans ce contexte, la programmation devrait prendre en compte trois éléments : le montant du budget travaux, le montant des dépenses de vacances pour assurer le gardiennage de ces loges et le nombre d'agents techniques des écoles titulaires ou contractuels à affecter sur ces loges.

#### ◆ Les loges pendant la période des grandes vacances

Pendant les petites et grandes vacances, le gardiennage est assuré dans les écoles, notamment pour permettre l'exercice d'une activité (centres de loisirs, travaux, grand ménage pendant l'été, etc.).

Cela étant, pendant cette période, certaines écoles ne connaissent ni travaux ni accueil en centres de loisirs. Le principe du maintien de gardiens vacataires peut ainsi être reconsidéré.

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1<sup>er</sup> janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.*

### **2.3. Les vacances liées aux cours municipaux d'adultes**

Par les cours municipaux d'adultes (CMA), la Ville de Paris offre aux parisiens de plus de 18 ans la possibilité d'apprendre ou de se perfectionner en langues, d'acquérir des compétences professionnelles nouvelles ou actualisées, et de se préparer à divers diplômes d'Etat.

Depuis la rentrée 2014-2015, les inscriptions se font exclusivement en ligne dans la limite des places disponibles.

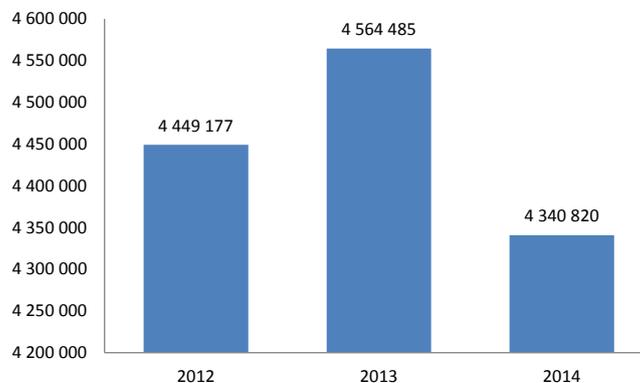
Le nombre d'heures de CMA par année scolaire s'établit autour de 120 000 heures.

26 000 personnes bénéficient des CMA, qui correspondent à 1 500 séquences de formation se déroulant dans 120 écoles principalement dans les salles de classes de CM1 et CM2 et aussi dans des salles dédiées (50 sur 500 environ, soit seulement 10 % de l'ensemble).

Au cours des trois dernières, les dépenses de vacances au titre des CMA s'établissent autour de 4,5 M€. Après une augmentation en 2013 (de 4,45 M€ à 4,56 M€, soit + 3 %), les

dépenses de vacances des CMA enregistrent une baisse de 5 %, s'établissant à 4,34 M€ en 2014. La part des CMA dans les dépenses totales de vacation de la DASCO se réduit, passant de 7,33 % en 2012 à 6,63 % en 2014.

**Graphique 16 : Dépenses de vacances des cours municipaux d'adultes de 2012 à 2014**



Source : DRH, IG

### 2.3.1. Des dépenses de vacances en diminution

La rémunération des 850 professeurs vacataires se fonde sur deux délibérations anciennes : l'une du 21 avril 1986, l'autre du 31 mai 1999. En fonction de la complexité et du niveau de l'enseignement dispensé, trois taux de rémunérations s'appliquent :

- Taux 1 de 35 € par heure (80 % des vacances), calculé sur la base de l'IB 657 ;
- Taux 2 de 40 € par heure (15 % des vacances) calculé sur la base de l'IB 781 ;
- Taux 3 de 50 € par heure (5 % des vacances) calculé sur la base de l'IB 998.

Ces taux sont stables depuis 2012, conséquence du gel de l'indice de la fonction publique.

Parmi ces 850 professeurs, 40 % ont une autre activité à titre principal.

La baisse des dépenses de vacances des CMA résulte tout d'abord de la diminution du nombre d'heures dispensées pour la saison 2014/2015. L'effet de cette baisse produira ses effets en année pleine en 2015<sup>15</sup>.

C'est surtout la contractualisation de 189 vacataires des CMA au 1er septembre 2014 qui porte la réduction des dépenses de vacances.

Comme le montre le tableau suivant, selon la méthode de calcul utilisée, le montant des vacances de ces 189 personnes a été de 1,33 M€ dans les 12 mois qui précèdent leur contractualisation, ou 1,28 M€ pour les seules vacances correspondant à une activité de 2013. La moyenne s'établit à 1,3 M€. L'année 2014 ne comporte qu'une réduction partielle de dépenses de vacances (quatre mois), l'année 2015 devant enregistrer cette diminution dans son intégralité.

<sup>15</sup> L'année 2015 enregistre au moins six mois de cours de la saison 2014/2015. Cette baisse ne s'apprécie aussi que si le nombre de cours de CMA pour 2015/2016 est stable, voire en diminution.

Tableau 13 : Montant des vacances des 189 vacataires contractualisés dans le secteur des CMA

Montant des vacances (€)	
12 mois avant les contractualisations	Origine 2013
1 334 056	1 282 667

Source : DRH

### 2.3.2. Une absence de suivi des heures de vacances des CMA

Depuis deux ans, le bureau des CMA n'a plus communication d'une enveloppe d'heures de vacances. Toutefois, la programmation (nombre d'heures affectées à un programme de formation) fait l'objet toutefois d'une validation par le Secrétariat général en avril.

Le bureau des CMA ne dispose pas de document faisant la synthèse des dépenses de personnels vacataires et contractuels.

Il n'a pas les moyens de suivre les heures consommées bien qu'une nouvelle application « atlas », opérationnelle à la rentrée 2014, permette d'avoir une visibilité sur les heures planifiées avec des informations sur le statut du professeur, le taux appliqué et le nombre d'heures. Le rapprochement entre le prévisionnel et l'exécuté est possible à condition de renseigner l'application. Les professeurs sont entrés dans l'application « *e-planning* », mais sans interface avec l'application « atlas ». Les trois UGD du bureau doivent donc saisir de nouveau ce qui figure déjà dans l'application « atlas ». La stabilité des enseignants dans les CMA réduit toutefois la saisie dans « *e-planning* ».

## 2.4. Les vacances dites administratives

[.....].

*Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1<sup>er</sup> janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.*

Toutefois, la DASCO recrute parfois des vacataires pour effectuer des tâches administratives. Les demandes des services centraux et des CASPE sont examinées par le service des ressources humaines de la DASCO, la validation étant effectuée, soit par la sous-direction de l'administration générale et de la prévision scolaire, soit par la direction elle-même. Il n'a cependant pas été trouvé de trace des demandes et des accords donnés par la DASCO pour les vacances administratives hors pour « Facil'Familles ». En effet, dans ce dernier cas, faute d'une dotation en effectifs permanents suffisants, le Secrétariat général lui-même a donné son accord au recrutement des vacataires.

Dans les services centraux de la DASCO, les dépenses de vacances dites administratives correspondent principalement à la mission « *Facil'Familles* ».

La mission « *Facil'Familles* » assure le traitement industriel des factures des usagers de certains équipements municipaux et est en relation directe avec ces usagers en cas de demandes d'information. Elle est rattachée administrativement à la SDAEP.

Créée en 2010, cette mission était chargée de la gestion d'un service d'inscription et de facturation des activités périscolaires. De 2011 à 2014, son périmètre s'est élargi aux domaines culturel (les ateliers beaux-arts et les conservatoires de musique, de danse et d'art dramatique), de la petite enfance (les établissements de garde de la petite enfance)

et sportif (les ateliers bleus). La mission est composée d'agents titulaires et de 36 vacataires à temps plein.

La transversalité de ses missions et de son périmètre font que le rattachement de la mission « *Facil'Familles* » à la DASCO est problématique : le traitement industriel de factures n'est pas le cœur de métier de cette direction et la facturation concerne des directions autres (DAC, DFPE<sup>16</sup> et DJS). Par ailleurs, dans l'hypothèse de la certification des comptes, le maintien de cette mission, tant en dépenses qu'en recettes, au sein de la DASCO, paraît peu compatible.

La mission « *Facil'Familles* » devrait être rattachée à la direction des finances et des achats, en quelque sorte comme un « CSP recettes ».

Les autres dépenses de vacances administratives des services centraux de la DASCO concernent notamment, au service des ressources humaines, un agent recruté, ponctuellement, pour compenser l'absence d'une SGD. Un autre vacataire est affecté au service des affaires juridiques, financières et des moyens généraux chargé de la gestion des risques à la DASCO.

Les CASPE recrutent également des vacataires exerçant des fonctions administratives. L'essentiel de ces vacataires exercent dans les entités, chargées d'enregistrer les absences et de rechercher des remplacements dans le secteur périscolaire et extrascolaire (cellule de remplacement ou permanence téléphonique). Les autres dépenses correspondent à des besoins ponctuels pour combler des postes de titulaires vacants (secrétariat, section des ressources humaines). Certains de ces vacataires effectuent, en plus de ces tâches, des fonctions d'animateurs.

Tableau 14 : Nombre de vacataires dits administratifs dans les CASPE au 15 mars 2015

CAS/PE	Nombre de vacataires "administratifs"	Rattachement
1.2.3.4	2	Permanence téléphonique
5.13	3	2 à la cellule de remplacement; 1 à la section RH
6.14	2	Permanence téléphonique
7.15	1	Elaboration de revues de presse, veille documentaire secteur de l'animation et petite enfance
8.9.10	2	Permanence téléphonique
11.12	3	2 à la permanence téléphonique; 1 ponctuel au secrétariat
16.17	0	
18	5	3 à la permanence téléphonique; 2 à la section RH
19	3	Permanence téléphonique
20	3	3 à la cellule de remplacement dont l'un parfois en soutien à l'action éducative

Source : IG, CASPE

La seule fonction « *permanence téléphonique* » représente ainsi 19 vacataires. Il est impossible d'en chiffrer le coût exact en dépenses de vacances compte tenu des temps incomplets ou partagés avec une autre activité. Fonction pérenne, la présence de vacataires sur ces tâches ne s'impose pas.

Par ailleurs, des codes émoluments différents sont utilisés pour rémunérer ces vacataires.

<sup>16</sup> Direction des familles et de la petite enfance.

Les services centraux les paient en recourant aux « *vacations pour personnel administratif agent administratif* » (V07) soit 11,96 € par heure.

[.....], les CASPE recourent à plusieurs codes émoluments, notamment les codes V 67 (11,68 € par heure en 2015) et V 22 (12,03 € par heure en 2015). Si cette variété peut s'expliquer parce qu'un vacataire peut effectuer des tâches de nature différente, elle paraît moins compréhensible pour des fonctions identiques.

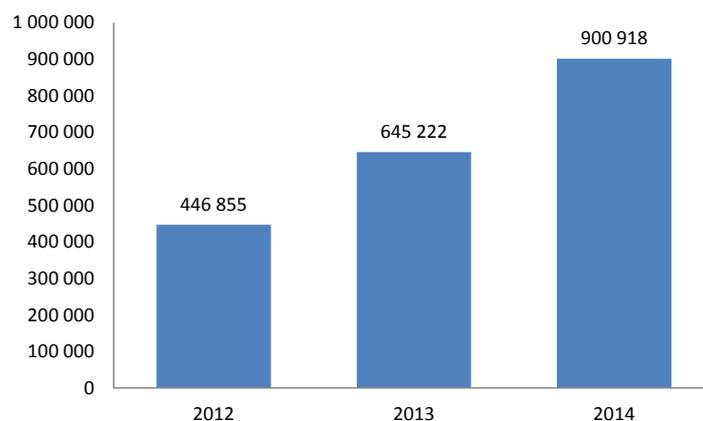
*La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1<sup>er</sup> janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.*

Ainsi, pour des fonctions administratives, la rémunération oscille ainsi entre 11,68 € et 12,03 €, soit un écart de 3 %.

Une harmonisation paraît nécessaire afin que les vacataires effectuant des tâches administratives soient rémunérés de la même manière quelle que soit leur affectation.

Dans ces conditions, il est impossible de chiffrer le montant des dépenses de vacances administratives de la DASCO. La seule dépense parfaitement identifiée correspond à la somme des vacances pour personnel administratif (V07) dont l'essentiel est celle de la mission « Facil'Familles ». En effet, l'utilisation du code V 07 par les CASPE a représenté une dépense de 8 309 € en 2014, soit d'un montant insignifiant rapporté au total de la dépense de ce code émoluments (900 918 €).

**Tableau 15 : Evolution des dépenses de vacances pour personnels administratifs en € (code V07)**



Source : DRH, IG

## **2.5. Les vacances des personnels de l'Education nationale**

Des personnels de l'Education nationale effectuent un certain nombre de tâches<sup>17</sup> pour le compte de la collectivité parisienne. En effet, les collectivités locales peuvent attribuer des indemnités aux agents de l'Etat qui fournissent des prestations en dehors de leurs fonctions dans les services (écoles). Ces fonctions sont rémunérées sur la base de vacances dont les montants ont été fixés par le Conseil de Paris.

<sup>17</sup> Les indemnités versées aux membres du corps enseignant de l'Education nationale dans le cadre d'activités périscolaires (animateurs dans le temps ARE ou lors des études par exemple) ne sont pas prises en compte, ne s'agissant pas de vacances pour des fonctions administratives.

### 2.5.1. L'inspection des professeurs de la Ville de Paris

Les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) sont « chargés de l'inspection et du suivi pédagogique des professeurs d'éducation physique et sportive, d'arts plastiques et d'éducation musicale de la Ville de Paris <sup>18</sup> » et sont donc rémunérés à ce titre.

Chaque début d'année scolaire, la DASCO envoie aux IEN chargés de circonscription<sup>19</sup> la liste des professeurs de la Ville de Paris à inspecter dans les écoles élémentaires<sup>20</sup>.

Ce n'est qu'à la réception des rapports d'inspection signés que la DASCO paie les vacances.

### 2.5.2. La direction et la gestion des cours municipaux d'adultes

Une délibération du Conseil de Paris de 1985<sup>21</sup> fixe la rémunération des chefs d'établissement scolaire chargés de la direction et de la gestion des cours municipaux d'adultes.

Des directeurs d'école perçoivent ainsi, au titre des tâches de direction et de gestion matérielle et financière des cours municipaux d'adultes, une indemnité forfaitaire annuelle, versée mensuellement. Le montant est proportionnel au nombre annuel de cours dans l'établissement (15 paliers de tranches d'heures annuelles de cours). Actuellement, elle varie de 74,55 € par mois pour moins de 100 heures de cours à 746,24 € par mois pour plus de 4 000 heures de cours.

Les vacances sont payées en fonction des seules heures réellement dispensées. Le bureau des CMA procède à des modifications du montant de vacances allouée à chaque directeur lors de changement de situation (diminution ou suppression du nombre d'heures) afin que l'indemnisation annuelle soit conforme au nombre d'heures réelles.

Il existe un intérêt financier pour un directeur d'école à cumuler un grand nombre de CMA, son indemnité augmentant. Toutefois le montant versé aux directeurs d'école est inversement proportionnel à des tranches d'heures pré définies. Ainsi, un directeur bénéficie d'une indemnité plus importante quand il a beaucoup d'heures de CMA dans son école, mais, rapportée à l'heure dispensée, sa vacation est proportionnellement moindre lorsqu'il a beaucoup d'heures.

### 2.5.3. La gestion des activités périscolaires

Une autre délibération du Conseil de Paris de 1985<sup>22</sup> prévoit la rémunération des directeurs d'écoles pour la gestion administrative d'activités non scolaires. C'est l'essentiel des dépenses de vacances de la Ville de Paris au bénéfice des personnels de l'Education nationale. Ainsi, les directeurs d'école à Paris bénéficient de vacances pour l'organisation des garderies et des goûters, des études surveillées, de la cantine, de l'inscription aux classes de découverte, etc.

Lors de la mise en place de l'ARE, la DASCO a demandé à chaque directeur d'école d'attester la prise en charge de missions périscolaires rémunérées pour une année scolaire. Cette attestation détaille avec précision l'ensemble de ces fonctions.

<sup>18</sup> Délibération D 1571 du 27 octobre 1981 modifiée par délibération D 1043 du 24 juillet 1995.

<sup>19</sup> Les 33 IEN chargés de circonscription de l'Education nationale sont concernés.

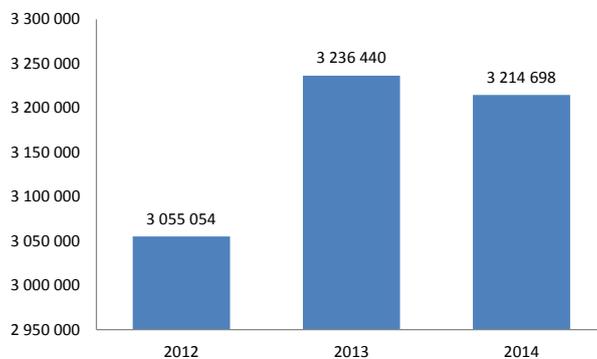
<sup>20</sup> Un professeur de la Ville de Paris est évalué en moyenne tous les quatre ans.

<sup>21</sup> Délibération D 1523 du 23 septembre 1985.

<sup>22</sup> Délibération D 1797 du 21 octobre 1985, modifiée.

Les indemnités versées ainsi aux personnels de l'Education nationale s'élèvent à 3,2 M€ en 2014. Le graphique ci-après montre la maîtrise de cette dépense de 2012 à 2014.

**Graphique 17 : Evolution des indemnités versées aux personnels de l'Education nationale de 2012 à 2014**



Source : DRH, IG

La très grande majorité des directeurs d'école<sup>23</sup> ont souhaité exercer les missions périscolaires que la Ville leur proposait en retournant l'attestation signée ainsi que l'autorisation de cumul d'emploi délivré par l'inspecteur de l'Education nationale.

<sup>23</sup> Seulement huit directeurs d'école pour l'année scolaire 2013/2014 n'ont pas souhaité exercer les missions périscolaires proposées par la Ville. Lors de l'année scolaire 2014/2015, ce sont également huit directeurs d'école qui ont refusé.

### 3. LE PILOTAGE ET LA GESTION DES CREDITS DE VACATIONS

#### 3.1. Un pilotage insuffisant des dépenses de vacances

##### 3.1.1. Une absence de normes

Lors du lancement de l'audit, il avait été demandé à la direction de fournir les « *directives, notes, procédures internes à la DASCO concernant la gestion des vacataires* ». Un seul document a été transmis dans ce cadre à l'Inspection générale intitulé « *Année scolaire 2011/2012 - Enveloppe de vacances pour le premier trimestre* ».

Toutefois, l'intranet de la DASCO comporte des rubriques « *Fiches de procédure* » et « *Notes réglementaires du SRH* » qui constituent un référentiel de normes. Les seuls documents concernant le thème de cet audit sont peu nombreux :

- l'embauche des gardiens vacataires ;
- les rémunérations des ateliers du samedi matin (avril 2006) ;
- le rappel qu'un vacataire ne peut travailler plus de 910 heures par an (juin 2006) ;
- le recrutement des animateurs vacataires (novembre 2006) ;
- les règles de cumul à respecter concernant les vacances d'animation et de gardiennage (septembre 2007) ;
- les congés des agents de service des écoles et des agents spécialisés des écoles maternelles (septembre 2007) ;
- l'organisation du temps de travail des animateurs (mai 2009).

Les auditeurs constatent le caractère très ponctuel et ancien de ces notes et l'absence de formalisation des procédures de gestion des vacataires et ainsi des dépenses de vacances. Ainsi, la note du 1<sup>er</sup> juin 2007 dont l'objet est « *Recrutement des animateurs vacataires* » est d'un contenu très partiel. Elle autorise le recrutement comme animateurs vacataires des personnes désirant effectuer leur stage pratique dans le cadre de l'obtention du BAFA. Par ailleurs, elle impose l'abandon du recrutement de vacataires par le seul examen du casier judiciaire numéro 3. Aucune note ne décrit la procédure de recrutement d'un vacataire, la procédure de contrôle de la présence des animateurs, etc.

Le peu de production de normes par les services centraux de la DASCO a conduit les CASPE à créer leurs propres règles internes, sans aucune coordination.

Ainsi, certaines CASPE ont fixé un plafond au nombre de jours de congés que peuvent prendre les ASEM les mardi et les vendredi, jours d'ARE.

Les contrats des vacataires sont étendus au maximum du temps pouvant être effectué. Il apparaît ainsi que dans l'ensemble des CASPE, l'ancien plafond des 910 heures n'est plus respecté et ce, sans qu'il y ait eu d'instruction formelle écrite de la part de la DASCO à l'attention des CASPE. Cette situation est d'autant plus surprenante que l'intranet de la DASCO comporte une note du 30 juin 2006 qui interdit de recruter un vacataire plus de 910 heures par an

##### 3.1.2. Une logique « métiers » très accentuée

L'absence de normes générales s'imposant aux services opérationnels s'accompagne d'une logique « métiers » très développée de chaque entité de la DASCO.

Entre les dix CASPE et la directrice des affaires scolaires, il n'existe aucun échelon de coordination intermédiaire. Comme les CASPE ont des impératifs opérationnels quotidiens (assurer l'encadrement des enfants dans tous les temps), la production de normes et la

coordination entre elles ne constituent pas leur priorité. Elles agissent en quelque sorte seules et les relations personnelles entre des agents des CASPE différentes jouent un rôle de coordination partielle à défaut d'être organisée.

Chaque sous-direction suit sa problématique particulière sans que des liens soient formalisés avec les autres sous-directions ou bureaux. La SDAEP et plus particulièrement le bureau de l'action éducative (BAE) doit doter les écoles des encadrants imposés par les normes. La sous-direction des écoles, quant à elle, suit les ASEM et les gardiens. La sous-direction de l'administration générale et de la prévision scolaire gère les agents permanents et constate, pour elle-seule, les dépenses de vacances.

Ainsi, la SDAEP a une vision uniquement en nombre de postes d'encadrants (et pas en ETP), totalement indépendante de celle de la sous-direction de l'administration générale (postes budgétaires, effectifs réels en équivalent temps plein, dépenses de vacances, etc.). Le BAE a une connaissance des postes prévus et suit une logique strictement d'effectifs. Ainsi, il ne lui est pas possible de rapprocher les heures théoriques des « niches » d'un montant global, ni d'un montant détaillé pour chacune des rubriques recensées.

La priorité donnée à la réalisation des objectifs de chaque entité se fait ainsi sans examen des effets collatéraux possibles. Ainsi, pour les loges de gardiens en cours de rénovation, l'impact en termes de dépenses de vacances n'est pas appréhendé. Le montant du budget alloué pour rénovation, les délais de réalisation des travaux et d'affectation d'un gardien après travaux, l'existence d'un vivier plus ou moins actif de gardiens remplaçants sont des éléments qui relèvent de bureaux différents et qui jouent, en s'additionnant, sur le montant des dépenses de vacances. De la même manière, la logique des cours municipaux d'adultes est de répondre à la demande. Mais le bureau des CMA n'intègre pas les effets sur les dépenses de vacances de gardiennage que la répartition des cours sur plus de trois soirs par semaine peut avoir.

L'information semble ainsi stabilisée à un certain étage sans flux ascendant ou descendant vers d'autres entités.

### 3.1.3. Des outils hétérogènes

En 2012, la SDAEP a créé pour toutes les CASPE un outil de suivi précis des remplacements, comportant un report automatique des données saisies permettant de visualiser, par activité, le total mensuel des journées d'absence par type (maladie, enfant malade, congés, formation notamment), ainsi que le total des agents non remplacés.

Ce tableau n'ayant pas été actualisé suite à la mise en place de l'ARE, il sert désormais seulement pour enregistrer les animateurs absents et remplacés pour les CASPE qui l'utilisent. Il a donc perdu son universalité et l'essentiel de ses fonctionnalités.

A l'exception de cette initiative abandonnée de 2012, les services centraux de la DASCO n'ont pas mis à disposition des CASPE des outils communs de gestion et de suivi. Aussi, sans coordination, ces dernières ont créé, en fonction de leurs besoins, des tableaux Excel pour suivre leur activité.

Cela étant, la majorité des sections éducatives des CASPE tiennent à jour un tableau des remplacements effectués qui enregistre, école par école et pour chaque activité, l'absence des agents avec sa durée, parfois son objet, et les remplaçants.

La CAS 1/2/3/4, depuis le mois de novembre 2014 a créé un tableau de synthèse visualisant, par école, le nombre de remplacements réalisé et calculant un taux de remplacement par activité.

La CASPE 5/13 a développé un outil interne sous Excel qui automatise une partie des tâches administratives et gère les agents sous la forme d'une base de données.

Il n'en reste pas moins que cet outil, malgré les efforts pour le réaliser, reste sur un support Excel qui a ses limites.

En outre, les CASPE ne bénéficient d'aucun retour des services centraux sur leur consommation de crédits de vacances. Elles ignorent ainsi ce qu'elles ont dépensé et ce que leur montant représente dans les dépenses générales de vacances de la DASCO.

Cette absence d'outil commun normalisé aboutit à une hétérogénéité des procédures de suivi. En effet, les procédures suivies par les CASPE pour les vacances ne sont uniformes qu'à certaines étapes, notamment en amont, au moment de l'attribution de la dotation et en aval au moment de la mise en paiement des vacataires.

Le tableau ci-après décrit, par opération, les procédures homogènes ou non entre les CASPE.

**Tableau 16 : Procédures homogènes ou hétérogènes dans les CASPE**

	Procédures	
	homogènes	hétérogènes
Calcul et attribution de la dotation		
Constitution des équipes		
Affectation des agents		
Planning des présences et décision d'affectation		
Suivi et modification des affectations		
Liste des agents et contrôle des présences		
Mise en paiement des vacances		
Remplacement des agents		
Suivi global des absences et remplacements		

Source : IG

Ces procédures qui font intervenir un grand nombre d'acteurs avec des outils aux fonctionnalités parfois différentes entraîne un niveau de risques plus ou moins élevé.

Ces risques sont de plusieurs natures :

- L'inadéquation de la dotation au besoin réel ;
- Un sur ou sous encadrement résultant d'une estimation erronée ;
- Une fiabilité incertaine des données de fréquentation déterminantes dans le dimensionnement de la dotation initiale ;
- Une absence de véritable référentiel partagé permettant de suivre les affectations au regard des besoins dans chaque école et pour chaque activité, situation pouvant générer un sur ou sous encadrement difficile à détecter ;
- Un contrôle a posteriori inexistant sur les saisies de calcul d'heures avant mise en paiement ;
- Une perte d'information entre les différents acteurs sur des procédures.

Le tableau ci-dessous apprécie ce niveau de risque sur les différentes grandes procédures des vacances, étant entendu qu'il est rapporté à la procédure prise individuellement, un risque faible pouvant augmenter pour une procédure replacée dans le déroulé global du processus.

Tableau 17 : Appréciation du niveau de risque dans les procédures

Procédures	Niveau de risque		
	élevé	modéré	faible
Calcul et attribution de la dotation			
Constitution des équipes			
Affectation des agents			
Planning des présences et décision d'affectation			
Suivi et modification des affectations			
Liste des agents et contrôle des présences			
Mise en paiement des vacances			
Remplacement des agents			
Suivi global des absences et remplacements			

Source : IG

Force est de constater que les outils dont dispose la DASCO ne permettent pas une analyse approfondie. Le système d'information actuel n'est pas orienté vers les vacances et les dépenses qu'elles induisent alors même qu'elles représentent un volume important.

En outre, la codification des émoluments de vacation n'est pas suffisamment fine. Elle identifie les vacances par nature d'activités (interclasse, goûter, ARE, etc.) mais sans référence au fait générateur, voire à des activités plus ciblées. Cette codification favorise l'affectation des vacances dans des catégories « fourre-tout » empêchant toute traçabilité, toute lisibilité, toute connaissance et donc tout pilotage de la DASCO. L'absence de référentiel de la DASCO sur l'utilisation des codes émoluments ajoute à cette confusion.

### 3.2. Les procédures de gestion des crédits de vacances

#### 3.2.1. Une dotation méconnaissant les vacances

A l'exception de 2013 et 2014<sup>24</sup>, le secrétariat général, parfois la DFA, notifie à la DASCO son enveloppe de crédits de vacances pour l'année en cours.

Cette délégation comporte un montant global sans distinction entre les différentes activités censées recourir à ces crédits.

Une fois notifiée à la DASCO, l'enveloppe des crédits de vacances ne fait l'objet d'aucune subdélégation aux entités pouvant les utiliser. La notification achève son cours au sein des services centraux de la direction, plus précisément la sous-direction de l'administration générale et de la prévision scolaire.

A la suite de l'étude de coût menée par la direction des finances et des achats sur les vacances de la DASCO, une enveloppe de crédits concernant les centres de loisirs avait été négociée par les services centraux de la DASCO avec chaque CASPE en 2011 et 2012.

L'objectif était de sensibiliser les CASPE aux dépenses de vacances et de mesurer ce qui était effectivement consommé. Cette démarche a été rendue difficile par l'absence de données analytiques dans RH21 concernant les vacances, celles-ci n'apparaissant qu'en montants globaux consolidés par secteur d'activités. De fait, les données étaient croisées avec e-planning et les tableaux de suivi propres aux CASPE.

<sup>24</sup> L'enveloppe de 2014 a été notifiée très tardivement.

Cette initiative n'a toutefois pas été reconduite, d'autant que la mise en place de l'ARE, action prioritaire, a mobilisé toutes les énergies de la direction.

Pour les activités du bloc périscolaire et extrascolaire, dont on rappelle qu'elles consomment 75 % des vacances de la direction, il n'existe aucune allocation de crédits de vacances à la SDAEP et aux CASPE.

La SDAEP attribue chaque année aux CASPE des dotations en postes pour l'encadrement des enfants. En fonction de la fréquentation (moyenne de fréquentation de l'année écoulée de l'école et de l'activité concernée) et des normes d'encadrement, chaque école bénéficie d'une attribution pour chaque activité. Les dotations sont calculées en mars de l'année scolaire n-1 et notifiée ensuite fin avril suite à une procédure contradictoire avec chaque CASPE.

La dotation initiale peut être modifiée en cours d'année en cas de variation de la fréquentation, de l'accueil d'un enfant nécessitant un accompagnement particulier (postes PPS et PAI).

Les postes ainsi attribués sont des postes physiques qui ne tiennent compte, ni des statuts des éventuels occupants (titulaire, contractuel ou vacataire), ni de la quotité du temps de travail. Pour la SDAEP, la notion de vacataires est ainsi totalement absente dans cette phase.

Au regard du nombre de postes, la CASPE affecte les agents permanents (titulaires et contractuels)<sup>25</sup>, puis les vacataires déjà immatriculés.

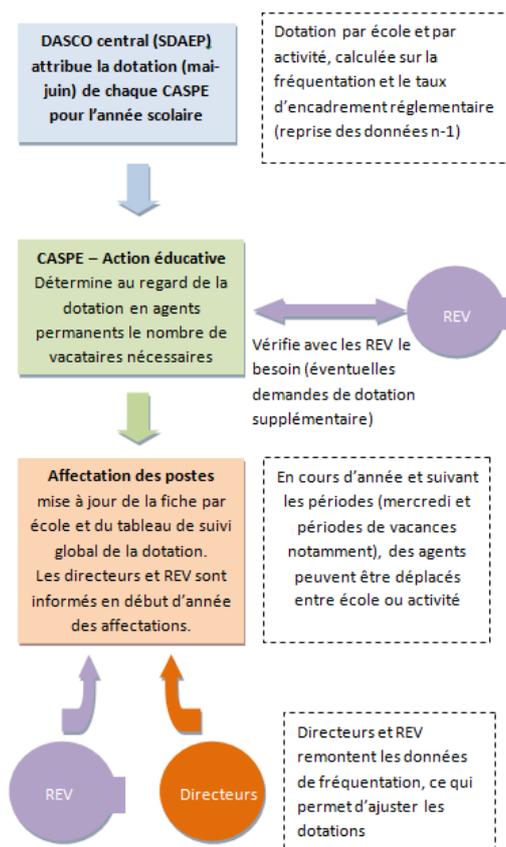
Les CASPE doivent faire correspondre le temps nécessaire à l'activité à celui du temps de travail effectif (contrat) des agents. Ce travail est complexe car les contrats des agents comportent une quotité de travail pour une activité précise. Ainsi, un contractuel avec un contrat à 50 % pourra faire du périscolaire mais pas de l'extrascolaire, à l'inverse d'un agent à 70 % qui pourra cumuler deux temps.

Le schéma qui suit décrit le processus de la dotation d'encadrement pour les activités périscolaire et extrascolaire.

---

<sup>25</sup> D'une manière générale, le nombre d'agents permanents, au moment de la dotation, est calibré au plus bas sur les activités du soir (garderie et étude) qui, en comparaison de l'interclasse, sont moins fréquentées.

Figure 1 : Processus de dotation



Source : IG

La procédure de dotation comporte deux éléments de fragilité, l'un structurel, l'autre conjoncturel.

Le premier concerne les limites d'un tableur Excel utilisé comme une application gestionnaire. Les calculs des dotations de postes et le suivi de leurs variations s'effectuent en effet via un tableau Excel partagé avec les CASPE.

Cet outil ne permet ni de suivre la dotation de postes attribués, ni de connaître les postes réellement pourvus. Il ne dispose d'aucun système d'alerte lorsque le taux d'encadrement réel est trop bas ou trop élevé. La dotation de postes attribuée à la CASPE ne repose pas sur une application ou un système permettant de verrouiller ou bloquer l'enveloppe ainsi déterminée. En conséquence, une CASPE a la possibilité de dépasser le nombre de postes fixé.

Le second concerne le relevé des effectifs.

Les données de fréquentation des activités périscolaires étaient auparavant transmises de façon régulière, suivant un calendrier prédéfini, par les directeurs d'école. Après la mise en place de l'ARE, ces derniers n'ont pas adressé les chiffres de fréquentation à la DASCO. Sans ces informations, la SDAEP a calculé ses dotations, pour l'année scolaire 2014/2015, à partir de données de 2012/2013, corrigées par un pointage unique en mars 2014.

Pour l'ARE et les centres de loisirs, les REV fournissent régulièrement les relevés d'effectifs.

Enfin, la DASCO et les CASPE ne disposent pas de coûts types selon l'objet de la vacation permettant de chiffrer le recours à un vacataire (par exemple, le coût moyen d'une prestation interclasse ou ARE).

Alors que les CASPE sont les entités les plus consommatrices de vacances, elles ne disposent ni d'une enveloppe prévisionnelle, ni d'un état mensuel de leurs dépenses réelles en vacances, ni d'un coût standardisé par type de vacances. Dans ces conditions, il est difficile de sensibiliser les CASPE sur cette catégorie de dépenses. Un même constat s'impose pour le bureau des CMA.

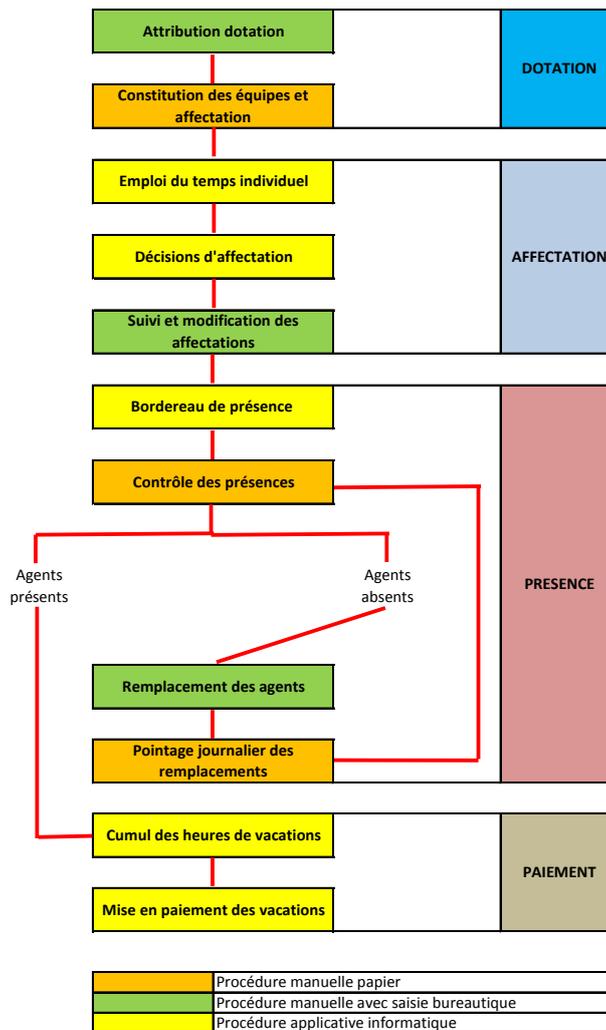
### 3.2.2. Des ruptures dans le processus de gestion des vacances

Tout au long des différentes étapes de gestion des crédits de vacances dans les CASPE (dotation, affectation, pointage des présences, mise en paiement et remplacement), les procédures sont réalisées et suivies sur des supports et suivant des modalités non uniformes.

Le déroulé de ces différentes actions fait apparaître des phases successives alternant des opérations manuelles, d'autres partiellement informatisées, d'autres totalement automatisées, avec des saisies répétitives manuelles (e-planning). Ces ruptures dans la chaîne sont chronophages pour les agents et comportent un risque d'erreurs quand le contrôle a posteriori est insuffisant ou inexistant.

La figure qui suit détaille synthétiquement les étapes successives au sein des CASPE, de l'attribution de la dotation en postes d'encadrants jusqu'au paiement des animateurs.

Figure 2 : Ruptures dans les procédures de vacances



### 3.2.3. Un processus de contrôle des présences peu sécurisé

#### 3.2.3.1. La répartition des tâches au sein des CASPE

Pour les activités périscolaire et extrascolaire, le circuit de la dépense de vacances au sein des CASPE repose sur plusieurs acteurs :

- les REV et les DPA vérifient, dans les écoles, le respect des normes d'encadrement et la présence des animateurs ;
- La section de l'action éducative des CASPE affecte des agents dans une école pour une activité déterminée et assure le recrutement des vacataires ;
- la cellule de remplacement ou téléphonique de la section de l'action éducative dans neuf CASPE sur dix gère les remplacements des agents absents ;
- les UGD de la section ressources humaines des CASPE saisissent dans l'application e-planning les agents, leur affectation et leur emploi du temps et mettent en paiement les vacances.

Le point de départ de la décision d'embauche de vacataires dans une école est le constat d'absence d'animateurs, dont le remplacement est nécessaire pour respecter la norme d'encadrement.

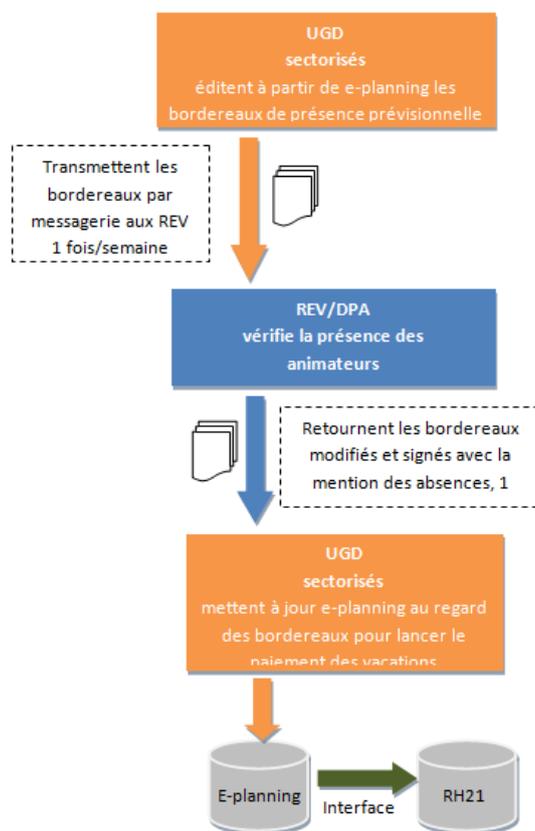
L'absence d'un agent est, soit programmée (cas d'un agent en congés annuel par exemple), soit inopinée (cas d'un agent malade le jour de sa prise de service par exemple). Dans ce dernier cas, la connaissance de cette absence est faite par l'agent auprès du REV, ou de la cellule de remplacement, voire de l'UGD. Dans d'autres cas, l'absence est simplement constatée par le REV.

Chaque semaine, les UGD transmettent aux REV un bordereau de présence qui comporte la liste des agents prévus journalièrement pour chaque activité. Chaque jour, le REV note les agents absents, ajoute les agents nouvellement affectés et retourne, en fin de semaine, ce bordereau modifié aux UGD pour paiement des vacances.

La transmission des bordereaux de présence signés par les REV aux UGD constitue donc l'attestation du service fait des vacataires. L'UGD saisit, dans e-planning, toutes les modifications indiquées sur le bordereau. La saisie d'une absence d'un agent par l'UGD constitue une absence administrative prise en compte dans le cumul des heures effectuées par l'agent avant le déclenchement de la mise en paiement.

Le cumul d'heures ainsi vérifié et validé par les UGD est ensuite transmis par interface à Suite 7 où les données donnent lieu à la mise en paiement effective des agents.

Figure 3 : Processus de contrôle des présences et de paiement des vacataires



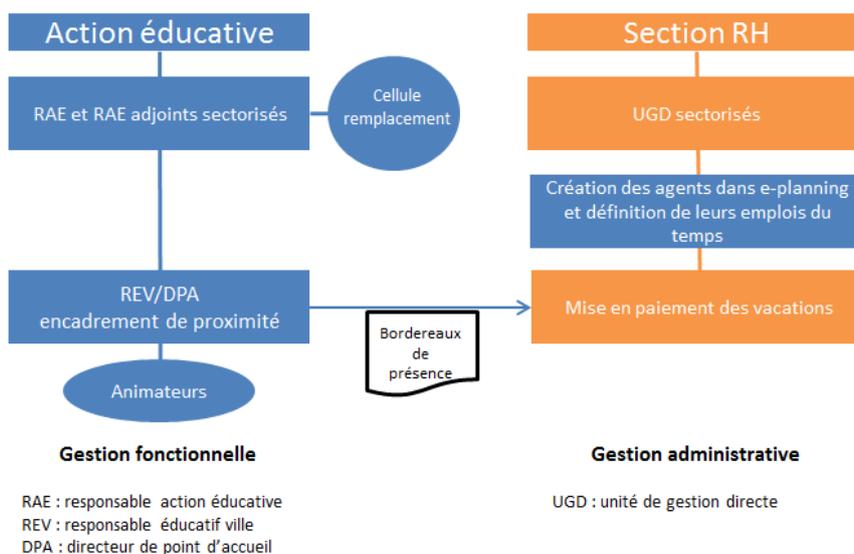
Source : IG

L'organisation interne des CASPE sépare la gestion fonctionnelle et la gestion administrative des animateurs. La gestion fonctionnelle affecte et suit le travail des animateurs dans les écoles, le lien hiérarchique de terrain étant assuré par les REV. La gestion administrative immatricule les agents après embauche, déclare les animateurs dans l'application e-planning et assure la mise en paiement des vacances.

L'emploi du temps des animateurs et leur répartition par école et par activité sont déterminés par la section de l'action éducative. Les UGD saisissent dans l'application e-planning ces éléments fonctionnels, individu par individu.

De même, les modifications ultérieures intervenant sur la situation d'un animateur (changement d'établissement, de temps, d'activité) sont également saisies par les UGD dans l'application e-planning.

Figure 4 : Organigramme fonctionnel d'une CAS/CASPE



Ainsi, les UGD assurent des tâches normalement dévolues à un service fonctionnel auquel les agents sont rattachés, en leur attribuant et en modifiant le cas échéant les emplois du temps de présence. Ces opérations qui aboutissent au paiement des vacances sont effectuées sans aucun contrôle a posteriori exercé par la section de l'action éducative.

Il existe ainsi un risque potentiel que les UGD ne mettent pas à jour régulièrement les changements d'affectation des agents ou des modifications dans leur planning de travail. Ce risque est d'autant plus réel que la saisie de ces informations est manuelle avec des possibilités d'erreurs matérielles.

Par ailleurs, la transmission directe des bordereaux de présence des REV aux UGD est faite sans aucun contrôle ou visa des sections de l'action éducative des CASPE.

Seule la CAS 16/17 déroge à ce schéma où la gestion des personnels d'animation étant effectuée en binôme entre l'action éducative et les ressources humaines (UGD). Les listes de présence dans cette CASPE sont ainsi transmises par les REV à la section de l'action éducative qui contrôle et valide avant transmission aux UGD.

### 3.2.3.2. Un contrôle du service fait

La constatation du service fait est le préalable au paiement des vacances. Elle repose sur la présence ou non de l'agent.

Pour les CMA, les professeurs absents eux-mêmes leur absence au service qui doit alors assurer un remplacement. C'est la même chose pour les gardiens dont l'absence n'est pas contrôlée, mais qui est dans les faits systématiquement rapportée par les directeurs d'école, en raison de la sensibilité de cette fonction pour l'établissement.

Pour les indemnités des directeurs d'écoles, il n'existe pas à proprement parler de constatation de service fait pour les vacances payées au titre de l'organisation des activités périscolaires. En effet, les auditeurs ont relevé qu'en février 2015, 80 directeurs ont été rémunérés depuis la rentrée scolaire sans que les pièces justificatives (attestation et autorisation de cumul) ne soient parvenues à la DASCO.

Par ailleurs, au titre des missions transverses que les directeurs d'école se sont engagés à effectuer figure « la déclaration par messagerie chaque second mardi du mois, des effectifs de l'interclasse, de l'étude surveillée, de la garderie et du goûter pour permettre à la Ville de prévoir les postes de surveillants et d'animateurs périscolaires ».

Or, depuis la rentrée scolaire 2014/2015, la majorité des directeurs d'école n'ont pas transmis à la DASCO les données de fréquentation.

Pour les activités périscolaire et extrascolaire, la vérification des présences est sous la responsabilité des REV ou des DPA. La complexité des procédures, le nombre d'intervenants et l'absence de véritable système d'information font que les risques de paiements indus ou inférieurs, voire absents, sont réels. En effet, si un vacataire n'est pas déclaré absent pour un ou plusieurs jours, il sera payé du fait du non report de son absence dans e-planning. A l'inverse, des vacances peuvent ne pas être payées en cas de report incomplet dans e-planning.

Les agents sont censés déclarer leur absence, celle-ci pouvant être également constatée par les REV dans l'école. Mais, ce système reste entièrement déclaratif dans la mesure où les REV reportent les absences dans les bordereaux de présence papier remis aux UGD.

Or, le contrôle des agents d'animation s'inscrit également dans la nécessité de la surveillance des entrées et sorties de l'école, assurée par les gardiens qui, pour certains, peuvent imposer aux agents un émargement.

Le nombre de décisions d'embauche des CASPE est passé de 108 444 en 2012 à 191 047 en 2014. Sans douter du contrôle exercé par les REV et les UGD, il n'est pas anormal que des erreurs de paiement puissent survenir compte tenu de ce volume d'embauches.

Or, le nombre d'ordres de reversement de trop perçu par des vacataires de la DASCO sont très peu nombreux (46 en 2014), d'un poids non proportionnel au nombre de paie qu'ils induisent à la Ville de Paris (8 % des ordres de reversement ; 13 % des paies mensuelles).

Le tableau ci-après détaille par unité le nombre de demandes d'ordres de reversement. Il en ressort notamment que la moitié des demandes résultent de la DGRFIP principalement pour des raisons techniques. L'examen des autres dossiers par les auditeurs montre que la quasi-totalité des ordres de reversement concernent des vacances payées à tort en raison de l'absence de l'agent.

Tableau 1 - Nombre d'ordres de reversement concernant des vacataires de la DASCO

		Nombre d'ordres de reversement en 2014	% du total
CAS/CASPE	1.2.3.4	1	2%
	5.13	3	7%
	6.14	2	4%
	7.15	0	0%
	8.9.10	4	9%
	11.12	5	11%
	16.17	0	0%
	18	2	4%
	19	1	2%
	20	0	0%
Autres	CMA	2	4%
	Services centraux	3	7%
	DGRFIP	23	50%
TOTAL		46	100%

Source : DRH, IG

Le nombre important des vacataires à la DASCO, leur volatilité non négligeable, le paiement réalisé par des centres différents déconcentrés ou non pourraient expliquer des ordres de reversement significatifs.

Il est impossible de connaître précisément les raisons objectivant ce nombre modeste d'ordres de reversement. Il n'en demeure pas moins que ce dernier conduit à s'interroger sur la pertinence des dispositifs de contrôle.

## 4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

### 4.1. Une dépense incontournable

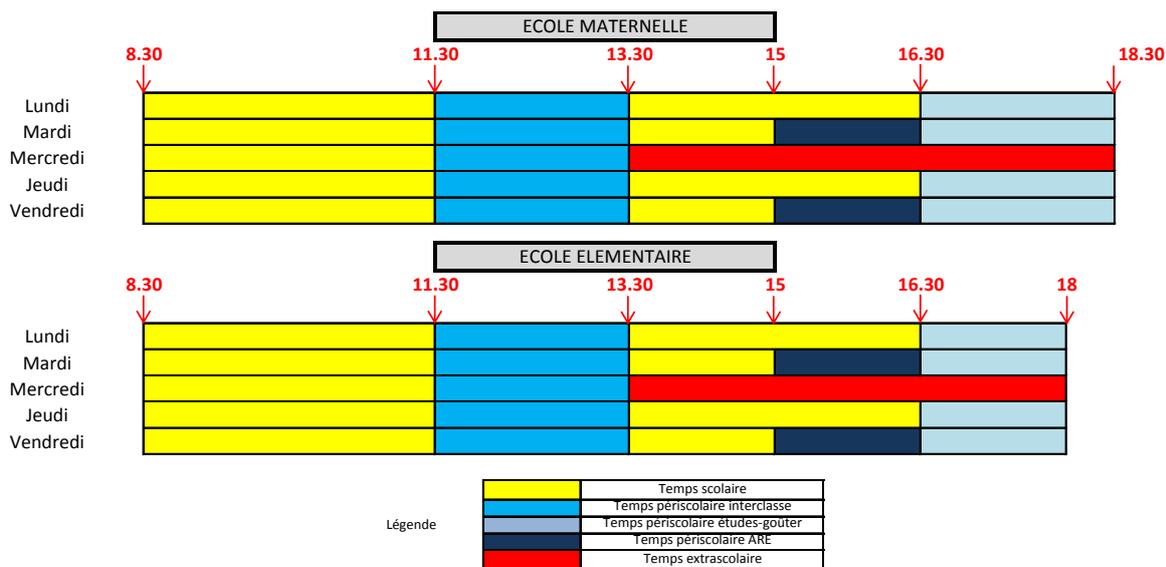
Le recours aux crédits de vacances pour assurer et rémunérer certaines fonctions est, dans certains cas, nécessaire.

#### 4.1.1. Les temps d'activités très fractionnés

L'encadrement des enfants pendant les temps, soit périscolaire, soit extrascolaire est une obligation pour la DASCO.

Cet encadrement peut être effectué par des agents publics ou par des prestataires extérieurs dans le cadre de marchés publics ou d'appels à projet. Parmi les premiers, les adjoints d'animation et d'action sportive (AAAS) et les agents de service des écoles maternelles (ASEM), agents permanents titulaires et contractuels, assurent cet encadrement. Il n'en demeure pas moins que le fractionnement des temps sur une journée, le remplacement des absences sur des temps courts conduit la DASCO à recourir à des vacataires. Le tableau ci-après illustre la répartition à Paris des temps scolaires, périscolaires et extrascolaires sur une semaine.

Graphique 18 : Répartition des temps sur une semaine type d'école



Source : IG selon des données DASCO

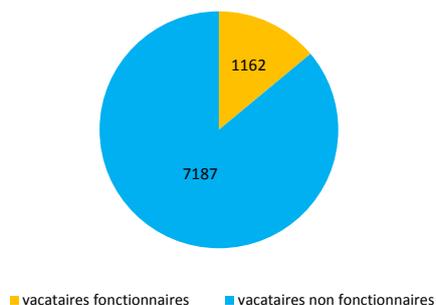
#### 4.1.2. La rémunération d'activités accessoires

Un certain nombre de fonctionnaires exerce des activités accessoires à leur activité principale à la DASCO. Ces agents peuvent être indifféremment des fonctionnaires d'Etat, de la fonction publique territoriale, voire de l'hospitalière. Ce sont par exemple des professeurs des écoles chargés d'une animation dans le cadre des ateliers liés à l'aménagement des nouveaux rythmes scolaires. Ce sont également des professeurs de la Ville de Paris qui, en plus de leur fonction enseignante dans leur spécialité dans les écoles élémentaires, dispensent des cours lors des cours municipaux d'adultes

S'agissant d'une activité secondaire et accessoire par rapport à leur fonction principale, ces fonctionnaires ne peuvent être rémunérés que sur la base de vacances<sup>26</sup>.

Au 31 décembre 2014, le nombre de vacataires de cette catégorie payés par la DASCO, s'élevait à 1 162, soit un pourcentage significatif de près de 14 % de l'effectif total.

**Graphique 19 : Nombre de vacataires fonctionnaires et de vacataires non fonctionnaires au 31 décembre 2014 payés par la DASCO**



Source : DRH

#### 4.1.3. L'écart entre les emplois budgétaires et les effectifs réels

L'encadrement des enfants sur les temps périscolaire et extrascolaire est à Paris assuré par des adjoints d'animation et d'action sportive, par des agents spécialisés des écoles maternelles dans les écoles maternelles et des agents techniques des écoles dans les écoles élémentaires.

Le nombre d'encadrants relève de normes de l'Etat ou des dispositions prises par la collectivité parisienne selon les temps. En fonction du nombre d'enfants, un nombre d'encadrants est calculé. Le nombre d'emplois budgétaires est ainsi calibré pour assurer ces fonctions permanentes en fonction du nombre d'enfants concernés par chaque temps d'activité<sup>27</sup>.

L'écart entre le nombre d'emplois budgétaires et le nombre réels d'emplois pourvus en équivalent temps plein peut conduire, soit à un surnombre (plus d'agents en équivalent temps plein que de postes budgétaires), soit à des vacances (moins d'agents en équivalent temps plein que de postes budgétaires), soit à l'équilibre (égalité entre le nombre d'agents en équivalent temps plein et le nombre d'emplois budgétaires).

Face à cette situation et eu égard à ses besoins fonctionnels, la DASCO recrute des vacataires pour pallier, dans les écoles, ces vacances de postes.

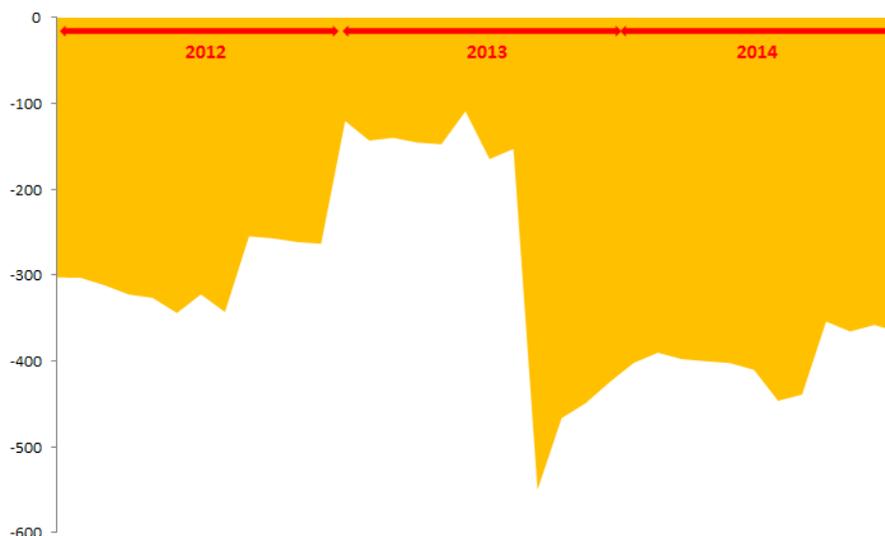
L'examen des écarts constatés entre les postes pourvus en ETP et les emplois budgétaires dans la filière animation depuis 2012 montre une position permanente de vacances de postes. Le déficit de postes pourvus par rapport aux postes ouverts est un phénomène structurel dans l'animation, expliquant une partie du volume des dépenses de vacances de la DASCO. L'augmentation significative du nombre de postes vacants constatés en 2014 par rapport à 2013 (397 postes vacants par mois contre 256 en 2013, soit + 55%) explique en partie l'accroissement des dépenses de vacances de 2014 (49 749 618 € soit + 7,02 %)

<sup>26</sup> Parfois appelées indemnités.

<sup>27</sup> Le nombre d'enfants présents à la pause méridienne n'est pas le même qu'aux activités du soir, ni aux centres de loisirs.

restées globalement stables entre 2012 et 2013 (respectivement 46 036 195 € et 46 382 099 €).

**Graphique 20 : Evolution de l'écart entre le nombre d'emplois budgétaires d'animateurs et le nombre d'emplois réellement pourvus de 2012 à 2014 inclus**



Source : DASCO, DRH, IG

Sur la base des coûts budgétaires moyens des personnels, le nombre d'emplois vacants par rapport aux postes budgétaires ouverts représente, en termes strictement financier, une absence de dépense. Le tableau ci-après illustre les sommes non dépensées. Deux hypothèses ont été retenues, la première repose sur le coût moyen d'un titulaire et d'un contractuel, la seconde pondère le coût budgétaire du titulaire pour 2/3, le contractuel pour 1/3<sup>28</sup>. La moyenne en ces deux hypothèses définit ainsi un coût standard.

**Tableau 18 : Montant moyen non dépensé résultant des vacances de postes d'animateurs**

	Emplois vacants en moyenne	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Montant moyen non dépensé (€)
		Coût moyen titulaire et contractuel à temps non complet (€)	Montant non dépensé (€)	Coût moyen titulaire (2/3) et contractuel à temps non complet (1/3) (€)	Montant non dépensé (€)	
2012	364	24 970	9 089 080	27 020	9 835 280	9 462 180
2013	256	25 695	6 577 920	27 616	7 069 696	6 823 808
2014	397	26 715	10 605 855	28 756	11 416 132	11 010 994

Source : DAF et IG

Le taux de vacances structurel des postes de titulaires dans le secteur de l'animation est une source importante de dépenses de vacances qui pallient ce déficit.

<sup>28</sup> Les contractuels représentent environ le 1/3 des postes occupés en ETP.

Rapporté aux dépenses de vacances constatées dans le secteur périscolaire et extrascolaire, le montant moyen estimé d'absence de dépenses sur les effectifs permanents est de l'ordre de 20 %.

**Tableau 19 : Part de l'absence de dépenses de permanents dans les dépenses de vacances dans le secteur périscolaire et extrascolaire de 2012 à 2014**

	Dépenses de vacances périscolaire et extrascolaire	Montant moyen non dépensé (€)	% du montant moyen par rapport aux dépenses de vacances
2012	46 036 196	9 462 180	21%
2013	46 382 098	6 823 808	15%
2014	49 749 619	11 010 994	22%

Source : DASCO et IG

#### 4.1.4. L'absentéisme

L'absentéisme des personnels permanents conduit parfois la DASCO à combler cette absence par des vacataires. Il en est ainsi pour les animateurs dont la présence auprès des enfants est indispensable pour respecter les normes d'encadrement. Les taux d'absentéisme, hors congés annuels, constatés par la DASCO pour les trois corps de fonctionnaires intervenant dans les écoles sont retracés dans le tableau qui suit.

**Tableau 20 : Taux d'absentéisme des ATE, ASEM et AAAS de 2012 à 2014**

		Titulaires	Contractuels	Total
2012	ATE	14,12%	4,34%	11,34%
	ASEM	11,74%	11,09%	11,66%
	AAAS	11,46%	12,42%	11,65%
2013	ATE	13,25%	4,62%	10,89%
	ASEM	12,70%	7,03%	11,84%
	AAAS	13,09%	9,81%	12,27%
2014	ATE	14,16%	4,22%	11,02%
	ASEM	11,20%	11,44%	11,24%
	AAAS	15,26%	3,34%	11,48%

Source : DASCO

Pour les seuls animateurs titulaires, l'application de leur taux d'absentéisme moyen à l'effectif réel moyen en ETP de l'année 2014 aboutit à un effectif absent de 289<sup>29</sup>.

L'obligation de remplacement sur ces temps libérés aboutit ainsi à une dépense inéluctable de vacances.

<sup>29</sup> L'effectif réel moyen des animateurs en 2014 est de 1 896 par mois.

## 4.2. Les facteurs de progression

### 4.2.1. Les nouveaux rythmes scolaires

La mise en place de l'ARE à la rentrée 2013 a été un facteur de hausse des crédits de vacances à plusieurs titres.

Des temps d'activité périscolaire se sont substitués à des temps scolaires le mardi et le vendredi après-midi de 15 h à 16 h 30.

L'importance du taux de présence (80 % en moyenne) implique un encadrement des enfants qui n'existait pas auparavant. Cette situation a augmenté la masse salariale globale de la Ville de Paris, dépenses de vacances incluses. Quel que soit le type d'ateliers, environ 1,4 million d'heures d'encadrants ont été consacrées à l'ARE en 2013/2014.

Les ASEM ont été mobilisés pour assurer des activités liés à l'ARE dans les écoles maternelles. Une formation a été mise en place pour ces agents. Les ASEM en formation ont été remplacés systématiquement sur les temps ARE, entraînant de ce fait une augmentation des dépenses de vacances. La DASCO n'ayant pu communiquer aux auditeurs le nombre d'heures de formation ainsi dispensées et le nombre de vacances que ces formations ont induites, les auditeurs ne peuvent chiffrer le coût en vacances de cette formation.

Dans le cadre de la mise en place de l'ARE, il a été créé un nouveau corps de catégorie B, les REV comportant 385 agents, et une nouvelle fonction pour certains adjoints d'animation et d'action sportive, les DPA dont l'effectif est de 290.

Les REV bénéficient d'une décharge totale sur tous les temps péri et extrascolaires. Quant aux DPA, leur décharge concerne les seules activités périscolaires. Ces deux groupes d'agents ne sont donc plus dans les normes d'encadrement. Il a ainsi été nécessaire de compenser ces décharges par de nouveaux recrutements.

Par année scolaire, la DASCO estime le nombre d'heures à compenser à 423 500 pour les REV et à 198 170 pour les DPA. En vacances brutes, les coûts de remplacement s'élèvent ainsi à 4 656 806 € par an pour les REV et à 2 759 515 € pour les DPA.

Par ailleurs, le fait que le mercredi matin est désormais un temps scolaire a entraîné une augmentation du nombre d'enfants présents lors du déjeuner du mercredi. On constate en effet que le taux de présence à ce déjeuner est de 41 % alors que celui des centres de loisirs du mercredi après-midi est de 24 %. L'interclasse du mercredi a donc augmenté de près de 71 % le nombre de rationnaires impliquant de ce seul fait un besoin d'encadrants supplémentaires et donc des dépenses de vacances en progression.

### 4.2.2. Les normes d'encadrement et le CEJ

Le CEJ comporte des normes d'encadrement des enfants (en quantité et en qualification) différentes de celles actuellement appliquées par la Ville de Paris pour les seules activités périscolaires.

Les normes d'un encadrant pour 10 enfants en maternelle et d'un encadrant pour 14 enfants en élémentaire sont les objectifs à atteindre à la rentrée scolaire 2016. Entre temps, un dispositif glissant et ciblé selon les types d'écoles a été mis en place :

- Année scolaire 2013/2014 : 1/14 pour toutes les écoles maternelles qu'elles soient ou non en écoles polyvalentes et 1/18 pour les écoles élémentaires classées CUCS (contrat urbain de cohésion sociale) et quartier politique de la Ville ;
- Année scolaire 2014/2015 : 1/18 pour les écoles élémentaires incluses dans une zone d'éducation prioritaire ;
- Année scolaire 2015/2016 : 1/18 pour 76 écoles élémentaires supplémentaires

Le tableau ci-après détaille les normes d'encadrement pour les activités périscolaires et extrascolaires.

**Tableau 21 : Evolution du nombre d'encadrants par enfants**

		2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	
		1 encadrant pour	1 encadrant pour	1 encadrant pour	1 encadrant pour	1 encadrant pour	
<b>Periscolaire</b>	Interclasse	Ecoles maternelles	15	14	14	14	10
		Ecoles élémentaires politique de la Ville	32	18	18	18	14
		Ecoles élémentaires ZEP	30	30	18	18	14
		Ecoles élémentaires phase 3	32	32	32	18	14
		Ecoles élémentaires phase 4	32	32	32	32	14
	Services du soir	Ecoles maternelles	27	14	14	14	10
		Ecoles élémentaires politique de la Ville	27	18	18	18	14
		Ecoles élémentaires ZEP	25	25	18	18	14
		Ecoles élémentaires phase 3	27	27	27	18	14
		Ecoles élémentaires phase 4	27	27	27	27	14
	ARE	Ecoles maternelles mardi		14	14	14	10
		Ecoles maternelles vendredi		14	14	14	10
		Ecoles élémentaires mardi		18	18	18	14
		Ecoles élémentaires vendredi		18	18	18	14
<b>Extrascolaire</b>	CDL	Ecoles maternelles	8	8	8	8	8
		Ecoles élémentaires	12	12	12	12	12

Source : DASCO, IG

Le nombre d'encadrants théoriques nécessaires pour assurer l'accueil des enfants évolue chaque année en fonction de l'application des nouvelles normes d'encadrement.

Le nombre d'encadrants n'a en soi pas de signification pertinente. En effet, sur l'année, un encadrant pour 280 heures (cas de l'interclasse) n'a pas la même signification qu'un encadrant pour 210 heures (cas de l'ARE). Aussi le tableau qui suit récapitule en heures annuelles d'encadrants le poids respectif de chaque temps et son évolution jusqu'à la rentrée 2016/2017<sup>30</sup>.

L'augmentation la plus significative est celle des activités du soir dont l'évolution serait de + 129 % de 2012/2013 à 2016/2017. Toutefois, son effet sur la progression de l'ensemble sera limité car le volume d'heures encadrants de ce temps est le plus faible de tous.

L'interclasse et l'ARE sont les deux activités qui pèseront le plus car elles représentent un volume d'heures encadrants très élevé. L'effet « taux d'encadrement » aura, en volume, un impact significatif.

<sup>30</sup> Les données utilisées proviennent de la DASCO. Il s'agit du nombre d'élèves inscrits par école, du taux de présence par activité, de la liste des écoles qui année par année sont concernées ou non par l'application d'un nouveau taux d'encadrement (habilitations DDCS). Le calcul du nombre d'encadrants a été effectué globalement et non école par école, ce qui diminue le chiffre exact compte tenu de la neutralisation partielle des décimales dont l'effet est moindre.

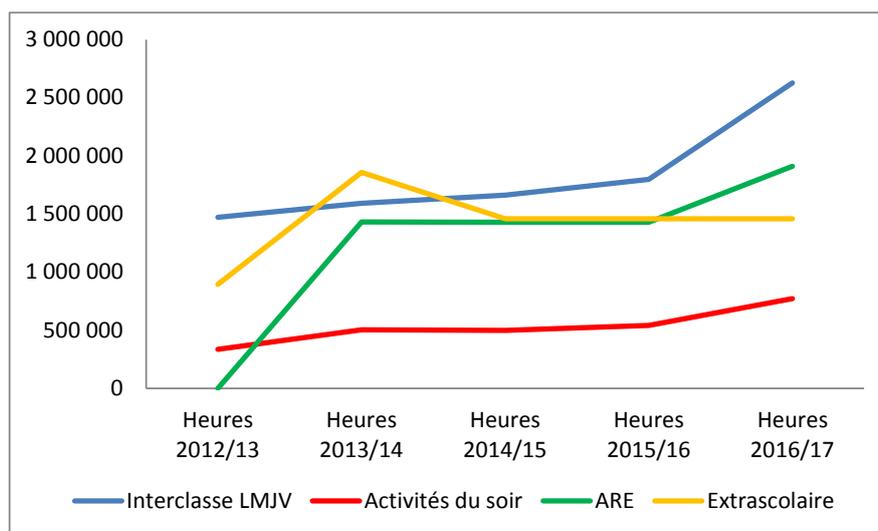
**Tableau 22 : Evolution du nombre d'heures annuelles d'encadrants de 2012 à 2016**

	Nombre théorique d'heures annuelles d'encadrants						
	Heures 2012/13	Heures 2013/14	Heures 2014/15	Heures 2015/16	Heures 2016/17	Variations 2016/2012	Variations 2016/2013
Interclasse LMJV	1 472 240	1 592 080	1 660 960	1 798 720	2 626 960	78%	65%
Activités du soir	336 700	504 070	498 820	542 080	772 520	129%	53%
ARE	0	1 431 570	1 428 000	1 428 000	1 911 210	Sans objet	34%
Extrascolaire	895 166	1 857 986	1 459 147	1 459 147	1 459 147	63%	-21%

Source : DASCO, IG

Le graphique suivant qui illustre l'évolution du nombre d'heures d'encadrants montre qu'après une progression très forte lors de la rentrée scolaire 2013/2014, la rentrée 2016/2017 avec l'application intégrale des nouvelles normes d'encadrement constitue un saut majeur en termes de dépenses, notamment de vacances. Par rapport à l'année scolaire 2015/2016, la rentrée 2016 enregistre, toutes choses égales par ailleurs, une progression du nombre d'heures d'encadrants de 46 % pour l'interclasse, de 42 % pour les activités du soir et de 34 % pour l'ARE.

**Graphique 21 : Evolution du nombre d'heures annuelles d'encadrants de 2012 à 2016**



Source : DASCO, IG

La DASCO n'a pas fourni de note explicitant le mode de calcul de la norme d'encadrant, plus particulièrement sur la gestion des décimales. En effet, la division du nombre d'enfants par la norme d'encadrement n'aboutit qu'exceptionnellement à un chiffre entier.

Ainsi, pour un effectif de 58 enfants avec une norme d'encadrement de 1/14, le nombre d'animateurs est de 4,14. Certaines CASPE appliquent strictement l'arrondi supérieur, ce qui fait cinq animateurs pour 58 enfants, soit une norme réelle de 1/11. D'autres CASPE estiment qu'avec une décimale inférieure et examen de la situation particulière de l'école, la présence du DPA ou du REV, déchargé de fonctions, permet de respecter la norme d'encadrement sans recruter un vacataire supplémentaire.

Par ailleurs, le contrat enfance jeunesse implique un renforcement de la qualification des encadrants.

Les formations ont été prises en charge financièrement par la Ville de Paris pour les agents titulaires et contractuels, ainsi que pour des vacataires. En formation sur leur temps de travail, les agents concernés ont été remplacés par des vacataires. Il y a donc eu, sur ces temps, une double dépense, celle de l'agent en formation et celle du remplaçant. Pour un vacataire, les vacances lui étaient payées lorsque sa formation se déroulait lors d'un temps où il devait exercer. Il y avait ainsi deux dépenses de vacances pour le même temps. Les auditeurs n'ont pas trouvé de note de la direction explicitant ce dispositif destinée aux différentes CASPE. Il en est ressorti une pratique hétérogène entre CASPE, l'une d'entre elles ne rémunérant pas les vacataires en formation sur leur temps d'activité.

Le fait que les écoles doivent strictement respecter les taux d'encadrement sous contrôle de la DDCS a élevé le niveau d'exigence de respect des normes par les CASPE, ne laissant aucune place à des situations plus ou moins dérogatoires. Ce comportement a été un facteur, certes non objectivable, d'augmentation des dépenses de vacances.

#### 4.2.3. L'indexation des taux chargés des vacances

Certaines vacances sont calculées en référence à un indice de la grille de la fonction publique. Même si la valeur du point indiciaire est actuellement stable, certains indices peuvent évoluer notamment en fonction de la revalorisation des grilles indiciaires de certains corps de fonctionnaires.

Dans cette hypothèse, la DASCO ne peut que constater l'augmentation mécanique du montant de la vacation. Tel a été notamment le cas pour les vacances de gardiennage (cf. partie 2 du présent rapport).

### 4.3. Les facteurs de diminution

#### 4.3.1. La contractualisation des vacataires

Un processus important de contractualisation a été mis en place à la DASCO. Il a concerné le secteur de l'animation et les cours municipaux d'adulte.

Dans le cadre de la mise en place de l'ARE, 1 162 animateurs vacataires ont été titularisés de septembre 2013 à janvier 2014.

Tableau 23 : Nombre de vacataires contractualisés adjoints d'animation et d'action sportive

Dates de contractualisation	Nombre d'agents	% du total
01/09/13	866	75%
04/09/13	1	0%
01/10/13	140	12%
02/10/2013	1	0%
03/10/2013	1	0%
01/11/2013	26	2%
01/12/2013	38	3%
02/12/2013	1	0%
19/12/2013	1	0%
01/01/2014	87	7%
<b>TOTAL</b>	<b>1 162</b>	<b>100%</b>

Source : DRH, IG

Compte tenu des temps fractionnés, trois types de contrat à temps incomplet ont été retenus : contrat à 70 %, contrat à 50 % et contrat à 25 %, chacun couvrant une activité précise (ainsi le contrat à 25 % couvre l'interclasse).

Les dépenses de vacances de ces 1 162 agents ont représenté une dépense moyenne de plus de 9,4 millions €. Le tableau qui suit donne le détail de ces dépenses selon différents modes de calcul (soit les dépenses de vacances se rattachant à l'activité exercée la même année -origine-, soit les dépenses de vacances payées pour chaque agent l'année précédant la contractualisation).

**Tableau 24 : Montant des vacances des 1 162 vacataires contractualisés dans le secteur de l'action éducative**

Dates de contractualisation	Nombre d'agents	Montant des vacances	
		12 mois avant les contractualisations	Origine 2012
01/09/13	866	7 118 307	6 704 601
04/09/13	1	12 081	9 706
01/10/13	140	1 208 534	1 061 909
02/10/2013	1	1 109	5 625
03/10/2013	1	2 115	3 182
01/11/2013	26	245 895	184 899
01/12/2013	38	366 575	279 630
02/12/2013	1	5 755	9 349
19/12/2013	1	7 137	7 901
01/01/2014	87	847 804	648 320
<b>TOTAL</b>	<b>1 162</b>	<b>9 815 312</b>	<b>8 915 122</b>

Source : DRH, IG

Ainsi le montant des vacances de ces 1 162 agents doit entraîner une diminution de la dépense globale de vacances de la DASCO, soit environ 9,4 M€. L'année 2014 enregistre ces diminutions en année pleine.

Par ailleurs, 189 enseignants vacataires des cours municipaux d'adultes ont été contractualisés en septembre 2014.

Comme le montre le tableau suivant, selon la méthode de calcul utilisée, le montant des vacances a été de 1,334 M€ dans les 12 mois qui précèdent leur contractualisation, ou 1,283 M€ pour les seules vacances correspondant à une activité de 2013. La moyenne s'établit à 1,3 M€.

Cette dépense de vacances devrait ainsi disparaître partiellement en 2014 (quatre mois de septembre à décembre), intégralement en 2015.

**Tableau 25 : Montant des vacances des 189 vacataires contractualisés dans le secteur des CMA**

Montant des vacances (€)	
12 mois avant les contractualisations	Origine 2013
1 334 056	1 282 667

Source : DRH, IG

La seule contractualisation représente à elle seule une baisse de dépenses de vacances, en année pleine, de l'ordre de 10,7 M€<sup>31</sup>. Toutefois, le gain réel doit être minoré pour tenir compte de l'absentéisme des agents contractuels compensé par des recrutements de vacataires.

En termes strictement financiers, les auditeurs signalent par ailleurs que la contractualisation diminue certes partiellement les dépenses de vacances mais qu'elle ne fait pas disparaître la dépense, celle-ci glissant dans une autre rubrique de la masse salariale.

#### 4.3.2. Le recours aux structures associatives

Sur le seul plan des dépenses de vacances, un recours accru à des organismes extérieurs pour assurer des ateliers dans le cadre de l'ARE constitue un facteur de diminution des crédits.

Toutefois, cette réduction des dépenses de vacances peut être relative dans les cas d'absence d'animateurs de l'association non remplacés par elle. En effet, les CASPE se substituent parfois à l'association défaillante en recrutant un ou plusieurs vacataires. Cette situation qui permet d'assurer une continuité de service aux enfants devrait s'accompagner de pénalités financières des associations dont le montant pourrait correspondre à la dépense de vacation engagée par la Ville pour pallier cette défaillance. Une telle disposition n'existe pas dans les actuels marchés à bons de commande relatif à l'organisation, la mise en œuvre et le suivi d'ateliers périscolaires pour les élèves des écoles publiques de la Ville de Paris. L'introduction de pénalités dans les prochains marchés doit être prévue.

**Recommandation 1 :** Prévoir dans les prochains marchés publics confiant des ateliers ARE à des organismes extérieurs à la Ville de Paris des pénalités financières en cas d'absence non remplacée d'animateurs

#### 4.3.3. Les centres de loisirs

L'absence d'inscription obligatoire pour accéder à un centre de loisirs constitue un frein majeur à une bonne adéquation du nombre d'encadrants à celui des enfants.

Les auditeurs recommandent que l'inscription des enfants en centres de loisirs pour des périodes d'accueil bien déterminées - mercredis après-midi, petites vacances et grandes vacances - soit obligatoire pour accueillir tout enfant. En l'absence d'inscription, les enfants ne pourront pas être accueillis en centres de loisirs. Dans un contexte de maîtrise des dépenses et de volonté de juste allocation des ressources aux besoins réels, la DASCO sera ainsi en mesure de mieux calibrer ses équipes sur la base des élèves inscrits.

Il pourrait également être envisagé de limiter le nombre de places offertes. Cette réduction en volume des enfants accueillis permettrait de maîtriser totalement la dépense, les crédits alloués étant plafonnés. Techniquement réalisable, cette limitation ne permet pas d'offrir à tous les enfants une possibilité d'accueil.

**Recommandation 2 :** Mettre en place une inscription obligatoire pour l'accueil dans les centres de loisirs

<sup>31</sup> La contractualisation entraîne par ailleurs des gains dans la gestion, s'agissant d'une population déjà recrutée et plus stable que les vacataires.

Comme les auditeurs l'ont constaté précédemment (cf. 1.2.2), la répartition des centres de loisirs sur Paris pendant les petites et grandes vacances constitue une source de dépenses de vacances car les taux d'encadrement s'appliquent par centre de loisirs.

Un regroupement de centres de loisirs sur les petites et les grandes vacances permettrait de réaliser des économies de vacances tout en maintenant les normes d'encadrement.

L'exemple théorique du tableau qui suit pour les écoles maternelles montre le gain partiel hypothétique d'un réexamen du maillage territorial des centres de loisirs dans une optique de regroupement. Toutefois, l'article R.227-1-II du code de l'action sociale et des familles plafonne l'effectif à 300 élèves.

**Tableau 26 : Illustration d'un gain théorique d'encadrants lié à un regroupement de centres de loisirs**

Centres de loisirs éclatés			Centre de loisirs unique	
	Enfants	Encadrants	Enfants	Encadrants
Centre de loisirs A	20	3	100	13
Centre de loisirs B	20	3		
Centre de loisirs C	20	3		
Centre de loisirs D	20	3		
Centre de loisirs E	20	3		
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>13</b>

**GAIN de 2 encadrants**

Source : IG

**Recommandation 3 :** Regrouper des centres de loisirs pendant les vacances ou en deçà d'un seuil d'enfants inscrits

#### 4.3.4. La qualification du mercredi après-midi en périscolaire

La mise en place dès la rentrée 2013 des nouveaux rythmes scolaires a modifié l'organisation du mercredi. D'une journée uniquement extrascolaire, le mercredi est devenu un temps scolaire le matin, un temps périscolaire lors du déjeuner et un temps extrascolaire l'après-midi.

Pour tenir compte de la généralisation de la réforme des rythmes scolaires à compter de la rentrée scolaire 2014, un décret du 3 novembre 2014<sup>32</sup> a défini très précisément les activités périscolaires et extrascolaires. Ainsi, les accueils de loisirs périscolaires sont ceux qui ont lieu lorsqu'il y a école dans la journée ; les accueils de loisirs extrascolaires sont ceux qui se déroulent pendant les temps où les enfants n'ont pas école.

Dans ces conditions, les centres de loisirs du mercredi après-midi sont désormais des activités périscolaires.

Les normes d'encadrement y sont très différentes, passant, pour les écoles maternelles de 1/8 enfants à 1/14 en 2015/2016, puis à 1/10 en 2016/2017 pour les communes dotées d'un PEDT. Pour les écoles élémentaires les normes d'encadrement passent de

<sup>32</sup> Décret n° 2014-1320 du 3 novembre 2014 modifiant les articles R.227-1 et R.227-16 du code de l'action sociale et des familles.

1/12 enfants à 1/18 en 2015/2016, puis à 1/14 en 2016/2017 pour les communes dotées d'un PEDT.

L'impact de ce décret sur le nombre d'animateurs permanents et vacataires est sensible.

Dans l'hypothèse d'une stabilité du nombre d'enfants inscrits aux centres de loisirs du mercredi après-midi, la diminution du nombre d'animateurs par rapport aux normes actuelles est, pour 2015/2016, de 1 246 animateurs, puis, pour 2016/2017, de 561 animateurs.

**Tableau 27 : Impact en nombre d'encadrants du passage du temps du mercredi après-midi d'extrascolaire à périscolaire**

		Elèves	Taux d'inscrits	Elèves inscrits	2014/2015	2015/2016	2016/2017
<b>Periscolaire</b>	Ecole maternelle	54906	0,24	13177	1647	941	1318
	Ecole élémentaire	80970	0,24	19433	1619	1080	1388
	Total				3267	2021	2706
<b>Extrascolaire</b>	Ecole maternelle	54906	0,24	13177	1647	1647	1647
	Ecole élémentaire	80970	0,24	19433	1619	1619	1619
	Total				3267	3267	3267
<b>Ecart entre extrascolaire et périscolaire</b>		En nombre			0	1246	561
		En %			0%	-38%	-17%

Source : DASCO

Il est impossible de chiffrer précisément l'impact que l'alignement de la Ville de Paris sur les modalités prévues par le décret précité aurait sur les seuls crédits de vacances.

Selon la DASCO, le taux de couverture du mercredi après-midi par des vacataires oscille entre 44 % (chiffre au 18 février 2015) et 31 % (estimation pour la rentrée de septembre 2015<sup>33</sup>).

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs<sup>34</sup> et en fonction du taux retenu de couverture par des vacataires, le gain strictement financier est compris entre 700 000 € et 1 400 000 € pour 2015/2016 et entre 300 000 € et 1 600 000 € pour 2016/2017.

Dans le schéma le plus défavorable (taux de couverture de 20 %), les économies sur deux années s'élèvent à un peu plus d'un million €. Dans celui qui s'approche de la réalité du taux de couverture des vacataires (30 %), le gain sur deux années est de l'ordre de 1, 7 M€.

<sup>33</sup> Après intégration des agents du plan de recrutement des adjoints d'animation titulaires et contractuels dans le cadre du CEJ.

<sup>34</sup> Le nombre d'enfants inscrits est considéré stable sur la période.

**Tableau 28 : Estimation du gain en crédits de vacances suite à la stricte application du décret de novembre 2014**

Dépenses de vacances selon le pourcentage d'heures de vacances par rapport au total d'heures				
	20%	25%	30%	40%
<b>Année 2015/2016</b>				
Mercredi après midi extrascolaire	1 881 549	2 351 936	2 822 323	3 763 098
Mercredi après midi périscolaire	1 164 006	1 455 008	1 746 010	2 328 013
Ecart péri/extrascolaire	-717 542	-896 928	-1 076 314	-1 435 085
<b>Année 2016/2017</b>				
Mercredi après midi extrascolaire	1 881 549	2 351 936	3 104 556	4 703 872
Mercredi après midi périscolaire	1 558 541	1 948 176	2 337 811	3 117 082
Ecart péri/extrascolaire	-323 008	-403 760	-766 744	-1 586 790

**Recommandation 4 :** Qualifier les activités du mercredi après-midi comme un temps périscolaire en s’alignant sur les normes réglementaires

#### 4.3.5. Les décisions ciblées

Comme vu précédemment, la gestion de la fonction de gardiennage manque de transversalité, chacune des entités décisionnaires en ce domaine n’intégrant pas dans ses choix l’impact en termes de crédits de vacances. Le ralentissement des travaux de rénovation des loges, le délai d’affectation d’un gardien titulaire dans une loge, l’utilisation par les CMA d’écoles plus de trois soirées par semaine, le réaménagement du ménage sur des jours autres que le samedi matin sont des exemples parmi d’autres de la nécessité d’une approche globale du gardiennage en termes de dépenses de vacances. La DASCO doit mettre en place des procédures et/ou adapter son organisation afin de pallier cet inconvénient.

**Recommandation 5 :** Mettre en place une transversalité dans la gestion de la fonction de gardiennage (locaux, affectation, etc.)

Par ailleurs, la diminution des dépenses de vacances dans les cours municipaux d’adultes passe certes par la contractualisation, mais surtout par une réorientation de l’offre ainsi plus réduite et donc moins onéreuse en vacances.

**Recommandation 6 :** Réorienter l’offre des CMA en réduisant les dépenses de vacances

Les directeurs d’école bénéficient de vacances pour assurer une partie de la gestion des CMA, dont l’inscription des adultes. Depuis la rentrée de l’année scolaire 2014/2015, les inscriptions aux CMA se font désormais exclusivement en ligne. Cette nouvelle modalité enlève une partie des tâches rémunérées des directeurs d’école ayant des CMA. Il convient que la DASCO réexamine le niveau de rémunération de ces directeurs pour tenir compte de la disparition d’une partie de leurs tâches.

**Recommandation 7 :** Revoir les modalités de rémunération des directeurs d’école dans le cadre de leurs fonctions dans les CMA pour tenir compte de l’impact de l’inscription en ligne

Par ailleurs, il a été constaté que certains directeurs d'école avaient été rémunérés sans que la DASCO dispose des pièces justifiant ce paiement (lettre d'engagement de prise en charge de certaines missions et autorisation de cumul). En outre, en 2014, les indemnités versées à ce titre aux directeurs d'école l'ont été sans que les services centraux ne demandent aux CASPE et à la SDAEP si les missions confiées avaient toutes été remplies.

**Recommandation 8 :** Mieux vérifier le contrôle fait des missions des directeurs d'école avant paiement des indemnités

Selon l'activité, le montant des vacances est différent. Il est de 14,23 € pour l'interclasse et pour l'activité du soir en école maternelle, 16 € pour les centres de loisirs, 17,84 € pour l'ARE et 26,69 € pour l'étude en école élémentaire. [.....].

**Recommandation 9 :** [.....]

*Les phrases qui précèdent ont été occultées conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1<sup>er</sup> janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.*

Compte tenu des taux d'encadrement de plus en plus élevés, la Ville de Paris a décidé de comptabiliser les animateurs Paris Lecture dans les normes des écoles habilitées par la DDCS. Cette incorporation progressive d'un des 22 dispositifs sans normes d'encadrement (cf. 1.6 du rapport) pourrait s'étendre à d'autres « niches » (notamment configuration des locaux, postes renfort, postes réserves).

**Recommandation 10 :** Incorporer progressivement de nouveaux dispositifs hors normes d'encadrement dans les taux d'encadrement des activités périscolaire et extrascolaire

Par ailleurs, la DASCO a créé depuis des années des centres de ressources locaux sous la responsabilité des CASPE et des centres de ressources centraux sous la responsabilité de la SDAEP. Ces créations se sont faites progressivement en fonction de l'émergence d'un besoin et/ou de la présence d'un agent aux compétences spécialisées reconnues. Avec le temps, ces centres se sont ajoutés les uns aux autres. Une réflexion sur ces dispositifs devrait être conduite par la DASCO afin de recenser les éventuels doublons, de construire les éléments d'une synergie entre centres et de déterminer le niveau pertinent de leur situation dans l'organigramme de la direction.

**Recommandation 11 :** Conduire une réflexion d'ensemble sur les centres de ressources locaux et centraux

La DASCO ne dispose pas de données précises lui permettant de mesurer la part de chaque fait générateur dans la dépense de vacances. L'absentéisme, sous toutes ses formes, constitue de toute évidence un facteur essentiel. Outre la nécessité de se doter d'un outil pour connaître les motifs de recours à des vacances et en mesurer l'impact (formation, congés, jours de récupération du temps de travail, etc.), la DASCO doit dès à présent s'attacher à mettre en place un plan favorisant le présentisme des agents. L'existence d'un système d'information fiable constitue un préalable à cette connaissance.

**Recommandation 12 :** Connaître les motifs d'absentéisme conduisant à des dépenses de vacances

#### 4.4. Une gestion clarifiée, pilotée et homogène

Il existe une différence majeure entre la gestion des agents permanents et les vacataires.

Le nombre d'emplois de titulaires et de contractuels, fixé par le Conseil de Paris, est strictement limitatif. Seule la DRH est compétente pour recruter et affecter un agent titulaire ou contractuel dans une direction en fonction dans la limite des emplois créés au budget. A l'instar des autres directions de la Ville de Paris, la DASCO est, dans ce schéma, totalement dépendante.

Il en est tout autrement des vacances, les crédits étant globaux au sein de la masse salariale générale de la Ville de Paris. La DASCO est seule décisionnaire pour recruter et affecter un vacataire. La DRH n'intervient d'aucune manière et aucun système de blocage ne vient verrouiller la consommation des crédits de vacances. Pouvant dépenser plus que son enveloppe, la DASCO est, pour la gestion des vacataires, dans une situation d'autonomie.

La DASCO est donc entièrement responsable de la gestion des crédits de vacances.

Au sein de la DASCO, il n'existe aucun contrôle de l'engagement des dépenses de vacances. Chaque entité (CASPE, bureau des CMA, etc.) peut recruter un vacataire sans autorisation préalable, sans être obligée de respecter une enveloppe, sans dispositif d'alerte sur un niveau de consommation pré déterminé. La sous-direction de l'administration générale et de la prévision scolaire ainsi que le contrôle de gestion de la direction sont dans une situation de simple constat des dépenses engagées, au demeurant avec deux mois de décalage par rapport à la vacation réalisée.

Cette gestion ex post illustre l'absence de pilotage des crédits de vacances par la direction

#### 4.4.1. Une gestion clarifiée

##### 4.4.1.1. Une clarification de l'enveloppe de crédits de vacances

L'enveloppe de crédits de vacances déléguée à la DASCO est structurellement insuffisamment dotée. En effet, chaque exercice budgétaire enregistre un écart, parfois très significatif, entre le prévisionnel et le réalisé. Le tableau qui suit illustre cette situation depuis 2006.

Tableau 29 : Ecart entre l'enveloppe déléguée de crédits vacances et les dépenses constatées depuis 2006

Année	Enveloppe (M€)	Dépenses (M€)	Dépassement (M€)	Dépassement (%)
2006	48,33	49,5	1,17	2,42%
2007	51,4	51,7	0,3	0,58%
2008	47,45	49,7	2,25	4,74%
2009	40,27	52,3	12,03	29,87%
2010	53,6	55,7	2,1	3,92%
2011	54,8	58,2	3,4	6,20%
2012	55,2	60,6	5,4	9,78%
2013	Aucune	61,5		
2014	65,1	65,5	0,4	0,61%

Source : DASCO, IG

Nonobstant le fait que l'enveloppe constitue un objectif à respecter pour la DASCO, la permanence de son dépassement montre que le mode de calcul de l'enveloppe initiale est assez distancié par rapport à la réalité.

Cette situation place ainsi systématiquement la DASCO dans une situation de justifications, au lieu de responsabilisation. Une clarification partagée (DAF, DRH et DASCO) des modalités de calcul de l'enveloppe est souhaitable. Le respect de l'enveloppe devient ainsi un objectif commun.

**Recommandation 13 :** Clarifier les modes de détermination de l'enveloppe de crédits de vacances

4.4.1.2. La fonction transversale de « Facil'Familles »

Les auditeurs ont relevé la présence de « Facil'Familles » au sein de la DASCO. Cette entité exerce des compétences qui dépassent largement celles de cette direction puisqu'elle gère les recettes d'autres directions (cf.2.4 du rapport).

Dans un souci de clarification et de compatibilité avec la certification des comptes, le maintien de cette mission au sein de la DASCO doit être examiné.

**Recommandation 14 :** Affecter la mission « Facil'Familles » à la direction des finances et des achats

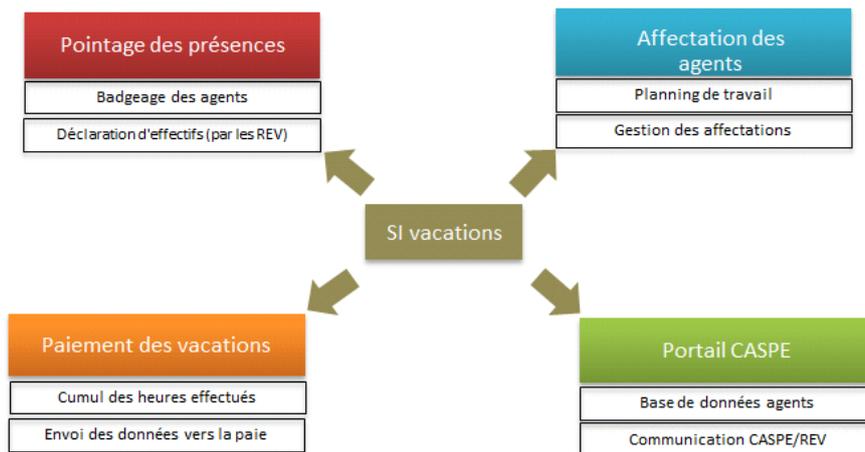
4.4.2. **Un outil de gestion homogène et performant**

L'absence d'outils a été particulièrement constatée par les auditeurs et éclairée dans la difficulté des services à fournir des éléments apparemment simples (nombre de loges avec logement et sans logement, pyramide des âges agents logés, etc.).

Avec une dépense annuelle de plus de 65 M€, il est nécessaire que la DASCO se dote d'un système d'information performant, partagé par tous les acteurs, qu'ils soient en services centraux ou en CASPE.

Les CASPE doivent notamment être dotées d'un véritable système d'information dialoguant avec le système central de la DASCO avec des briques fonctionnelles spécialisées chacune dans les différentes étapes de procédures identifiées aujourd'hui.

Figure 5 : Briques fonctionnelles du système d'information (SI) CASPE



Source : IG

**Recommandation 15 :** Mettre en place un système d'information fiable et performant permettant une prévision et une gestion des dépenses de vacances

Par ailleurs, aucun des services qui sont à l'origine des dépenses de vacances ne dispose d'une enveloppe prévisionnelle, d'un outil de suivi lui permettant de se positionner par

rapport à son enveloppe et à celle des autres services identiques. Il est dans ces conditions impossible de sensibiliser et mobiliser les CASPE sur une gestion optimale des dépenses de vacances puisqu'elles n'ont aucun moyen de connaître ce qu'elles dépensent. En outre, il convient d'examiner la faisabilité technique de soumettre tout dépassement de l'enveloppe à un contrôle des services centraux de la DASCO dans le cadre d'un accompagnement des CASPE.

**Recommandation 16** : Sensibiliser et responsabiliser les services utilisateurs de vacances en leur déléguant une enveloppe de crédits et en les dotant d'un outil de suivi

#### 4.4.3. Des normes partagées et cohérentes

Les auditeurs ont constaté le peu de normes écrites de la DASCO sur la gestion des dépenses de vacances. Des CASPE ont ainsi été conduites à mettre en place des procédures et à instituer des règles de gestion sans aucune coordination. Les règles y sont donc appliquées de manière différente avec des risques d'inégalité dans le traitement de situation identiques.

Un corpus de normes écrites partagées par l'ensemble des services paraît indispensable.

**Recommandation 17** : Constituer un référentiel partagé et actualisé de normes de gestion des vacances

#### 4.4.4. Un suivi plus sécurisé

Comme signalé précédemment (cf.3.2.3.1 du rapport), la répartition des tâches au sein de neuf CASPE sur dix sépare la gestion fonctionnelle et la gestion administrative. Les UGD se trouvent ainsi responsables de fonctions qui devraient relever de la section de l'action éducative.

Dans une logique certes fonctionnelle, mais aussi d'une nécessaire supervision, la transmission des bordereaux de présence devrait être faite par les REV auprès de la section de l'action éducative et non plus directement aux UGD. Ce schéma cible permettrait ainsi une meilleure vérification des remplacements, d'autant que les sections d'action éducative tiennent à jour un tableau des remplacements effectués suivant, école par école, les mouvements d'agents.

**Recommandation 18** : Mettre en place un schéma cible au sein des CASPE permettant une supervision des bordereaux de présence avant transmission aux UGD

Par ailleurs, les auditeurs ont relevé l'importance des saisies souvent identiques mais sur des supports différents et des ruptures dans le déroulement de procédure de dépenses de vacances.

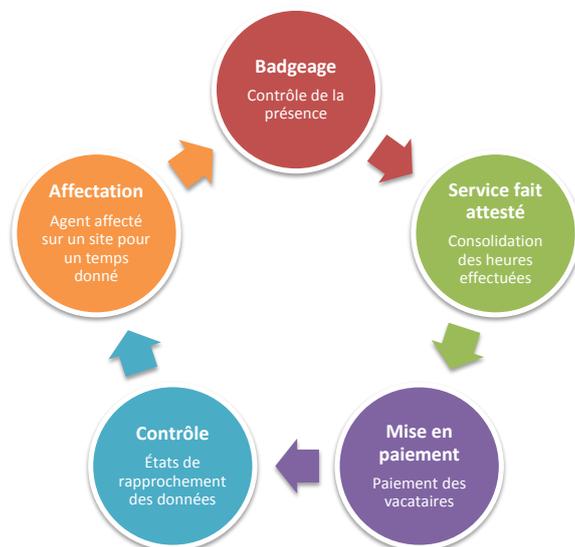
Il existe notamment un risque réel de non prise en compte, notamment suite à des erreurs de saisie, des présences et des absences. La mise en place d'un contrôle informatique, obligatoire pour les agents, serait de nature à résoudre ces difficultés. Elle permettrait d'informatiser la constatation du service fait et assurerait un contrôle nécessaire des entrées et sorties de l'école. Le non pointage d'un agent serait reporté dans l'application informatique de gestion des entrées/sorties, comme une absence administrative, impactant automatiquement le calcul du nombre d'heures travaillées donnant ensuite droit à rémunération. Par ailleurs, elle offrirait l'avantage d'un paiement plus rapide des vacataires et d'une connaissance quasi instantanée des dépenses de vacances des CASPE.

Ainsi, les REV, tout en conservant leur rôle d'encadrants de proximité, pourraient se recentrer sur les fonctions essentielles dans le domaine de l'animation. Pour les UGD, ce relevé automatique serait l'assurance d'une remontée d'information fiable et consolidée

directement dans une application informatique, un déversement automatique des données dans le système de paiement les déchargeant d'un travail aujourd'hui très chronophage.

Cette gestion automatique s'inscrirait ainsi dans une procédure informatisée permettant une transmission circulaire des données permettant de fiabiliser le circuit de paiement des vacataires.

Figure 1 - Procédure automatisée circulaire



Source : IG

**Recommandation 19 :** Etudier la faisabilité d'une procédure automatisée d'enregistrement des présences des agents avec déversement automatique dans Suite 7.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Prévoir dans les prochains marchés publics confiant des ateliers ARE à des organismes extérieurs à la Ville de Paris des pénalités financières en cas d'absence non remplacée d'animateurs ..... 56
- Recommandation 2** : Mettre en place une inscription obligatoire pour l'accueil dans les centres de loisirs ..... 56
- Recommandation 3** : Regrouper des centres de loisirs pendant les vacances ou en deçà d'un seuil d'enfants inscrits ..... 57
- Recommandation 4** : Qualifier les activités du mercredi après-midi comme un temps périscolaire en s'alignant sur les normes règlementaires ..... 59
- Recommandation 5** : Mettre en place une transversalité dans la gestion de la fonction de gardiennage (locaux, affectation, etc.) ..... 59
- Recommandation 6** : Réorienter l'offre des CMA en réduisant les dépenses de vacances 59
- Recommandation 7** : Revoir les modalités de rémunération des directeurs d'école dans le cadre de leurs fonctions dans les CMA pour tenir compte de l'impact de l'inscription en ligne ..... 59
- Recommandation 8** : Mieux vérifier le contrôle fait des missions des directeurs d'école avant paiement des indemnités ..... 60
- Recommandation 9** : [.....]..... 60
- Recommandation 10** : Incorporer progressivement de nouveaux dispositifs hors normes d'encadrement dans les taux d'encadrement des activités périscolaire et extrascolaire ..... 60
- Recommandation 11** : Conduire une réflexion d'ensemble sur les centres de ressources locaux et centraux ..... 60
- Recommandation 12** : Connaître les motifs d'absentéisme conduisant à des dépenses de vacances ..... 60
- Recommandation 13** : Clarifier les modes de détermination de l'enveloppe de crédits de vacances ..... 62
- Recommandation 14** : Affecter la mission « Facil'Familles » à la direction des finances et des achats ..... 62
- Recommandation 15** : Mettre en place un système d'information fiable et performant permettant une prévision et une gestion des dépenses de vacances ..... 62

- Recommandation 16** : Sensibiliser et responsabiliser les services utilisateurs de vacances en leur déléguant une enveloppe de crédits et en les dotant d'un outil de suivi ..... 63
- Recommandation 17** : Constituer un référentiel partagé et actualisé de normes de gestion des vacances..... 63
- Recommandation 18** : Mettre en place un schéma cible au sein des CASPE permettant une supervision des bordereaux de présence avant transmission aux UGD ..... 63
- Recommandation 19** : Etudier la faisabilité d'une procédure automatisée d'enregistrement des présences des agents avec déversement automatique dans Suite 7. .... 64

**TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS**

Graphique 1 : Part des directions dans les dépenses totales de vacances en 2014.....5

Tableau 1 : Montant et évolution des dépenses de vacances pour les activités périscolaire et extrascolaire de 2012 à 2014 .....7

Graphique 2 : Evolution de la part des activités périscolaire et extrascolaire de 2013 à 2014.....8

Graphique 3 : Dépenses de vacances des centres de loisirs de 2012 à 2014.....9

Graphique 4 : Sur encadrement théorique partiel ou total dans un centre de loisirs d'une école maternelle..... 10

Graphique 5 : Dépenses de vacances de l'interclasse de 2012 à 2014..... 10

Tableau 2 : Evolution des normes d'encadrement de l'interclasse de 2012 à 2016..... 11

Tableau 3 : Part respective du nombre d'ateliers ARE effectuées en régie ou par des partenaires extérieurs..... 12

Graphique 6 : Dépenses de vacances de l'ARE de 2013 à 2014 ..... 12

Tableau 4 : Evolution des normes d'encadrement de l'étude et du goûter de 2012 à 2016 ..... 14

Graphique 7 : Dépenses de vacances études et goûter de 2012 à 2014 ..... 14

Tableau 5 : Dispositifs hors normes d'encadrement pour 2014/2015 ..... 15

Graphique 8 : Nombre de postes PPS de septembre 2012 à décembre 2014..... 16

Graphique 9 : Nombre de postes BCD et EPL tous temps confondus de septembre 2012 à décembre 2014 ..... 17

Tableau 6 : Centres de ressources centraux ..... 18

Tableau 7 : Dispositifs hors normes d'encadrement représentant moins de 5 % des heures annuelles totales..... 19

Tableau 8 : Montant et évolution des dépenses de vacances pour les activités autres que l'action éducative de 2012 à 2014..... 21

Graphique 10 : Dépenses de vacances de gardiennage de 2012 à 2014 ..... 22

Graphique 11 : Répartition par catégories de dépenses de vacances de gardiennage en 2014 ..... 22

Tableau 9 : Evolution des taux de vacances de gardiennage de 2012 à 2014..... 22

Graphique 12 : Indices de progression des taux de vacances de gardiennage de 2012 à 2014..... 23

Tableau 10 : Nombre de gardiens vacataires payés répartis par type de vacances de 2012 à 2014..... 23

Graphique 13 : Indices de progression du nombre de gardiens et du montant versé pour les vacances à la demi-journée et à l'heure de 2012 à 2014 ..... 24

Tableau 11 : Taux d'absentéisme des agents techniques des écoles de 2012 à 2014..... 25

Tableau 12 : Tableau des possibilités d'absence figurant dans le règlement de service des gardiens et des gardiennes ..... 25

Graphique 14 : Répartition de durée de vacuité des 26 loges avec logement rénovées et livrées en 2014 .....	27
Graphique 15 : Pyramide des âges des gardiens des écoles logés titulaires et contractuels au 15 mars 2015 .....	28
Graphique 16 : Dépenses de vacances des cours municipaux d'adultes de 2012 à 2014.	29
Tableau 13 : Montant des vacances des 189 vacataires contractualisés dans le secteur des CMA .....	30
Tableau 14 : Nombre de vacataires dits administratifs dans les CASPE au 15 mars 2015	31
Tableau 15 : Evolution des dépenses de vacances pour personnels administratifs en € (code V07) .....	32
Graphique 17 : Evolution des indemnités versées aux personnels de l'Education nationale de 2012 à 2014 .....	34
Tableau 16 : Procédures homogènes ou hétérogènes dans les CASPE .....	37
Tableau 17 : Appréciation du niveau de risque dans les procédures .....	38
Figure 1 : Processus de dotation .....	40
Figure 2 : Ruptures dans les procédures de vacances .....	41
Figure 3 : Processus de contrôle des présences et de paiement des vacataires .....	43
Figure 4 : Organigramme fonctionnel d'une CAS/CASPE .....	44
Graphique 18 : Répartition des temps sur une semaine type d'école .....	47
Graphique 19 : Nombre de vacataires fonctionnaires et de vacataires non fonctionnaires au 31 décembre 2014 payés par la DASCO .....	48
Graphique 20 : Evolution de l'écart entre le nombre d'emplois budgétaires d'animateurs et le nombre d'emplois réellement pourvus de 2012 à 2014 inclus .....	49
Tableau 18 : Montant moyen non dépensé résultant des vacances de postes d'animateurs .....	49
Tableau 19 : Part de l'absence de dépenses de permanents dans les dépenses de vacances dans le secteur périscolaire et extrascolaire de 2012 à 2014 .....	50
Tableau 20 : Taux d'absentéisme des ATE, ASEM et AAAS de 2012 à 2014 .....	50
Tableau 21 : Evolution du nombre d'encadrants par enfants .....	52
Tableau 22 : Evolution du nombre d'heures annuelles d'encadrants de 2012 à 2016 ....	53
Graphique 21 : Evolution du nombre d'heures annuelles d'encadrants de 2012 à 2016..	53
Tableau 23 : Nombre de vacataires contractualisés adjoints d'animation et d'action sportive .....	54
Tableau 24 : Montant des vacances des 1 162 vacataires contractualisés dans le secteur de l'action éducative .....	55
Tableau 25 : Montant des vacances des 189 vacataires contractualisés dans le secteur des CMA .....	55
Tableau 26 : Illustration d'un gain théorique d'encadrants lié à un regroupement de centres de loisirs .....	57
Tableau 27 : Impact en nombre d'encadrants du passage du temps du mercredi après-midi d'extrascolaire à périscolaire .....	58

Tableau 28 : Estimation du gain en crédits de vacances suite à la stricte application du décret de novembre 2014.....	59
Tableau 29 : Ecart entre l'enveloppe déléguée de crédits vacances et les dépenses constatées depuis 2006 .....	61
Figure 5 : Briques fonctionnelles du système d'information (SI) CASPE .....	62

## PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit sur les vacations à la DASCO a été transmis le 30 juin 2015 à [.....], Directrice des affaires scolaires.

La réponse au rapport provisoire de la Direction des affaires scolaires a été adressée par courrier le 23 juillet 2015.



Paris, le : **23 JUL. 2015**

Note à l'attention de

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : **Rapport provisoire d'audit des dépenses de vacances de la DASCO**

Par note en date du 30 juin 2015, vous avez bien voulu me transmettre le rapport provisoire d'audit des dépenses de vacances de la DASCO établi par l'inspection générale.

Ce rapport dresse une analyse précise des raisons qui ont présidé à l'augmentation de ces dépenses sur les dernières années et tout particulièrement entre 2013 et 2014 (+ 6,5 %, la masse salariale totale de la DASCO ayant progressé de + 12,9 % du fait de l'ARE).

Le rapport propose différentes orientations de maîtrise de ces dépenses. Ces recommandations peuvent se regrouper en cinq grandes catégories :

- Celles relatives au pilotage des dépenses de vacation ;
- Celles relatives à l'organisation des services périscolaires et extrascolaires, tous temps confondus ;
- Celles spécifiques aux centres de loisirs, premier poste de dépenses de vacances sur la période d'audit ;
- Celles relatives aux dépenses de vacances hors encadrement des enfants ;
- Celles relatives aux dépenses de vacances hors animation (gardiens, cours municipaux pour adultes...).

#### 1. Le pilotage de la dépense

La mise sous enveloppe des dépenses de vacances a été, comme indiqué dans le rapport, interrompue avec l'ARE, mais pendant deux années et non une. En effet, l'«enveloppe» notifiée en 2014 l'a été très tardivement et visait à corriger une prévision de dépenses estimée de 69,54 M€. La véritable notification d'enveloppe en début d'année a repris en 2015.

Cette enveloppe a été ventilée par circonscription en fonction de son poids dans le total des dépenses d'animation constatées en circonscription sur l'année 2014, ce qui est une forme allégée, compte tenu des outils dont nous disposons, de la recommandation n° 16 de sensibiliser et responsabiliser les services utilisateurs de vacances en leur déléguant une enveloppe de crédits en les dotant d'un outil de suivi.

Chaque mois, les circonscriptions reçoivent un relevé, détaillé par temps, de leurs dépenses de vacances, et l'écart ou non avec la cible. A cet égard, la DASCO partage la recommandation 13 de clarifier les modes de détermination de l'enveloppe de crédit de vacation, c'est-à-dire de la construire en tenant compte des différents facteurs d'évolution sur l'année en question, comme l'évolution des taux d'encadrement.

Cela étant, même à l'aide d'un référentiel partagé et actualisé de normes de gestion des vacances (recommandation 17) le pilotage, par les services centraux comme les circonscription, de leurs dépenses de vacances se heurte à l'absence de système d'information qui permette par exemple de détecter les situations de sous ou de sur-encadrement et d'allouer les moyens de manière optimale.

3 rue de l'Arsenal - 75181 Paris Cédex 04

Seul un système d'information permettra de passer à une logique d'enveloppe fermée pour les utilisateurs. Ainsi, la recommandation 15, la mise en place d'un système d'information, est bien évidemment une priorité cardinale de la Direction.

Inscrite dans le Schéma Directeur informatique de la Ville (SDVN 2015-2020), la mise en place d'un système informatique de planification, d'allocation et de suivi des ressources d'encadrement périscolaires et extrascolaire, toutes activités confondues (centre de loisirs, ARE, accueil méridien, activités du soir), constitue ainsi le cœur de la refonte du système d'information de la DASCO.

En lien avec une gestion des fréquentations (prévisionnelles, réelles), ce système permettra notamment de maîtriser et rationaliser les processus concomitants d'affectation des encadrants permanents (en régie : titulaires, contractuels, comme extérieurs : prestataires/ateliers) et de recrutement résiduel des vacataires, ceci au plus proche des besoins, des normes d'encadrement et des contraintes/opportunités statutaires.

Ce système informatique (à vocation « gestion RH métier ») complètera les systèmes informatiques du SIRH de la Ville (à vocation « gestion RH administrative/statutaire »), avec lesquels il sera interfacé (RH21 : Suite 7, Chronogestor, etc...).

L'étude de cadrage préalable à la mise en place d'un tel système informatique, seront conduits d'août 2015 à février 2016 en lien avec la DRH et la DSTI, dans la perspective d'un déploiement par paliers incrémentaux à tous les échelons de la DASCO (gestionnaires des CASPE et des services centraux, Référents Educatifs Ville et Directeurs de Points d'Accueil) à compter de 2016, le tout placé sous le pilotage du Secrétariat Général.

## 2. L'organisation des services périscolaires et extrascolaires

La DASCO, partageant le constat que l'absentéisme constitue un facteur essentiel dans les dépenses de vacances, a pris la mesure du problème depuis de nombreuses années et a présenté à son comité technique paritaire en 2011 un vaste plan de lutte contre l'absentéisme. Ce plan doit être mis à jour pour tenir compte de l'aménagement des rythmes éducatifs.

En particulier, la mise en place d'encadrants de terrain sur tous les temps périscolaires (REV) ou sur les fonctions de service devrait avoir pour effet de contenir voire diminuer l'absentéisme des agents. En tout état de cause, comme le précise la mission, une connaissance fine des motifs d'absentéisme (recommandation 12) suppose l'existence préalable d'un système d'information.

La DASCO cherche également à lutter contre l'absentéisme des animateurs associatifs intervenant dans les écoles. Les différents documents qui nous lient à ces prestataires (marché ou convention) les obligent à pourvoir au remplacement de leurs animateurs absents. La mission propose d'aller plus loin en instituant, en cas de défaillance non remplacée de l'animateur, une pénalité financière pour son employeur (recommandation 1). La faisabilité juridique et pratique de cette mesure doit être expertisée.

Actuellement, les fonctions d'animation d'enfants peuvent être exercées par des personnels relevant de trois statuts différents : titulaires, contractuels, et vacataires. Afin de satisfaire aux objectifs d'encadrement par du personnel formé prévu par le Contrat Enfance Jeunesse signé en 2013 avec la DDCS et la Caisse d'Allocations Familiales, qui cofinance le dispositif, la DASCO a obtenu la création de 940 équivalents temps plein au budget 2015.

Dans le cas où la dérogation permise par la réglementation actuelle d'appliquer des taux de 1/14 en maternelle et de 1/18 en élémentaire au lieu respectivement de 1/10 et 1/14 ne serait pas prolongée en 2016, comme l'anticipe la mission, il conviendra de revoir ce point.

### 3. Les recommandations spécifiques aux centres de loisirs

La mission formule plusieurs recommandations sur le centre de loisirs, qui reste le premier poste de dépenses sur la période étudiée. Il en va ainsi du regroupement de centre de loisirs (recommandation 3, déjà mise en œuvre par la DASCO pour l'été 2015, qui se caractérisera par une diminution de 10 % des points d'accueil. Cette réduction pourra se poursuivre, mais dans des proportions mesurées, car il est nécessaire de conserver un maillage de centre de loisirs de proximité.

Par ailleurs, il faut rester prudent sur l'impact des regroupements. En effet, sur les 3 premières journées de ce mois de juillet, nous constatons une légère augmentation des effectifs d'enfants d'environ 3 %, alors que nous avons procédé à une réduction du nombre de points d'accueil de l'ordre de 10%. Donc, la corrélation points d'accueils/diminution des effectifs n'est pas si évidente. Cela reste néanmoins à confirmer sur l'ensemble de la période.

De plus, si la notion de regroupement des centres durant l'été est communément admise par les CASPE et les familles, cela risque d'être plus problématique pour les petites vacances scolaires ou il faudra trouver le meilleur compromis entre une offre de proximité et la déduction des coûts.

Quant à la pré-inscription obligatoire dans les centres de loisirs (recommandation 2) cette réforme est actuellement étudiée de manière très sérieuse par la collectivité parisienne. Outre une allocation au plus juste des adultes encadrants, elle aura également pour avantage de limiter le gaspillage alimentaire et d'améliorer l'accueil des enfants.

Cette réforme a été décidée par la collectivité parisienne. Un nouveau logiciel de gestion des préinscriptions et des présences des enfants sera mis en place en 2016, avec les caractéristiques suivantes :

- Incitation à la préinscription en pénalisant les présences non-prévues (+40%) ;
- Préinscriptions « à la carte » concernant les CDL des vacances scolaires (à la journée, voire demi-journée concernant les petites vacances) ;
- Préinscription au forfait pour les CDL du mercredi après-midi ;
- Préinscriptions possible en ligne sur internet ou dans les points d'accueil.

En tout état de cause, cette orientation appelle une concertation avec les organisations syndicales. Il en va de même de la recommandation 4 consistant à qualifier les activités du mercredi après-midi comme un temps périscolaire conformément au décret n°2014-1320 du 3 novembre 2014, et à en tirer toutes les conséquences en termes de taux d'encadrement. Cette mesure serait effectivement un levier puissant de maîtrise de la dépense de vacances.

### 4. Les dépenses sur l'animation, mais hors encadrement des enfants

La mission s'est penchée sur les différents dispositifs hors norme d'encadrement. A l'instar de ce qui a été fait pour les animateurs lecture, elle propose d'incorporer progressivement de nouveaux dispositifs hors norme dans le taux d'encadrement, notamment configuration des locaux, poste renfort, poste réserves (recommandation 10). Ces dispositifs sont, pour une large part, nés de difficultés apparues sur le terrain, en fonction de circonstances particulières. La pertinence de ces dispositifs, et l'intensité de leur utilisation, seront réexaminées à l'aune des nouveaux taux d'encadrement.

A différence des postes d'animateur lecture, les postes configuration des locaux, etc... ne sont pas pérennes. Ils sont attribués chaque année en fonction de l'évolution de la situation locale. Les postes renforts et réserve, s'ils sont bien reconduits chaque année, ne sont pas non plus systématiquement pourvus par les CASPE. Cependant, le volume de ces postes est marginal au regard de l'ensemble des vacances.

Le handicap reste un sujet sensible pour lequel nous n'avons pas pour l'instant d'autre approche que d'adapter le dispositif selon chaque situation individuelle qui nous est signalée. Des tentatives de rationalisation ont débouché sur de vives réactions de la communauté éducative. Le sujet reste donc à approfondir.

La mission invite également la DASCO à conduire une réflexion d'ensemble sur les centres de ressources (CR) locaux et centraux. Les CR centraux sont déjà passés de 11 structures à 9. Leur apport qualitatif est indispensable et apprécié par l'ensemble des personnels d'animation, notamment à travers les actions de formation, éventuellement à mieux articuler avec les dispositifs de formation menées en centrale, qu'ils mettent en œuvre et la possibilité qu'ils offrent d'accompagner les équipes au quotidien sur l'ensemble des temps péri et extrascolaires.

Les CR locaux sont également un réseau de compétences locales reconnues qui, toutefois, devraient intervenir dans un cadre mieux défini et dans une plus grande complémentarité avec les CR centraux.

#### 5. Les dépenses hors animation

Les dépenses de vacances ont déjà diminué de manière sensible sur les cours municipaux pour adultes (moins 25 % entre le 1<sup>er</sup> semestre 2015 et le 1<sup>er</sup> semestre 2014). Cette diminution est la conséquence du programme de contractualisation des professeurs engagé à l'automne 2014. Au-delà, la réforme des CMA que le Conseil de Paris a adoptée en juin 2015 prévoit de mettre les CMA davantage encore au service de l'objectif d'insertion dans l'emploi, avec 40 % de demandeurs d'emploi parmi les auditeurs inscrits. Cette nouvelle orientation, proposée par la recommandation 6, se traduira par des besoins de personnel différents, sans que l'impact sur les dépenses de vacances puisse être déterminé à ce stade.

Les cours municipaux pour adultes font également intervenir les directeurs d'école, qui perçoivent des indemnités à ce titre, mais aussi pour des besoins périscolaires, notamment l'organisation du service de restauration en lien avec la caisse des écoles. La mission formule deux recommandations relatives aux directeurs d'école (recommandation 7 sur les CMA : revoir les modalités de rémunération pour tenir compte de l'inscription en ligne ; recommandation 8 : mieux vérifier le contrôle fait des missions des directeurs d'école avant paiement des indemnités).

Sur ce sujet, des progrès ont été accomplis puisque depuis la rentrée 2013, les directeurs d'école signent une attestation de prise en charge de leurs fonctions donnant lieu à indemnités périscolaires. Lorsque les directeurs d'école refusent de prendre en charge ces missions, elles sont alors confiées à un REV moyennant les mêmes indemnités.

Enfin, sur les dépenses de gardiennage des écoles, la mission constate l'éclatement des compétences au sein de la DASO et préconise, en recommandation 5, une approche transverse dans la gestion de la fonction (locaux, affectation, etc.). Cette suggestion sera traitée dans le cadre des travaux actuels de réorganisation des circonscriptions et des services centraux de la DASCO.

Directrice des affaires scolaires

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

**Avis :** *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1er janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*