



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DU PRADET (Département du Var)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 mars 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DU PRADET	8
2 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	8
2.1 Le manque de réalisme du budget pour 2014	8
2.2 Un taux d'exécution budgétaire à améliorer	9
2.3 Un débat d'orientations budgétaires à préciser	10
2.4 La nécessité de compléter les informations présentées dans les documents budgétaires	11
3 LA SITUATION FINANCIERE	12
3.1 Une contraction des recettes de gestion (15,2 M€ en 2016)	12
3.2 Une maîtrise des charges de gestion depuis 2015 (12,7 M€ en 2016)	13
3.3 Une capacité d'autofinancement net significative (1,3 M€ en 2016)	14
3.4 Un financement des investissements sans emprunt depuis 2015	15
3.5 Le suivi de l'encours de dette : les emprunts dits « structurés »	16
4 L'EXERCICE DES COMPETENCES SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES	17
4.1 Le maillage territorial des écoles et l'évolution des effectifs	18
4.1.1 Des effectifs en diminution constante	18
4.1.2 L'absence de sectorisation des écoles jusqu'en 2014	19
4.2 Une scolarisation sans participation financière dans les communes limitrophes	19
4.3 L'organisation et l'exercice des compétences scolaires et périscolaires	20
4.3.1 Un suivi effectif de l'obligation scolaire	21
4.3.2 Une contribution insuffisante à l'enseignement privé sous contrat avec l'État	21
4.3.3 L'accueil des enfants de moins de trois ans	22
4.4 L'organisation et l'exercice des compétences facultatives	23
4.4.1 La restauration scolaire : une réduction du coût net par repas (10,73 €) du fait de nouvelles modalités tarifaires	23
4.4.2 Le ramassage scolaire : un coût de 10 € par trajet qu'une modification du service a permis de réduire	24
4.4.3 Les activités périscolaires avant la réforme : un coût net compris entre 575 € et 750 €25	25
4.5 La réforme des rythmes scolaires	25
4.5.1 Une mise en œuvre contrainte des nouveaux rythmes scolaires	26
4.5.2 Une nouvelle organisation du périscolaire en partie externalisée	27
4.5.3 Un déficit de suivi du prestataire et d'évaluation	28
4.5.4 Le coût financier réduit de la réforme des rythmes scolaires	29
4.5.5 Un retour au rythme scolaire de 4 jours	30
4.6 Les évolutions du budget scolaire et périscolaire	31
4.6.1 Une répartition fonctionnelle incomplète	32
4.6.2 Des dépenses en augmentation du fait du périscolaire	33
4.6.3 Des recettes représentant 7 % des charges scolaires et périscolaires	34
4.6.4 Un pilotage des travaux de patrimoine peu formalisé	34
4.6.5 Un coût par élève qui apparaît élevé pour le périscolaire	35

5 LES RELATIONS AVEC LA SAGEP	36
5.1 Un dispositif formel de contrôle analogue organisé par la société	37
5.2 Un contrôle insuffisant de la commune sur la SPL.....	38

SYNTHÈSE

L'examen de gestion de la commune du Pradet a essentiellement porté sur l'exercice de ses compétences scolaires et périscolaires. Les investigations correspondantes ont été réalisées dans le cadre et selon la méthodologie d'une enquête sur ce thème associant la Cour des comptes et l'ensemble des chambres régionales des comptes. En 2016, la commune du Pradet a consacré 1,4 M€, soit 10 % de ses dépenses réelles de fonctionnement, à ces politiques publiques.

La situation financière de la commune

En dépit des lacunes dont souffrent les informations figurant dans les annexes budgétaires, les comptes de la commune peuvent être considérés comme fiables.

Sa situation financière est globalement satisfaisante. La rationalisation des charges de gestion (12,5 M€) et la stabilisation des dépenses de personnel (7,9 M€), dont le poids est élevé, a compensé la diminution des dotations versées par l'État. Tout en se désendettant depuis 2014, la commune a investi 4,8 M€ en 2015 et 2016. Elle n'a cependant pas utilisé tous les leviers disponibles pour sécuriser un emprunt dit « toxique », représentant un tiers de l'encours de sa dette (9,6 M€), et dont le taux d'intérêt pourrait fortement augmenter.

Avec une capacité d'autofinancement brute représentant 14,6 % de ses produits de gestion (15,2 M€), un encours de dettes maîtrisé et un fonds de roulement confortable (5,7 M€), la commune dispose de réelles marges de manœuvre. Cette situation résulte cependant pour partie d'une pression fiscale significative par rapport à la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique, en dépit de la réduction des taux de la taxe d'habitation votée en mars 2014.

Les politiques scolaires et périscolaires

La difficulté que la commune rencontre pour produire des informations exhaustives et exactes sur ces compétences illustrent le cloisonnement des services concernés, l'absence de connaissance des coûts et le déficit de son pilotage.

La commune du Pradet compte quatre écoles et vingt-neuf classes, dont l'effectif total était de six cent soixante-dix enfants en septembre 2016, dont 37 % en préélémentaire. Depuis la rentrée 2013, l'effectif a diminué de 2 % par an en moyenne, soit d'environ quarante élèves. Le ressort de chaque école a été défini tardivement, par délibération du 15 décembre 2014.

La commune n'a pas formalisé de stratégie éducative, par l'intermédiaire de la commission « éducation et famille » qu'elle a créée. Les différents contrats éducatifs (contrat enfance jeunesse, contrat local d'accompagnement à la scolarité, projet éducatif territorial) se présentent comme un empilement d'engagements administratifs, sans articulation entre eux.

Les communes sont tenues de financer les établissements d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État au même niveau que l'école publique. Or, en contradiction avec l'article L. 442-5 du code de l'éducation, la commune ne prend pas en compte la totalité des dépenses de fonctionnement des écoles publiques, et des recettes afférentes, pour déterminer le montant du financement qu'elle apporte dans ce cadre à l'école privée. Celui-ci est deux fois inférieur au montant requis (70 446 €).

Les coûts nets pour la commune de la restauration et des transports scolaires ont été optimisés par une hausse des tarifs, une modification du service rendu pour le ramassage scolaire et une facturation pour les enfants inscrits, même sans recours au service sollicité.

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires est intervenue en septembre 2014 en dépit de l'opposition de la commune. En effet, à la suite des élections municipales de mars 2014, la démarche de préparation de l'entrée en vigueur de cette réforme a été suspendue. Arguant de l'absence d'accord entre les écoles, la commune a laissé le directeur départemental de l'Éducation nationale arrêter les nouveaux rythmes scolaires : l'administration a décidé que les nouvelles activités périscolaires (NAP) se tiendraient les lundi, mardi, jeudi et vendredi de 15 h 45 à 16 h 30. La direction départementale de l'Éducation nationale s'est donc substituée au maire, faute de propositions communales, comme en atteste un courrier que l'inspecteur d'académie a adressé au maire le 12 mai 2014. En 2015, la commune a finalement élaboré un projet éducatif territorial, apparemment sans concertation préalable ni mise en place d'un comité de pilotage dans les conditions prévues à l'article L. 551-1 du code de l'éducation.

Les NAP et la garderie du soir ont été déléguées à un prestataire. La garderie du matin et la pause méridienne ont été assurées par la commune à partir de septembre 2014. Le contrôle de la chambre a montré que le suivi du prestataire a été déficient et que les activités proposées n'ont fait l'objet d'aucune évaluation.

La réforme n'a pas eu d'impact significatif sur les charges de la commune (23 225 €). En effet les recettes issues du fonds d'amorçage et de la participation des familles ont couvert 76 % des dépenses induites en 2016.

Les opérations d'investissement réalisées par la SAGEP

Depuis 2015, les principales opérations d'investissement programmées par la commune, d'un montant total de 2,8 M€, ont été confiées dans le cadre de mandats à une société publique locale (SPL), la SAGEP, dont la collectivité est actionnaire. Ces mandats ont été attribués à la SPL sans publicité ni mise en concurrence préalable, ce qui implique l'exercice par la commune, sur la SPL, d'un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer la qualité de l'information financière et budgétaire en ce qui concerne notamment le pilotage des investissements et le débat d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une stratégie éducative formalisée avec un suivi effectif du prestataire auquel sont confiées les activités périscolaires.

Recommandation n° 3 : Revoir la répartition dans la comptabilité fonctionnelle des dépenses réalisées au titre des compétences scolaires et périscolaires de la commune afin d'en offrir une vision consolidée.

Recommandation n° 4 : Appliquer à la SAGEP un dispositif effectif de contrôle analogue à celui que la commune exerce sur ses propres services.

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune du Pradet à partir de 2013. Par lettre en date du 9 février 2017, le président de la chambre a informé le maire de la commune, M. Hervé Stassinos et son prédécesseur, M. Bernard Pezery, de l'ouverture du contrôle.

Lors de sa séance du 28 septembre 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Hervé Stassinos, le 22 novembre 2017, et à M. Bernard Pezery, le 24 novembre 2017. Les réponses de M. Hervé Stassinos ont été notifiées à la chambre le 22 janvier 2018 et celles de M. Bernard Pezery le 29 janvier 2018.

La chambre a arrêté ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu le 7 mars 2018.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DU PRADET

La commune du Pradet est une station balnéaire située entre les villes de Toulon et Hyères. Elle compte près de 11 000 habitants sur une superficie de 10 km². Elle dispose de 7 km de littoral, cinq plages et un port.

La commune a adhéré à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM) en 2002. Depuis le 1^{er} janvier 2017, en application des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRE »), elle a transféré à cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) la responsabilité de la collecte des déchets ménagers et de celle de la promotion du tourisme.

La commune s'est retirée, en 2015, du syndicat intercommunal varois d'aide aux achats divers (SIVAAD) et, en 2016, du syndicat intercommunal des collectivités territoriales informatisées Alpes-Maritimes (SICTIAM). À la date d'achèvement du contrôle de la chambre, elle était membre de neuf autres syndicats¹ ce qui illustre la nécessité, soulignée par la Cour des comptes dans un rapport sur ce thème, de poursuivre la rationalisation de la carte des syndicats intercommunaux².

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a précisé que, depuis la fin du contrôle, sur les neuf syndicats restants, quatre avaient été dissous ou étaient en cours de dissolution et un avait été transféré à la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée.

2 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Les vérifications que la chambre a réalisées pour s'assurer de la fiabilité des comptes de la commune (qui conditionne notamment l'exactitude du résultat de l'exercice) et de la qualité de l'information budgétaire et financière n'ont pas mis en évidence d'anomalie majeure. En ce qui concerne la qualité de l'information budgétaire et financière, elles ont toutefois permis d'identifier les marges de progrès ci-après détaillées.

2.1 Le manque de réalisme du budget pour 2014

À la suite des élections municipales de 2014, le nouveau maire a, par l'intermédiaire de la préfecture, sollicité la réalisation par la chambre régionale des comptes d'un examen de la

¹ Syndicat intercommunal (SI) des communes du littoral varois, SI d'aménagement hydraulique du bassin de l'Eygoutier, SI d'amélioration de la circulation La Valette-La Garde-Le Pradet, SI préservation, aménagement et gestion des anciennes mines dites du Cap Garonne, SI de lutte contre l'incendie de l'aire toulousaine, SI pour le maintien de la pratique des sports de glace, SI d'éclairage et d'électrification rurale, SI piste cyclable Toulon-La Garde-Le Pradet-Carqueiranne-Hyères, syndicat mixte d'électrification (SYMIELEC VAR), SI de restauration collective (SIRC) et SI d'alimentation en eau.

² La carte des syndicats intercommunaux, Cour des comptes, 2016 (www.ccomptes.fr).

gestion de la commune³. Il a motivé cette requête par un « *doute sur la régularité de la gestion passée de la commune, ce qui crée des difficultés pour élaborer un budget sincère et en équilibre (restes à réaliser qui n'auraient pas été pris en compte, recettes insincères, dépenses reportées...)* ». De fait, le budget primitif pour 2014 de la commune a fait l'objet de modifications significatives lors de l'approbation par la nouvelle municipalité du budget supplémentaire, le 24 novembre 2014.

Il ressort de l'analyse de la chambre que les dépenses de fonctionnement ont été correctement estimées et que les prévisions de recettes ont été réalistes, au regard de l'exécution constatée au compte administratif, qui n'a représenté qu'une augmentation de moins de 1 % par rapport au budget primitif (+ 130 395 €), notamment du fait que deux postes supplémentaires ont été pourvus⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a tenu à préciser que les prévisions des charges de personnel et des charges à caractère général de l'exercice 2014 avaient été sous-estimées de plus de 350 000 € par rapport aux réalisations, notamment du fait de la « stagiairisation » d'une trentaine d'agents. Selon lui, le faible écart entre le BP et le compte administratif a été obtenu par des mesures d'économies, dont notamment la réduction des subventions, réalisées par la nouvelle municipalité. La chambre constate, au regard des annexes budgétaires, que l'effectif n'a pas augmenté entre 2013 et 2014.

En revanche, les dépenses et les recettes d'investissement de la commune ont été surestimées tant lors de l'adoption du budget primitif que lors du vote du budget supplémentaire. En effet, alors que le budget primitif pour 2014 avait ouvert 4,2 M€ de crédits d'équipement et que le budget supplémentaire avait ensuite autorisé 6,4 M€ de dépenses, y compris les restes à réaliser, le montant total des dépenses d'équipement n'a atteint que 1,7 M€. De la même façon, alors que le budget primitif avait prévu 3,7 M€ de recettes d'investissement et que le budget supplémentaire avait porté ce montant à 7,4 M€, restes à réaliser compris, la commune n'a perçu que 5,2 M€ de recettes. Cette situation, pour critiquable qu'elle soit, n'est pas propre à l'exercice 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a identifié « *une perte au BS de recettes pourtant inscrites au BP, pour un total de 4,8 M€* ». La chambre constate que la prévision budgétaire aurait dû être corrigée au budget supplémentaire, ce qui n'a pas été le cas.

2.2 Un taux d'exécution budgétaire à améliorer

Le taux d'exécution budgétaire est révélateur de la qualité des prévisions. En effet, pour respecter les principes d'annualité et d'universalité budgétaires, ces prévisions doivent prendre en compte l'intégralité des recettes dont la collectivité peut bénéficier pour financer l'intégralité des dépenses auxquelles elle doit faire face du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'exercice.

Au cours de la période examinée, les taux d'exécution budgétaire de la commune du Pradet ont été satisfaisants en section de fonctionnement (supérieurs à 90 % en dépenses et 100 % en recettes) mais très faibles en section d'investissement (entre 17 % et 47 %). De ce fait, le budget comprend des restes à réaliser significatifs.

³ Courrier du secrétaire général de la préfecture au président de la CRC, 26 novembre 2014.

⁴ Selon l'annexe C1, au BP 2014, 226 postes ont été pourvus et 228 postes ont été pourvus au CA 2014.

Tableau n° 1 : Les taux de réalisation des dépenses d'équipement

	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses d'équipement budgétées (y.c. DM)</i>	11 481 305€	6 387 265€	5 961 802€	8 149 028€
<i>Dépenses d'équipement exécutées</i>	4 795 200€	1 677 523€	1 028 897€	3 676 403€
<i>Taux d'exécution</i>	40 %	26 %	17 %	45 %

Source : comptes administratifs

La surévaluation des prévisions traduit un défaut de réalisme de la part de la collectivité. Elle illustre le déficit de suivi des opérations d'investissement qui nuit au pilotage budgétaire. La mise en place d'une gestion des crédits en autorisations de programme, assortie de la définition et du respect effectif de règles de caducité, permettrait à la commune d'améliorer le pilotage de l'exécution de son budget et de diminuer le montant des restes à réaliser.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir, pour justifier le faible taux de réalisation en investissement que, « *le budget devant être équilibré, nous devons obligatoirement inscrire des dépenses en face de recettes* ». La chambre rappelle qu'en vertu de l'article L. 1612-7 du CGCT, une section d'investissement excédentaire « *n'est pas considérée comme étant en déséquilibre* ». Dès lors, les crédits inscrits pour équilibrer le budget mais sans être adossés à des opérations réelles rendent la prévision budgétaire insincère. Le maire a également indiqué qu'il préservait « *une partie du résultat de fonctionnement en ne l'affectant pas complètement à l'investissement pour pouvoir faire face aux baisses de DGF (3 159 892 € cumulés sur les exercices 2013 à 2017)* ». La chambre en prend acte mais relève qu'en 2017, la DGF perçue n'était inférieure que de 1,2 M€ par rapport à 2014⁵.

2.3 Un débat d'orientations budgétaires à préciser

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit qu'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice, formalisé par un rapport, doit être organisé dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif. Il porte sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette de la collectivité. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, il comporte, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, un volet concernant l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail des agents municipaux.

Le contrôle a montré qu'en contradiction avec ces dispositions, la commune du Pradet n'avait pas adressé aux élus l'étude prospective à cinq ans qui avait pourtant été élaborée.

Le maire a pris acte des observations de la chambre mais a fait valoir que les DOB 2016 et 2017 avaient répondu aux exigences fixées par le législateur. La chambre observe cependant qu'aucune indication sur les éléments de rémunération des agents municipaux, tels que les traitements indiciaires, le régime indemnitaire, les heures supplémentaires, la durée effective du temps de travail, ne figurait dans ces rapports, en contradiction avec les dispositions figurant à l'article D. 2312- 3 du CGCT.

⁵ La baisse de 3,2 M€ du produit de la dotation présentée par le maire en réponse aux observations provisoires de la chambre correspond à un cumul et non à la baisse du niveau annuel de cette dotation.

Afin d'enrichir l'information des élus et des citoyens, les engagements pluriannuels et l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel concernant l'exercice en cours, devraient être mieux précisés.

2.4 La nécessité de compléter les informations présentées dans les documents budgétaires

La liste des délégations de service prévue par l'article L. 2313-1 du CGCT est incomplète. Ainsi la délégation portant sur les activités cinématographiques organisées à l'espace des arts et celle concernant le glacier de la plage de la Garonne n'y sont pas mentionnées.

En contradiction avec le même article du CGCT, la liste des participations capitalistiques de la commune n'est pas non plus exhaustive. En effet, l'annexe correspondante ne fait pas mention des sociétés publiques locales (SPL) ID 83 et SAGEP, dont la commune détient une partie du capital. Le compte administratif doit pourtant contenir une annexe des organismes dont la commune est actionnaire, indiquant le nom, la raison sociale et la nature juridique de ces entités ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la collectivité.

* *

*

Il ressort de cet ensemble d'éléments que la qualité de l'information financière et budgétaire délivrée par la commune pourrait être améliorée. Par ailleurs le constat de la faiblesse des taux de réalisation de ses dépenses d'équipement devrait conduire la collectivité à établir des prévisions plus réalistes et à mettre en place un réel pilotage de l'exécution de son budget.

<p>Recommandation n° 1 : Améliorer la qualité de l'information financière et budgétaire en ce qui concerne notamment le pilotage des investissements et le débat d'orientations budgétaires.</p>

3 LA SITUATION FINANCIERE

La commune dispose de deux budgets annexes, qui représentent environ 3 % de ses dépenses agrégées : le budget de l'eau (0,3 M€) et le budget des transports routiers (0,1 M€). Le budget annexe des pompes funèbres a été supprimé en 2017. Par ailleurs la collectivité a créé deux régies personnalisées concernant l'office du tourisme et le port des Oursinières.

3.1 Une contraction des recettes de gestion (15,2 M€ en 2016)

Les produits de gestion ont atteint 15,2 M€ en 2016. Au cours de la période examinée, ils se sont contractés de 1,6 % par an en moyenne, soit 0,7 M€ depuis 2013. Cette diminution correspond à la contribution de la commune au redressement des comptes publics, qui s'est matérialisée par une diminution de sa dotation globale de fonctionnement.

Tableau n° 2 : Les produits de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 676 222	10 738 605	11 052 351	11 202 011	1,6%
Ressources d'exploitation	1 265 058	1 312 086	1 159 520	1 156 787	-2,9%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 325 323	2 993 491	2 994 988	2 345 824	-11,0%
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	480 422	490 286	545 464	421 142	-4,3%
Production immobilisée, travaux en régie	266 551	72 626	109 518	149 530	-17,5%
= Produits de gestion	16 013 576	15 607 094	15 861 842	15 275 294	-1,6%

Source : comptes de gestion

Entre 2013 et 2017, la DGF a en effet baissé de 1,2 M€. Sa contraction explique l'essentiel de la réduction des ressources institutionnelles de la commune, dont le montant total est passé de 3,3 M€ en 2013 à 2,3 M€ en 2016.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a souligné que la commune avait subi une baisse cumulée de sa dotation globale de fonctionnement (DGF) de 3,2 M€ entre 2013 à 2017. La chambre en prend acte mais insiste sur le fait que, comme indiqué *supra* au point 2.2, le niveau de la DGF alloué à la commune a diminué de 1,2 M€ entre 2013 et 2017.

Les ressources fiscales ont atteint la même année 11,2 M€ et représenté 73 % des produits de gestion de la collectivité. L'augmentation annuelle de 1,6 % des produits fiscaux a résulté principalement de l'actualisation des bases d'imposition fiscale, prévue chaque année par la loi de finances sur le fondement des dispositions de l'article 1518 *bis* du code général des impôts, ainsi que d'une légère augmentation physique des bases.

Tableau n° 3 : Les ressources fiscales

Montants en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	7 965 392	8 006 240	8 214 802	8 312 765	1,4 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	2 054 759	2 130 869	2 203 080	2 200 696	2,3 %
+ Taxes sur activités industrielles	261 166	258 325	255 593	256 258	-0,6 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	394 905	343 172	378 875	432 292	3,1 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 676 222	10 738 605	11 052 351	11 202 011	1,6 %

Source : comptes de gestion

Cette évolution a concerné la taxe d'habitation et la taxe foncière (dont le produit a atteint 8,3 M€ en 2016), ainsi que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 1,9 M€). La hausse des bases a compensé la diminution du taux de la taxe d'habitation, qui est passé de 17,50 % à 17,33 % en 2013 puis à 17,16 % en 2014.

Le levier fiscal reste néanmoins fortement mobilisé puisqu'en 2016, dernier exercice pour lequel des données nationales sont disponibles, les taux moyens des communes de la même strate démographique étaient moins élevés (ils s'établissaient ainsi à 15,98 % pour la taxe d'habitation). Aussi le produit par habitant de la taxe d'habitation atteignait-il 334 € par habitant contre 232 € par habitant en moyenne dans les communes de taille comparable. Celui de la taxe foncière s'élevait à 393 € contre une moyenne de 303 € par habitant dans les communes de la même strate.

En termes de fiscalité reversée, la commune a bénéficié en 2016 de 0,4 M€ de l'intercommunalité au titre de l'attribution de compensation, de 0,1 M€ au titre de la dotation de solidarité communautaire et de 0,2 M€ au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Les ressources d'exploitation (1,1 M€ en 2016) proviennent notamment des redevances et des recettes du service périscolaire (0,3 M€).

3.2 Une maîtrise des charges de gestion depuis 2015 (12,7 M€ en 2016)

En 2016, les charges de gestion se sont élevées à 12,7 M€. Elles ont diminué de 1,5 % par an en moyenne au cours de la période examinée. Après avoir légèrement augmenté en 2014, elles se sont en effet contractées de 5,6 % en 2015 et 2016, soit de 0,75 M€ en deux ans.

Tableau n° 4 : Les charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	4 167 633	4 173 755	3 746 065	3 523 516	-5,4%
+ Charges de personnel	7 800 353	7 906 394	7 909 344	7 900 650	0,4%
+ Subventions de fonctionnement	868 119	889 390	772 805	771 866	-3,8%
+ Autres charges de gestion	427 347	447 130	496 826	469 734	3,2%
= Charges de gestion	13 263 452	13 416 668	12 925 041	12 665 765	-1,5%

Source : comptes de gestion

En 2016, les charges à caractère général (3,5 M€) représentaient 28 % des dépenses de gestion. Depuis 2014, elles ont été minorées d'environ 650 000 € du fait notamment du transfert au syndicat intercommunal de transport et de traitement des ordures ménagères (SITTOMAT) de la gestion des conteneurs de la déchetterie en 2015 (342 000 €) et relevant, selon la commune, d'une démarche de rationalisation de ses achats

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu que les économies réalisées entre 2014 et 2016 auraient été de l'ordre de 420 000 €, en sous-estimant la réduction des dépenses issue du transfert au SITTOMAT. Celle-ci a atteint 307 000 €⁶, soit une baisse de 7 % des charges à caractère général entre 2014 et 2016.

Les dépenses de personnel (7,9 M€ en 2016) sont restées stables sur la période de 2014 à 2016. Elles ont représenté cette année-là 62 % des dépenses de gestion, ce qui témoigne d'une très forte rigidité des charges de gestion de la commune. Alors qu'en 2016, le montant des dépenses de personnel des communes de la même strate s'est élevé à 660 € par habitant en moyenne, celui de la commune du Pradet s'est établi la même année à 698 € par habitant. Face à la hausse mécanique de sa masse salariale sous l'effet du glissement-vieillesse technicité (augmentation des rémunérations du fait de l'évolution de carrière à l'ancienneté et de l'amélioration des compétences des agents municipaux), de l'ordre de 1,5 à 2 %, la commune a mis en place plusieurs dispositifs :

- Elle a procédé à une réorganisation interne en redéployant certains agents ;
- Elle a décidé de ne pas remplacer les agents partant à la retraite, ce qui lui a permis de réduire le nombre de ses agents, qui est ainsi passé de 230 en 2013 à 204 en 2017, soit une diminution de 26 postes représentant 11 % de l'effectif.

Les subventions de fonctionnement (0,8 M€ en 2016) ont été minorées de 96 253 €. Ainsi, la réduction des charges correspondantes intervenues depuis 2014 du fait des efforts réalisés par la collectivité (- 5,6 %) a permis à la commune de compenser une partie de la contraction de ses produits de gestion (- 2,1 %).

3.3 Une capacité d'autofinancement net significative (1,3 M€ en 2016)

La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune s'est établie à 2,2 M€ en 2016, soit 14,6 % des produits de gestion (15,2 M€). Après remboursement de l'annuité en capital de la dette (0,9 M€), l'autofinancement disponible pour financer les dépenses d'équipement de la collectivité a atteint 1,3 M€.

Après avoir diminué en 2014 du fait de la baisse du taux de la taxe d'habitation, la CAF brute est remontée à 2,9 M€ en 2015 sous l'effet notamment de la réduction des charges de gestion, puis s'est contractée l'année suivante (2,2 M€), sous l'effet de la réduction de la DGF.

⁶ Le transfert au SITTOMAT de la gestion des conteneurs a réduit les dépenses de 226 237 € en 2014 et de 116 133 € en 2015, soit 342 000 € et non 230 000 € comme l'a indiqué le maire.

Tableau n° 5 : La capacité d'autofinancement

en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
CAF brute	2 337 036	1 721 515	2 863 980	2 230 883	-1,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,6%	11,0%	18,1%	14,6%	
- Annuité en capital de la dette	1 058 757	968 062	991 812	878 893	3 897 524
= CAF nette ou disponible	1 278 278	753 453	1 872 168	1 351 990	5 255 889

Source : comptes de gestion

3.4 Un financement des investissements sans emprunt depuis 2015

Les investissements ont été réduits de 71 % entre 2013 et 2014, passant de 4,9 M€ à 1,4 M€. Classiquement, du fait du cycle électoral⁷, les projets de la nouvelle municipalité ont été déployés à partir de 2016. Ils ont concerné, pour 3,7 M€, l'aménagement du centre culturel Jean Jaurès, la reconstruction du centre technique municipal et la réalisation de travaux de grosses réparations. En 2017, outre ces projets, la commune a également prévu d'entreprendre des travaux de voirie et d'éclairage public, dans le cadre de la requalification du centre-ville.

Tableau n° 6 : Le tableau de financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
= CAF nette ou disponible (C)	1 278 278	753 453	1 872 168	1 351 990	5 255 889
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 624 000	2 421 462	1 138 176	550 656	6 734 295
= Financement propre disponible (C+D)	3 902 278	3 174 915	3 010 344	1 902 647	11 990 184
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. ivx en régie)</i>	79,4%	221,3%	273,6%	51,3%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 913 015	1 434 787	1 100 416	3 707 969	11 156 187
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	148 736	250 761	37 000	117 589	554 086
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	12 950	109	300	1 448	14 807
- Participations et inv. financiers nets	-29 167	-30 398	-9 362	-12 256	-81 183
+/- Variation autres dettes et cautionnements	20 188	19 772	23 174	18 383	81 517
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 163 444	1 499 885	1 858 816	-1 930 487	264 770

Source : comptes de gestion

Le niveau atteint par le financement propre disponible en 2014 (3,2 M€) et 2015 (3 M€), très supérieur au montant total des dépenses d'investissement, a permis à la commune d'augmenter son fonds de roulement de 1,5 et 1,9 M€ respectivement. Aussi s'établissait-il à 5,7 M€ au 31 décembre 2015. En 2016, le besoin de financement de 1,9 M€ a été couvert par une minoration du fonds de roulement, qui est passé à 3,6 M€ au 31 décembre 2016. Ainsi la commune a-t-elle évité de recourir à l'emprunt.

Tableau n° 7 : L'encours de dette

en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du BP au 31 décembre	12 028 878	11 539 214	10 523 270	9 626 127	-7,2%

Source : comptes de gestion

⁷ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, annexe 4, Cour des comptes, 2015 (www.ccomptes.fr).

De ce fait, la commune s'est désendettée, l'encours de sa dette passant de 12 M€ au 31 décembre 2013 à 9,6 M€ au 31 décembre 2016. Si elle affectait la totalité de sa capacité d'autofinancement brute au remboursement de sa dette, il lui faudrait quatre ans pour rembourser ses créanciers, ce qui constitue une durée satisfaisante.

3.5 Le suivi de l'encours de dette : les emprunts dits « structurés »

Les produits structurés sont classés en fonction de deux critères : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule, classé de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé) et la structure de la formule de calcul, classé de A (risque faible) à E (risque élevé), selon la charte de Gissler.

Au 31 décembre 2016, l'encours de dette de la commune du Pradet était composé d'emprunts à 40 % classés A1, à 26 % classés BI et B4 (classement concernant trois emprunts à barrières simples sans effet de levier) et à 34 % classés E4 (classement correspondant à un emprunt dont le capital restant dû s'élevait à 3,3 M€ au 31 décembre 2016)⁸.

Concernant ce dernier emprunt, la commune a déposé, le 28 janvier 2013, une requête auprès du tribunal de grande instance de Nanterre pour que le taux d'intérêt légal soit substitué au taux contractuel, au motif qu'il s'agirait d'un produit spéculatif dont le taux effectif global serait erroné et du fait d'un déficit de conseil de la banque. À la demande de la commune et afin de mettre un terme au contentieux, une ordonnance de retrait a été rendue par le juge le 24 mars 2016. La collectivité n'a donné aucune suite aux propositions de renégociation de la banque, en avril 2017, les estimant trop coûteuses.

La commune n'a pas déposé de dossier au fonds de soutien prévu par le décret modifié n° 2014-444 du 29 avril 2014 avant la date limite du 15 mars 2015. Pourtant, l'article 6 de ce décret lui permettait de bénéficier d'une aide financière, sans remboursement anticipé du prêt, si la charge d'intérêt devait dépasser le taux de l'usure. Le 4 avril 2014, le conseil de la commune avait d'ailleurs recommandé à la collectivité de déposer un dossier auprès du fonds de soutien. Après analyse des propositions de la banque, la collectivité n'a donc pas utilisé tous les moyens pour se prémunir du risque financier concernant cet emprunt. Au regard de sa situation financière actuelle, et toutes choses par ailleurs, la commune disposerait néanmoins, à moyen terme, de la capacité d'honorer ses obligations, même en cas de dégradation du taux d'intérêt de l'emprunt en cause⁹.

⁸ L'emprunt n° MIN985798EUR a été contracté le 1^{er} août 2008 pour un montant de 4 213 250,88 €. Son taux était de 4,08 % jusqu'au 1^{er} août 2013. Au-delà de cette date, le taux de l'emprunt est maintenu si la différence entre le CMS GBP 10 ans et le CMS EUR 10 ans reste supérieur ou égal à - 0,10 %. Dans le cas contraire (i.e. en cas de différence supérieure à 0,10 %), le taux d'intérêt passe à 5,58 % moins cinq fois la différence entre le CMS GBP 10 ans et le CMS EUR 10 ans. A la date du 1^{er} août 2017, le capital restant dû s'élevait à 3,3 M€. Cet emprunt arrivera à échéance le 1^{er} août 2032.

⁹ Entre 2008 et 2010, la différence entre le CMS GBP 10 ans et le CMS EUR 10 ans a été inférieure à 0,10 % (elle a atteint - 1 %), mais la formule ne s'appliquait pas encore. Le taux de l'emprunt est donc resté fixé à 4,08 % jusqu'au 1^{er} août 2013. Dans le cadre d'un scénario très dégradé (écart de taux entre le GBP et l'EUR de - 3 %), qui n'est pas anticipé par les marchés à ce jour, entraînant un taux d'intérêt de 20 %, les frais financiers s'élèveraient à environ 0,8 M€ en 2018. Le fonds de roulement et la CAF brute permettraient d'honorer ce coût supplémentaire à moyen terme, sur quatre à cinq exercices (capital restant dû de 2,5 M€ en 2022). La commune devrait cependant recourir à l'emprunt pour investir.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que le coût de renégociation de cet emprunt équivalait au montant dû en cas de survenance du risque, qu'il se réservait le choix de renégocier et que l'apport du fonds de soutien était peu significatif (moins de 0,1 M€). La chambre en prend acte mais maintient que cette stratégie aurait pu être appliquée tout en bénéficiant du fonds de soutien.

* *

*

La situation financière de la commune est globalement saine. La rationalisation de ses charges courantes et la stabilisation de ses dépenses de personnel, dont le poids est élevé, a compensé la diminution des dotations versées par l'État. Tout en se désendettant depuis 2014, la commune a investi 4,8 M€ en 2015 et 2016.

Avec une capacité d'autofinancement brute représentant 14,6 % de ses produits de gestion, un encours de dette maîtrisé et un fonds de roulement significatif, la commune dispose de marges de manœuvre. Cette situation résulte cependant pour partie d'une pression fiscale significative par rapport à la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique, en dépit de la réduction des taux de la taxe d'habitation votée en mars 2014.

4 L'EXERCICE DES COMPETENCES SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES

L'État a la charge de la rémunération des personnels enseignants. Les communes assurent, quant à elles, l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement afférentes aux locaux et la rémunération du personnel de service.

Les compétences scolaires et périscolaires de la commune concernent les élèves en âge d'être scolarisés dans le cadre de l'enseignement du premier degré, qui regroupe l'enseignement préélémentaire et élémentaire et dont relèvent les écoles maternelles et élémentaires, publiques et privées sous contrat avec l'État. Les activités périscolaires se situent à la frontière immédiate du temps scolaire, soit le matin avant l'école, le soir ou durant la pause méridienne.

L'enquête dans le cadre de laquelle a été réalisé le contrôle dont est issu le présent rapport a pour objet de mesurer l'impact financier du développement de ces compétences et d'examiner les modalités de leur gestion depuis 2013.

Au Pradet, les compétences scolaires et périscolaires de la commune sont assurées dans le cadre d'un « guichet unique » et d'un marché public attribué à l'association ODEL. La caisse des écoles finance les activités scolaires et les fournitures (66 369 € en 2016).

Par délibération du 26 mai 2014, le conseil municipal a, en vertu de l'article L. 2121-22 du CGCT, constitué une commission « éducation et famille ». Elle s'est réunie les 19 juin 2014 et 18 mars 2016, mais n'a pas été convoquée lors de la réforme des rythmes scolaires, en 2015. En l'absence de procès-verbaux, l'action de cette instance n'a pu être évaluée.

La commune dispose d'un contrat enfance jeunesse depuis 2001, renouvelé de 2014 à 2017, et autorisé par délibération du 24 novembre 2014. Il recense les projets périscolaires et

extrascolaires financés par la caisse d'allocations familiales (CAF). La commune a également conclu en septembre 2013 un contrat local d'accompagnement à la scolarité (prévention de l'échec scolaire, accompagnement des parents dans le suivi scolaire...), pour les collégiens, et créé un conseil municipal des enfants.

4.1 Le maillage territorial des écoles et l'évolution des effectifs

La compétence scolaire est exercée en totalité par la commune. Le ramassage scolaire relève de la compétence de la communauté d'agglomération Toulon Provence Métropole, mais est assuré par l'intermédiaire de la commune.

4.1.1 Des effectifs en diminution constante

La commune compte deux groupes scolaires (Marcel Pagnol et Charles Sandro), comportant quatre écoles, dont l'effectif atteignait, à la rentrée 2016, 670 enfants, dont 248 élèves en maternelle (37 %). L'école Sainte Bernadette, établissement privé sous contrat avec l'État, a accueilli la même année 246 élèves, dont 39 % en maternelle.

L'État est responsable de la répartition des emplois d'encadrement et d'enseignement dans les écoles. De ce fait, l'inspection académique a la possibilité d'ouvrir ou de fermer des classes. La commune a connu des fermetures de classe en 2013 puis en 2014. Le nombre de classe est ainsi passé de trente-et-un à vingt-neuf, puis a été maintenu, en dépit d'une réduction de l'effectif des enfants scolarisés.

Un maillage scolaire rationalisé

L'école élémentaire Jean Jaurès a été fermée à la rentrée 2014. La désaffectation des locaux de l'école¹⁰ a été autorisée par délibération du 24 novembre 2014, avec l'accord de l'inspection académique, obtenu le 20 novembre 2014. Alors que les fermetures d'écoles résultent habituellement de décisions du rectorat, la commune du Pradet en a été au cas d'espèce à l'origine, pour construire un centre culturel sur le site. En septembre 2014, les 85 élèves de l'école Jean-Jaurès fermée ont été scolarisés dans les deux autres écoles de la commune, Marcel Pagnol et Charles Sandro. Deux classes ont été créées, compensant partiellement les quatre classes qui ont été fermées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a rappelé que les procédures de fermeture d'établissements s'opéraient dans le cadre d'une convergence d'avis entre la commune et le rectorat. La chambre en prend acte mais observe que la fermeture de l'école Jean Jaurès a résulté d'une initiative de la commune.

En 2016, avec 25 élèves en moyenne, l'effectif par classe de maternelle était supérieur à la moyenne nationale¹¹. En classe élémentaire, avec 22 élèves par classe durant la période sous revue, les écoles pradetanes se situent dans la moyenne.

Une baisse de 2 % des effectifs en moyenne par an

¹⁰ Circulaire interministérielle du 25 août 1995 relative à la désaffectation des biens écoles élémentaires et maternelles publiques.

¹¹ 23 élèves d'après l'état de l'écoles, Éducation nationale, 2016.

Le nombre d'enfants a diminué de manière linéaire. Il est passé de 710 enfants en 2013 à 670 en 2016. Ainsi la réduction de 2 % des effectifs intervenue chaque année en moyenne depuis la rentrée de 2013 a représenté une perte globale de 40 élèves, soit l'équivalent d'une classe, notamment du fait d'une diminution de la population de la commune d'en moyenne 1 % par an.

Une prévision imprécise des effectifs

La commune a estimé que la construction de deux-cents logements lui permettrait d'accueillir 40 nouveaux élèves et de stabiliser ses effectifs, sans pour autant opérer un suivi de ces estimations.

4.1.2 L'absence de sectorisation des écoles jusqu'en 2014

L'article L. 212-7 du code de l'éducation prévoit que, dans les communes disposant de plusieurs écoles, le ressort de chacune d'entre elles est déterminé par une délibération du conseil municipal. Cette sectorisation vise à répartir les élèves en fonction de la capacité d'accueil de chaque classe et dans un souci de mixité sociale. Aux termes de l'article L. 131-5 du même code, les personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation scolaire doivent le faire inscrire dans un établissement d'enseignement public ou privé, en se conformant au ressort des écoles publiques de la commune fixé par délibération dans les conditions ci-dessus indiquées.

Par délibération du 15 décembre 2014, la commune a arrêté le périmètre des deux groupes scolaires, en prévoyant la possibilité de maintenir des enfants scolarisés dans un établissement autre que celui dont ils relèvent au nom du principe de continuité scolaire. Dans les faits, la définition du périmètre a été assouplie puisque la totalité des dérogations sollicitées en 2015 (onze demandes) et 2016 (vingt-et-une demandes) ont été satisfaites, notamment pour des raisons familiales.

Ce n'est donc qu'à compter de la rentrée 2015 que la commune s'est conformée à la législation. Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien maire a fait valoir que cette « sectorisation informelle » avait permis à la commune de maintenir le nombre de ses classes tout en satisfaisant les souhaits des familles et des enseignants.

4.2 Une scolarisation sans participation financière dans les communes limitrophes

Lorsque les écoles publiques d'une commune, dite commune d'accueil, reçoivent des élèves dont les familles sont domiciliées dans une autre commune de résidence, la commune de résidence doit contribuer aux dépenses de scolarisation exposées par la commune d'accueil. Cette contribution n'est obligatoire que dans les cas mentionnés à l'article R. 212-21 du code de l'éducation.

Au cours de la période de 2013 à 2016, neuf enfants pradétans, en moyenne, ont demandé et obtenu l'autorisation d'être scolarisés dans une autre commune. Sur la même période, les demandes de scolarisation sur le territoire de la commune du Pradet d'enfants résidant dans des communes voisines ont varié entre sept et vingt-et-un. Cette hausse s'explique par l'accueil d'enfants en difficulté dans les classes pour l'inclusion scolaire (CLIS) dont est dotée la commune. Seules deux demandes en 2014 et une en 2016 n'ont pas été accordées par les communes d'origine des enfants concernés.

L'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit que la participation financière de la commune de résidence des enfants est fixée par un accord entre les deux communes concernées sur les dépenses scolaires de fonctionnement afférentes. Au cours de la période examinée, la commune du Pradet n'a reçu ou versé dans ce cadre aucune participation financière. En effet, lors de chaque rentrée scolaire, la collectivité a adressé aux communes concernées un courrier actant un accord de réciprocité, sans contrepartie financière.

* *

*

Depuis la rentrée 2013, l'effectif des enfants accueillis dans les écoles maternelles et élémentaires de la commune du Pradet a diminué de 2 % par an en moyenne. Leur nombre est ainsi passé de 710 en 2013 à 670 en 2016. Le ressort de chaque école a été formalisé tardivement, par délibération du 15 décembre 2014. Les demandes de dérogation à la sectorisation intra-communale ou à la scolarisation intercommunale sont gérées avec souplesse.

4.3 L'organisation et l'exercice des compétences scolaires et périscolaires

Les politiques éducatives sont portées par plusieurs services, dans le cadre d'une organisation cloisonnée.

Le service des « *affaires scolaires* », responsable des compétences scolaires et périscolaires, se compose de quatre agents représentant 3,8 équivalent temps-plein (ETP).

Le « guichet unique », qui gère la régie de la caisse des écoles¹², assure les relations avec les directrices d'écoles et les parents d'élèves ainsi que les achats. Le service des ressources humaines organise l'emploi du temps du personnel des écoles (cantines, garderie, entretien et agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles - ATSEM). Le service des sports gère les éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS) ainsi que la coordination des activités périscolaires.

¹² Une régie de recettes de la caisse des écoles a été créée par délibération du 11 août 1977 pour l'encaissement des recettes que cette délibération énumère (cotisations, amendes et dons versés etc.).

Bien que l'absence du responsable du service des « *affaires scolaires* » ait été palliée par la direction générale des services depuis la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, les difficultés que la chambre a rencontrées pour obtenir des données consolidées durant l'instruction montre le manque de transversalité entre les services et le déficit de pilotage des interventions de la commune dans le domaine scolaire et périscolaire¹³. Consciente de cette lacune, la collectivité a mis en place une nouvelle direction chargée de l'accueil de la population, de l'éducation, de la jeunesse et des sports.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait également valoir que la commune s'était dotée de nouveaux outils de gestion, en janvier 2017, afin de disposer de tableaux de bord pour le pilotage de cette compétence. La chambre en prend acte mais observe que l'ordonnateur n'a produit aucun de ces tableaux à l'appui de sa réponse.

4.3.1 Un suivi effectif de l'obligation scolaire

Le contrôle de la scolarisation des enfants est une des missions du maire. L'article L. 131-6 du code de l'éducation lui assigne en effet la responsabilité de dresser annuellement « *la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire* ». La commune du Pradet dispose d'une telle liste, qui est actualisée au fil de l'eau et partagée avec le rectorat. Les enfants scolarisés dans une autre commune ou dans l'enseignement privé sont recensés dans des listes distinctes.

La commune est informée par l'inspection académique des cas d'absentéisme et de décrochage scolaire, en vertu de l'article L. 131-8 du code de l'éducation. Elle a produit un tableau retraçant les enfants en âge scolaire qui bénéficient d'une instruction à domicile. Cependant la commune ne réalise pas l'enquête prévue à l'article L. 131-10 du code de l'éducation, qui lui impose « *d'établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables, et s'il leur est donné une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille* ».

Il ressort toutefois de cet ensemble d'éléments que le maire assure ses obligations en matière de recensement des enfants en âge d'être scolarisés.

4.3.2 Une contribution insuffisante à l'enseignement privé sous contrat avec l'État

Un établissement privé sous contrat avec l'État, l'école Sainte-Bernadette, scolarisait 246 élèves en septembre 2016, y compris des enfants résidant dans des communes voisines. La commune est tenue de participer aux charges de fonctionnement des classes sous contrat, dans les mêmes conditions que pour les écoliers de l'enseignement public.

¹³ Les enfants inscrits aux garderies du matin et du soir et ceux bénéficiant des nouvelles activités périscolaires (NAP) n'ont pas été clairement identifiés par la direction alors que les informations détenues par le « guichet unique » l'auraient permis. La corrélation entre les inscriptions effectuées auprès du « guichet unique », la présence des enfants et la facturation aux familles qui en découle n'a pas été réalisée jusqu'en janvier 2017. Le rapport du prestataire périscolaire n'a été transmis à l'équipe de contrôle que très tardivement, en fin d'instruction. Les données financières ont été modifiées maintes fois, avec des informations manifestement imprécises, inexactes et dont la cohérence n'a pas été vérifiée (dépenses annuelles des fluides et d'entretien pour 544 repas par jour de 68 € en 2014, dans une première version, au lieu de 11 000 € au final).

Sur le fondement d'une délibération du 16 décembre 2011, une convention a fixé le forfait par élève à 350 €, censé correspondre au coût moyen d'un élève constaté dans les écoles publiques. Conformément au contrat d'association conclu entre l'école et l'État le 9 juillet 2003, la commune ne prend pas en charge les dépenses des classes maternelles. Par délibération du 21 mars 2016, le forfait a été porté à 500 € par élève, pour les cinquante-neuf pradétans scolarisés à l'école Sainte-Bernadette en 2016¹⁴.

Malgré cette « *augmentation significative mais maîtrisée*¹⁵ », selon les termes de la commune, le forfait reste inférieur au « *coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des écoles publiques* » prévu à l'article L. 442-5 du code de l'éducation. La circulaire MEN - DAF D2 n° 2012-025 du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat définit les modalités de calcul de ce coût¹⁶.

Dans la mesure où, en vertu de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, cette participation constitue une dépense obligatoire, la commune doit prendre en compte la totalité des dépenses scolaires de fonctionnement et les recettes afférentes. Selon les estimations de la chambre, ce montant net s'est établi en 2016 à 1 194 € par enfant relevant de l'enseignement élémentaire. La participation de la commune aux charges de fonctionnement de l'école Sainte-Bernadette aurait donc dû atteindre cette année-là 70 446 €¹⁷, un montant près de deux fois et demi supérieur à celui de la contribution que la commune a versée à l'établissement pour l'année scolaire 2016-2017 (29 500 €).

La chambre invite la commune à revaloriser, par une nouvelle délibération, la participation forfaitaire versée aux établissements privés sous contrat avec l'État, en application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation et de la circulaire précitée.

4.3.3 L'accueil des enfants de moins de trois ans

L'article L. 113-1 du code de l'éducation précise les conditions dans lesquelles les enfants de moins de trois ans peuvent être accueillis dans les écoles maternelles. Depuis la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs d'élèves pour la rentrée. Des postes de professeur des écoles sont donc créés pour accueillir ces enfants. La déclinaison locale de cet objectif pose néanmoins des difficultés puisqu'elle impose aux communes de trouver des locaux adéquats et d'augmenter le nombre d'ATSEM.

La commune a indiqué ne pas accueillir d'enfant de moins de trois ans, sauf une ou deux exceptions par an, alors même qu'elle dispose de places et que son effectif scolaire se réduit.

¹⁴ Le forfait versé par la commune pour les trois élèves accueillis en classes élémentaires dans les autres établissements privés a été fixé au même montant mais sans délibération du conseil municipal.

¹⁵ Délibération du 21 mars 2016.

¹⁶ Il couvre l'entretien des locaux, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux dont les fluides, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement, la location et la maintenance de matériels informatiques, les fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques, la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale dont les ATSEM, la quote-part des services généraux de l'administration communale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques et le coût des transports pour amener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements.

¹⁷ $70\,446 = 59 \times 1\,194$ €. Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 1 194 € par écolier en classe élémentaire en 2016.

L'ancien ordonnateur a indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle qu'entre dix et vingt enfants de moins de trois ans auraient été accueillis chaque année avant 2014.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que seulement huit écoliers seraient concernés en moyenne chaque année. Cependant ces données ne prennent en compte que les seuls enfants résidant au Pradet.

* *

*

Les difficultés rencontrées par la commune pour transmettre à la chambre des informations exhaustives et exactes sur les actions qu'elle met en œuvre au titre de ses compétences scolaires et périscolaires illustre le cloisonnement des services concernés, l'absence de connaissance des coûts correspondants et le défaut de pilotage de ces actions. Par ailleurs, en contradiction avec l'article L. 442-5 du code de l'éducation, la commune a minoré le forfait alloué aux établissements privés. La dépense correspondante devrait s'élever à 70 446 € soit plus du double du montant effectivement versé.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a expliqué les difficultés ci-dessus mentionnées par l'absence prolongée de l'agent responsable du service du guichet unique, les changements successifs d'organisation et l'utilisation jusqu'en 2016 d'un logiciel ne permettant pas l'extraction de données suffisamment fines. Pour remédier à ces dysfonctionnements, la commune a récemment décidé de modifier le logiciel de gestion, de créer un pôle regroupant les services intervenant auprès des enfants scolarisés et de nommer un responsable de ce pôle.

4.4 L'organisation et l'exercice des compétences facultatives

À titre facultatif, les communes peuvent assurer la restauration scolaire, le transport scolaire et des activités périscolaires.

4.4.1 La restauration scolaire : une réduction du coût net par repas (10,73 €) du fait de nouvelles modalités tarifaires

La commune dispose d'une cuisine centrale, qui jouxte l'école Charles Sandro. Une partie des repas qu'elle produit est portée dans le deuxième établissement dont est doté la commune, l'école Marcel Pagnol. En 2016, le service de restauration collective employait 11,7 ETP. Les agents ont préparé en moyenne 544 repas par jour.

Les charges de fonctionnement se sont élevées à 1 048 372 € en 2016. Au cours de la période examinée, le nombre de repas produits a augmenté de 1,45 % par an en moyenne. La maîtrise des charges correspondantes a permis à la commune d'en réduire le coût unitaire brut de 1 % par an en moyenne, soit 0,44 € entre 2013 et 2016. En effet, l'augmentation des dépenses de surveillance (+ 95 199 €) a été en large partie compensée par une réduction des charges correspondant aux personnels en cuisine (- 56 831 €) et des achats alimentaires (- 14 954 €).

Les recettes, constituées exclusivement de la participation des familles (231 000 €), ont progressé de 6 % par an en moyenne. Ainsi, le coût net d'un repas est passé de 11,55 € en 2013 à 10,73 € en 2016, pour deux raisons :

- Une hausse des tarifs : ils ont été augmentés de 0,35 € pour les quotients inférieurs à 650 et de 0,40 € à 1,20 € pour les coefficients les plus élevés. Ainsi la progressivité du tarif selon le quotient familial du foyer fiscal a-t-elle été renforcée¹⁸ ;
- Une modification de la facturation : depuis 2015, le règlement du service restauration, approuvé par décision du 24 juin 2015, prévoit que les repas réservés lors de l'inscription des enfants sont facturés même en leur absence, sauf dérogations particulières (maladie...). Dans le dispositif antérieurement en vigueur, seuls les repas effectivement pris étaient facturés aux familles.

4.4.2 Le ramassage scolaire : un coût de 10 € par trajet qu'une modification du service a permis de réduire

Une régie communale assure le ramassage scolaire et le transport des enfants de la cantine à l'accueil de loisir le mercredi matin. En sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité, la communauté d'agglomération Toulon Provence Métropole (TPM) participe au financement de cette prestation.

La liquidation injustifiée de recettes du budget des transports

La participation de TPM (34 918 € en 2016) a été initialement définie par convention¹⁹. Une délibération de la communauté d'agglomération du 25 juin 2011 a précisé les modalités de calcul de cette participation, fondée sur un coût forfaitaire journalier. Depuis 2014, elle repose sur un coût kilométrique de 6,20 €, dont la commune n'a pas été en mesure d'expliquer les fondements.

Une subvention du budget principal de la commune est versée au budget annexe des transports (71 186 € en 2016), à partir d'un coût de chauffeur à la journée qui a été estimé à 305 €. La commune n'a pas non plus été capable de justifier ce montant²⁰. Le service de transport des personnes étant un service public industriel et commercial, son financement doit être assuré essentiellement par l'utilisateur ou par la collectivité au seul titre de la compensation d'obligations de service public. Bien qu'une comptabilité analytique ne s'impose pas, sa mise en œuvre pourrait s'avérer judicieuse. Elle permettrait en effet à la commune d'évaluer la charge qui pèse, en définitive, sur le contribuable.

¹⁸ La tarification est basée sur le quotient familial. Le nouveau règlement du service restauration a introduit une tranche supplémentaire et a modifié la répartition des tranches, en regroupant les tranches les plus basses et en créant quatre nouvelles tranches pour les revenus les plus élevés. Ainsi le quotient familial de 1 250 qui était sommital jusqu'en 2014 a été remplacé par une nouvelle tranche pour les foyers ayant un quotient familial supérieur à 3 000, avec pour corollaire une augmentation de la participation des familles les plus aisées (d'environ 30 %).

¹⁹ Convention du 1^{er} septembre 1995 conclue par TPM et la régie communale des transports, dont la commune n'a pas été en mesure de produire une copie.

²⁰ Question posée dans le questionnaire n° 4 et dans des courriels des 12 et 15 mai 2017, du 4 juillet 2017 puis du 7 juillet 2017.

Une modification du service pour maîtriser les coûts

Jusqu'à la rentrée 2014, deux lignes de ramassage scolaire étaient desservies gratuitement. Depuis 2015, l'inscription des élèves est conditionnée, sauf dérogations précises (maladie...), par l'utilisation effective du service. Les moyens déployés par la commune ont ainsi été adaptés aux besoins réels des familles. Le trajet a également été modifié de façon à ce qu'un seul parcours soit desservi, sur une plus longue distance. Ce changement a permis à la commune de réduire de 9 % par an en moyenne les charges afférentes (qui se sont élevées à 114 156 € en 2016).

Du fait de l'absence de comptabilisation du nombre d'usagers avant 2015, l'évolution du coût brut du trajet par élève n'a pu être analysée. Il était en 2015 de l'ordre de 320 € par trajet, soit 7 € par enfant. En 2016, compte tenu de la réduction du nombre d'usagers (passé de 47 en 2015 à 32 en 2016), il a atteint 10 € par enfant.

4.4.3 Les activités périscolaires avant la réforme : un coût net compris entre 575 € et 750 €

Au cours de la période examinée, le service périscolaire a été assuré dans le cadre d'un marché avec la Fédération des Œuvres Laïques (FOL). Avant la rentrée scolaire de 2014, les prestations correspondantes comprenaient la garderie du matin, organisée de 7 h 30 à 8 h 30, la pause méridienne, organisée de 11 h 30 à 13 h 30 et la garderie du soir, proposée de 16 h 30 à 19 h 00. Conformément à un avis rendu par le Conseil d'État le 7 octobre 1986, la surveillance des élèves durant la pause méridienne relevait de la commune.

La commune percevait la participation des familles (37 831 € en 2013). Avant la réforme des rythmes scolaires, le coût net des activités périscolaires atteignait 575 € par enfant en maternelle et 750 € par enfant en école élémentaire.

* *
*

Les coûts de la restauration et des transports scolaires ont été optimisés par une hausse des tarifs de la cantine, une réorganisation du service rendu pour le ramassage scolaire et la facturation de la restauration scolaire aux familles en cas d'absence injustifiée de leurs enfants.

4.5 La réforme des rythmes scolaires

Durant la période sous contrôle, les rythmes scolaires ont été modifiés par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires. La réforme a imposé un étalement des vingt-quatre heures d'enseignement hebdomadaire sur neuf demi-journées, avec une journée de classe d'au maximum cinq heures trente et une demi-journée d'au maximum trois heures trente ainsi qu'une pause méridienne d'une heure trente au minimum. Le nombre d'heures annuelles d'enseignement est resté inchangé mais a été réparti sur 180 jours de classe au lieu de 144. La réforme des rythmes scolaires a donc induit la mise en place de nouvelles activités périscolaires.

4.5.1 Une mise en œuvre contrainte des nouveaux rythmes scolaires

Sur cent-trente-neuf communes du Var, la commune du Pradet est une des seules à ne pas avoir proposé les nouveaux rythmes scolaires en 2014.

Une réforme préparée par l'ancienne municipalité

L'ancienne municipalité avait organisé des réunions de préfiguration des rythmes scolaires²¹ dès le début de l'année 2013, avec des ateliers réunissant les enseignants et les parents, sous le pilotage d'un comité *ad hoc*. Un projet d'organisation des nouveaux rythmes avait été élaboré et plusieurs options proposées aux conseils d'école.

À la suite des élections municipales de mars 2014, la démarche a été suspendue. Sur le fondement d'une délibération adoptée le 20 juin 2014 par le conseil municipal, invoquant l'absence d'accords entre les écoles²², le maire a, par courrier du 25 juin 2014, demandé au directeur académique (DASEN) d'arrêter les nouveaux rythmes, après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale (intervenu le 24 juin 2014). L'absence de volonté de la nouvelle municipalité de reprendre le projet élaboré par l'équipe précédente a notamment conduit les services compétents du ministère de l'Éducation nationale à arrêter les conditions de mise en œuvre de la réforme.

Les heures de classe ont été fixées le matin de 8 h 30 à 11 h 45 et l'après-midi de 13 h 45 à 15 h 45 ainsi que le mercredi de 9 h 00 à 12 h 00. Le directeur académique a décidé que les nouvelles activités périscolaires (NAP) se tiendraient les lundi, mardi, jeudi et vendredi de 15 h 45 à 16 h 30²³.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu qu'aucune organisation aboutie de la réforme n'existait lors de l'arrivée de la nouvelle municipalité et que « *le projet [s'était] arrêté à des groupes de concertation* ». Pourtant, la précision du projet, d'une quinzaine de pages, présentant les objectifs éducatifs et différents scénarii, dont la chambre a pu avoir connaissance, ne laisse aucun doute sur son caractère opérationnel.

Un projet éducatif territorial élaboré sans comité de pilotage et sans trace de concertation

La commune a élaboré un projet éducatif territorial (PEDT), qui a été approuvé par délibération du 20 août 2015. La responsable du service « jeunesse » a été désignée en qualité de coordonnatrice des actions mises en place et du suivi des échanges transversaux.

En contradiction avec l'article L. 551-1 du code de l'éducation, la commune n'a pas mis en place de comité de pilotage pour élaborer le projet. Seuls deux comités de pilotage ont été réunis le 26 avril 2016 et le 29 juin 2017, révélant un suivi lacunaire du projet. La concertation avec les équipes pédagogiques et les parents d'élèves n'a pas été formalisée. Les conseils des écoles ont été informés des modalités d'organisation des NAP, mais leur avis n'a pas été formellement sollicité.

Or, l'article R. 411-2 du code de l'éducation prévoit que, dans le cadre de l'élaboration d'un projet d'école, le conseil d'école doit donner son avis sur les activités périscolaires.

²¹ Réunions de préfiguration des 17 octobre 2012, 17 et 18 octobre 2013 puis 7 et 21 novembre 2013.

²² Réunions des conseils des écoles du 20 mai, 22 mai et 23 mai 2014. L'école élémentaire Charles Sandro et l'école maternelle Marcel Pagnol étaient défavorables à l'organisation des NAP le vendredi après-midi. Les autres écoles y étaient favorables.

²³ Les horaires ont été modifiés en septembre 2016 : classe de 8 h 30 à 11 h 30 puis de 13 h 30 à 15 h 45. Avis du conseil de l'école maternelle Charles Sandro du 21 mars 2016, du conseil de l'école élémentaire Marcel Pagnol du 6 novembre 2015, du conseil de l'école maternelle Marcel Pagnol du 17 mars 2016 et du conseil de l'école élémentaire Charles Sandro du 3 novembre 2015.

4.5.2 Une nouvelle organisation du périscolaire en partie externalisée

Pour la rentrée scolaire de septembre 2014, cinq agents contractuels ont assuré les nouvelles activités périscolaires (NAP), les autres activités périscolaires continuant d'être organisées par la FOL. D'abord gratuites durant l'année scolaire 2014 - 2015, les NAP sont devenues payantes l'année suivante.

À compter de la rentrée de 2015, le titulaire du marché a changé et le périmètre de la prestation a été réduit. Un nouveau marché a été attribué à l'Office départemental d'éducation et de loisirs (ODEL) le 29 mai 2015. L'ODEL a été chargé des NAP puis de la garderie jusqu'à 19 h 00 ainsi que des activités organisées le mercredi après-midi. Il a également été décidé qu'un éducateur territorial des activités physiques et sportives interviendrait durant les NAP et la garderie du soir, pour les activités sportives, que la garderie du matin et la pause méridienne seraient assurées par la commune mais que deux associations participeraient aux activités organisées durant la pause méridienne, dans un cadre conventionnel prévoyant leur rétribution à hauteur de 26 € de l'heure, soit une charge d'environ 3 000 € par an.

Depuis la rentrée 2016, la pause méridienne est organisée entre 11 h 30 et 13 h 30. Du fait de la réduction de sa fréquentation, la garderie du soir n'est plus proposée que jusqu'à 18 h 45.

Tableau n° 8 : La gestion des temps périscolaires

<i>répartition de la compétence périscolaire</i>	jusqu'à la rentrée scolaire 2014	à compter de la rentrée scolaire 2014/2015	à compter de la rentrée scolaire 2015/2016
Garderie matin	FOL	COMMUNE	COMMUNE
Pause méridienne	Commune + FOL + Associations	Commune + FOL + Associations	Commune + Associations
Aide aux devoirs (<i>en même temps que garderie du soir</i>)	FOL	FOL	ODEL
NAP	-	COMMUNE	ODEL
Garderie du soir + <i>aide aux devoirs</i>	FOL	FOL	ODEL + ETAPS
ALSH 1/2 mercredi	-	FOL	ODEL
ALSH	FOL	FOL	ODEL
Animations ponctuelles : <i>CM des enfants</i>	FOL	FOL	COMMUNE

source : commune du Pradet

Les activités proposées durant l'heure de NAP et la garderie du soir²⁴ ont été organisées par thèmes : initiations aux arts plastiques, jeux théâtraux, lecture de contes, jeux d'expression et sport.

Environ un tiers des écoliers (39 % des enfants de maternelle et 32 % des élèves des écoles élémentaires) ont bénéficié des nouvelles activités périscolaires. Lors de la deuxième heure de garderie, le taux de fréquentation se réduit à environ 15 % des enfants puis à 5 % pour la troisième heure. Certains parents ont expliqué cette faible fréquentation par le fait que les NAP font l'objet d'une tarification horaire alors qu'elles ne durent en réalité que quarante-cinq minutes²⁵.

²⁴ Bilans d'activité de l'ODEL de 2015 à 2016.

²⁵ Réunions du conseil de l'école maternelle Marcel Pagnol du 17 mars 2016 et du 24 mai 2016.

4.5.3 Un déficit de suivi du prestataire et d'évaluation

La commune n'a pas été en mesure de recenser les enfants qui ont participé aux différentes activités périscolaires. Les informations détenues par le service du « guichet unique » sont utilisées pour répondre aux besoins d'accueil et pour facturer les prestations proposées mais pas pour évaluer le service. Ainsi la direction générale des services de la commune ne bénéficie-t-elle d'aucune remontée d'informations.

Un manque de pilotage des activités réalisées par le prestataire

Au cours de la période examinée, l'ODEL a remis chaque mois à la commune des statistiques sur la fréquentation horaire par enfant et, chaque année, un bilan quantitatif et qualitatif. Le cahier des clauses techniques particulières du marché conclu en 2015 avec l'association prévoyait la mise en place d'un comité de pilotage et de suivi, associant le maire, des fonctionnaires territoriaux et le prestataire. Cependant ce comité ne s'est jamais réuni et les services municipaux ne se sont pas appropriés les données produites par l'ODEL dont son rapport d'activité, notamment pour assurer le pilotage de la politique périscolaire. Selon la commune, son contrôle serait informel. Les difficultés rencontrées durant l'instruction par les services pour transmettre des données demandées par la chambre montrent toutefois les limites de son action²⁶.

Une évaluation de la politique périscolaire inexistante

Plusieurs objectifs ont été fixés dans le projet éducatif territorial (PEDT) : développer la continuité éducative, améliorer la réussite éducative, proposer une offre cohérente et accessible à tous en développant l'accès aux activités culturelles, artistiques et sportives, la sensibilisation à l'environnement et au développement durable, soutenir les compétences parentales. Ces objectifs n'ont pas été accompagnés de propositions opérationnelles évaluables et d'indicateurs de suivi de l'activité. La performance des actions mises en place n'a donc pas été suivie.

L'article 5 du PEDT prévoit la production d'un bilan en fin d'année. Lors d'une réunion organisée le 26 avril 2016, les activités scolaires, périscolaires et extrascolaires ont été présentées au comité de pilotage. Un questionnaire a été adressé aux parents d'élèves, mais leurs réponses n'ont pas été présentées au comité. L'analyse de la qualité des activités n'a pas non plus été réalisée et la satisfaction des objectifs du PEDT n'a pas été évoquée. Aussi cette réunion a-t-elle davantage été organisée comme un point d'étape que comme un bilan. La commune s'était engagée, dans le PEDT, à étendre le contrat local d'accompagnement à la scolarité des élèves du primaire, mais aucune mesure n'a été prise à ce titre.

Lors de la seconde réunion du comité de pilotage, le 29 juin 2017, ont été présentées les résultats d'une enquête de satisfaction réalisée auprès des enseignants, des parents et des élèves.

²⁶ Ainsi le nombre d'utilisateurs des différents temps périscolaires n'a pas été établi de manière fiable.

L'absence de complémentarité entre les différents temps éducatifs

Alors que le projet éducatif doit déterminer les activités périscolaires « *en complémentarité* » avec le service public d'éducation, selon les termes de l'article L. 551-1 du code de l'éducation, l'articulation des activités des professeurs des écoles et des animateurs périscolaires a été insuffisante. Les traces de réunions entre eux sont inexistantes, alors même que la finalité de la réforme des rythmes scolaires était d'améliorer les apprentissages. Les offres périscolaires et scolaires n'ont donc pas été inscrites dans un projet éducatif partagé entre enseignants et animateurs, ce qu'a contesté le maire dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre en s'interrogeant « *sur les indicateurs qui permettraient d'étayer cette affirmation* ». La chambre relève simplement que la complémentarité entre les temps scolaire et périscolaire n'a pas été justifiée dans le cadre d'un projet éducatif.

4.5.4 Le coût financier réduit de la réforme des rythmes scolaires

La commune ne s'est pas interrogée sur le coût induit par la réforme des rythmes scolaires.

Selon les calculs de la chambre, l'impact financier de la réforme des rythmes scolaires s'est élevé à 96 332 € en 2016 (35 151 € pour les écoles maternelles et 61 180 € pour les écoles élémentaires), ce qui représente 34 % du montant total des dépenses réalisées cette année-là par la commune dans le domaine périscolaire. Du fait de l'attribution du fonds d'amorçage, qui a atteint 33 617 € en 2016, et de la participation des familles, estimée par la chambre à 39 490 €²⁷, le coût net de la réforme pour la commune a été de 23 225 € en 2016.

Depuis 2014, ce coût a été réduit par l'augmentation de la participation des familles et les effets du changement de prestataire intervenu en 2015. En effet, alors que la FOL facturait l'heure à 2,99 € en 2013 puis à 3,16 € en 2015, l'ODEL a appliqué un forfait horaire de 2,70 € à partir de septembre 2015. En 2016, le gain pour la commune de cette réduction du coût horaire des interventions du prestataire aurait été de l'ordre de 15 000 €²⁸.

Le coût net par enfant de la réforme des rythmes scolaires est passé de 142 € en 2014²⁹ à 100 € en 2016³⁰. Comparé au coût net moyen (172 €) de la réforme, tels que l'a évalué l'enquête réalisée en 2016 par l'association des maires de France³¹, les coûts de la commune peuvent être considérés comme faibles. La diminution constatée proviendrait du changement de prestataire et de la hausse de la participation des familles, à partir de septembre 2015. La commune a, en effet, modifié les modalités de tarification des NAP (passage d'un forfait journalier à une facturation horaire avec une augmentation du prix). Ces mesures ont toutefois suscité une diminution de la fréquentation (le nombre d'enfants participant aux NAP est ainsi passé de 291 en 2014 à 233 à 2016³²).

²⁷ La commune n'a pas été en mesure d'identifier la participation des familles ne relevant que des NAP. L'estimation de la chambre correspond à : (tarification de la totalité du périscolaire / nombre moyen d'utilisateurs du périscolaire) x nombre d'utilisateurs des NAP, soit (75 252 / 444) x 233, en 2016.

²⁸ Nombre enfants NAP (233) x écart de coût (0,46) x 4 x 36 = 15 434 €.

²⁹ Coût de la réforme en 2014 = 53 061 € - fonds d'amorçage = 11 767 € / 291 élèves durant la 1^{ère} heure soit 142 €.

³⁰ Coût de la réforme 2016 = 96 332 - fonds d'amorçage = 33 616 / 233 élèves durant la 1^{ère} heure soit 100 €.

³¹ Enquête sur la réforme des rythmes scolaires, AMF, 2016.

³² Estimation réalisée à partir des données du mois de novembre de chaque année.

Par ailleurs la dotation du fonds d'amorçage dédié à la réforme a été établie sur la base du nombre d'enfants éligibles (680 en 2016) et non de celui des usagers effectifs des NAP. Ces modalités de calcul ont été favorables à la commune. En effet, le nombre d'enfants participant aux NAP est largement inférieur (233 usagers en 2016) et a contribué à la réduction du coût net de la réforme pour la commune (que, comme indiqué *supra*, la chambre a évalué à 23 225 € en 2016).

Ainsi, alors que le reste à charge, hors participation des familles, a représenté 65 % du coût brut de la réforme, l'étude précitée de l'AMF a estimé ce ratio à 70 % en moyenne. En intégrant la participation des familles, le coût net a été ramené à 24 % des charges liées à la réforme des rythmes scolaires.

Tableau n° 9 : Le coût des nouvelles activités périscolaires

	2013	2014	2015	2016	Evolution moyenne
Coût total lié à la réforme des rythmes scolaires	0,00	53 060,73	132 815,87	96 332,00	34,74%
Fonds d'amorçage	0,00	11 766,67	35 100,00	33 616,66	69,02%
<i>% fds amorçage/ coût réforme</i>		22%	26%	35%	
Participation des familles au périscolaire	37 830,59	44 697,92	62 334,84	75 252,44	29,75%
Participation des familles aux mesures liées à la réforme			32 472,10	39 490,58	
<i>% participation/ coût réforme</i>			24%	41%	
Coût net prestations réforme rythme scolaire			65 243,76	23 224,76	
<i>en % du coût total</i>			49%	24%	

Source : CRC, d'après les données de la commune, montants en euros

4.5.5 Un retour au rythme scolaire de 4 jours

Le jour de la parution du décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, le maire a sollicité auprès du directeur d'académie le retour à la semaine de quatre jours d'école, les enseignements se tenant le matin de 8 h 30 à 11 h 30 et l'après-midi de 13 h 30 à 16 h 30. L'ensemble des conseils des écoles a été favorable à ce retour, notamment au regard de la position de la majorité des parents d'élèves³³. La motivation de ce choix n'a toutefois pas été explicitée.

Le changement des rythmes scolaires et la suppression des NAP, deux mois avant la rentrée, ont induit une modification des prestations confiées à l'ODEL, qui était susceptible de générer d'éventuelles pénalités et une réorganisation des services de la commune. La collectivité a cependant souhaité poursuivre le contrat, sans en modifier les prix, laissant l'ODEL dénoncer le marché le cas échéant. L'association continue d'assurer la garderie du soir et les activités du mercredi.

³³ Les conseils des écoles élémentaire et maternelle Marcel Pagnol mettent en exergue le fait que les parents ont été favorables à respectivement 82 et 88 %.

Recommandation n° 2 : Mettre en place une stratégie éducative formalisée avec un suivi effectif du prestataire auquel sont confiées les activités périscolaires.

Il ressort de la réponse du maire aux observations provisoires de la chambre que des réunions auraient été organisées avec l'ODEL.

* *
*

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires est intervenue en septembre 2014 en dépit de l'opposition de la commune. En effet, à la suite des élections municipales de mars 2014, la préparation de l'entrée en vigueur de cette réforme a été suspendue. En 2015, la commune a finalement élaboré un projet éducatif territorial, apparemment sans concertation préalable ni mise en place d'un comité de pilotage dans les conditions prévues à l'article L. 551-1 du code de l'éducation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a insisté sur la difficile transition entre les deux équipes municipales, qui ne lui aurait pas permis de faire aboutir un projet concerté avec les conseils d'école. La chambre relève toutefois que, dans ce contexte, la commune aurait pu demander une dérogation, ainsi que le directeur d'académie en avait évoqué la possibilité dans son courrier susmentionné du 12 mai 2014. Elle observe par ailleurs que l'absence de concertation a perduré en 2015.

Les nouvelles activités périscolaires et les activités périscolaires organisées le soir ont été déléguées à un prestataire, la garderie du matin et la pause méridienne étant assurées par la commune. Le suivi du prestataire a été déficient et les activités mises en place n'ont fait l'objet d'aucune évaluation. La mise en œuvre du PEDT a reposé sur une tentative de coordination des acteurs locaux, revisitant les anciennes activités périscolaires, plus que sur la proposition de nouvelles actions.

La commune n'a pas formalisé de stratégie éducative. Les différents contrats éducatifs (contrat enfance jeunesse, contrat local d'accompagnement à la scolarité, projet éducatif territorial) se présentent comme un empilement d'engagements sans articulation entre eux. L'élaboration d'un projet éducatif global concernant l'ensemble des temps de l'enfant, dans un cadre concerté, rendrait plus cohérente la politique éducative de la commune.

4.6 Les évolutions du budget scolaire et périscolaire

Les dépenses relevant des compétences scolaires et périscolaires, hors restauration, ont représenté 10 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune en 2016. Les recettes afférentes ont représenté la même année 1 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité.

Des dépenses portées par la caisse des écoles et les coopératives scolaires

La caisse des écoles est un établissement public qui procure aux élèves les manuels et les fournitures scolaires et, depuis septembre 2015, finance les sorties pédagogiques. Avant cette date, les sorties étaient financées par des coopératives scolaires bénéficiant de subventions, principalement de la commune et accessoirement de la caisse des écoles (1 072 € en 2014). Les subventions allouées aux coopératives scolaires par la caisse des écoles au titre des sorties pédagogiques ont atteint 16 954 € en 2016³⁴.

Le montant de la subvention de la commune à la caisse des écoles est passé de 50 000 € en 2013 et 2014 à 66 900 € en 2015 puis à 63 000 € en 2016. L'augmentation constatée en 2015 s'explique par le transfert intervenu cette année-là, des coopératives scolaires à la caisse des écoles, du financement des projets pédagogiques : jusqu'en 2014, la commune subventionnait les coopératives scolaires à ce titre (à hauteur de 1,52 € par élève en 2013 soit environ 40 € par classe). Le soutien apporté au même titre par la commune à la caisse des écoles en 2016 reposait sur une contribution de 530 € par classe.

Tableau n° 10 : Le budget de la caisse des écoles (montants en euros)

<i>Budget de la caisse des écoles</i>	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles de fonctionnement	53 255	54 541	62 768	66 369
<i>dont subvention aux coopératives scolaires</i>	1 026	1 072		16 954
Recettes réelles de fonctionnement	56 783	56 463	72 696	68 296
<i>dont subvention de la commune</i>	50 000	50 000	66 960	63 000
Dépenses réelles d'investissement	12 514	3 424	2 809	2 054
Recettes réelles d'investissement	161	225	1 937	540

Source comptes administratifs CDE

4.6.1 Une répartition fonctionnelle incomplète

Les dépenses correspondant aux compétences scolaires et périscolaires de la commune sont imputées à la fonction 2 « *Enseignement et formation* ». Les dépenses concernant l'accueil extra-scolaire en centre de loisirs sont isolées dans la sous-fonction 421, qui regroupe les « *Centres de loisirs* ». Les charges de personnel non réparties (395 581 €), regroupant notamment les dépenses réalisées au titre du « guichet unique », sont imputées à la fonction 0 « *Services généraux* ».

Cette dispersion ne permet pas à la commune d'avoir une connaissance consolidée des coûts de sa politique éducative. Aussi la chambre lui recommande-t-elle de modifier les imputations fonctionnelles des dépenses qu'elle réalise au titre de ses compétences scolaires et périscolaires afin d'en offrir une vision consolidée.

Recommandation n° 3 : Revoir la répartition dans la comptabilité fonctionnelle des dépenses réalisées au titre des compétences scolaires et périscolaires de la commune afin d'en offrir une vision consolidée.

³⁴ La caisse des écoles réunit l'équipe pédagogique, enseignants et parents d'élèves, ainsi qu'un représentant de l'Éducation nationale et de la commune. Les coopératives scolaires sont des associations regroupant parents et élèves pour mettre en œuvre un projet éducatif.

4.6.2 Des dépenses en augmentation du fait du périscolaire

Au cours de la période examinée, les dépenses de fonctionnement relatives aux compétences scolaires et périscolaires ont progressé de 5 % par an en moyenne, pour atteindre en 2016 un montant de près de 1,4 M€.

Les dépenses concernant les seules compétences scolaires se sont élevées en 2016 à 682 571 €. Elles sont restées stables sur la période. Les principaux postes sont :

- Les dépenses de personnel (461 986 € en 2016), qui ont représenté 68 % des dépenses scolaires sur la période examinée. Les deux tiers ont été réalisées dans les écoles maternelles ;

- Les dépenses de maintenance, réalisées en régie, dont le montant a atteint 59 624 € en 2016 ;

- Les dépenses de fluides, dont le montant est passé 61 858 € en 2013 à 55 634 € en 2016 : elles ont diminué de 3,5 % par an en moyenne du fait notamment de la fermeture de l'école Jean Jaurès ;

- La subvention à la caisse des écoles (63 000 € en 2016), dont l'objet a évolué dans les conditions mentionnées *supra*.

Les dépenses afférentes aux compétences périscolaires ont connu une augmentation annuelle moyenne de 14 % du fait de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires. Elles ont atteint 284 756 € en 2016, en hausse de 92 591 € par rapport à 2013.

Un peu plus de la moitié des dépenses périscolaires correspond à des dépenses de personnel, puisque la commune a repris en régie les garderies du matin et l'intégralité de la pause méridienne. Les dépenses du personnel réalisées dans les écoles élémentaires ont nettement augmenté en 2015, passant de 71 361 € en 2014 à 97 532 € cette année-là.

Les charges non réparties se sont élevées à 395 581 € en 2016. Elles ont augmenté de 9 % par an en moyenne au cours de la période examinée. Elles se composent uniquement de charges de personnel. Elles concernent notamment des agents affectés au « guichet unique » et des policiers municipaux. En l'absence de comptabilité analytique, un tiers des dépenses de personnel correspondantes ne sont pas réparties³⁵.

Les dépenses de personnel réalisées par la commune au titre de ses compétences scolaires et périscolaires ont atteint 1 M€ en 2016. Les agents concernés représentaient la même année 43,44 ETP (dont 11,7 ETP pour la restauration collective, 7,6 ETP pour les ATSEM, 7,4 ETP pour l'administration et autant pour les agents d'entretien) soit 20 % du nombre total des 214,45 ETP dont disposait la commune.

En dépit de l'absence de recrutements (sauf les cinq adjoints d'animation employés durant l'année scolaire 2014-2015 dans le cadre de contrats à temps partiel) et de l'externalisation des activités périscolaires, les dépenses de personnel ont augmenté de 6 % par an en moyenne au cours de la période examinée.

³⁵ À titre de comparaison, pour deux communes voisines, les dépenses de personnel qui ne sont pas réparties représentent 10 à 13 % des frais de personnel.

Tableau n° 11 : Les dépenses de personnel

	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Dépenses de personnel scolaire	468 159,00 €	438 834,00 €	467 771,00 €	461 986,00 €	-0,4%
Dépenses de personnel périscolaire	92 664,00 €	112 868,93 €	147 799,59 €	169 568,93 €	22,3%
Dépenses de personnel non réparties	301 412,00 €	309 130,00 €	354 763,00 €	395 581,00 €	9,5%
TOTAL dépenses de personnel	862 235,00 €	860 832,93 €	970 333,59 €	1 027 135,93 €	6,0%

Source : commune

4.6.3 Des recettes représentant 7 % des charges scolaires et périscolaires

Les recettes, hors restauration, ont atteint 108 869 € en 2016. Elles ont représenté cette année-là 7 % des dépenses réalisées par la commune au titre de ses compétences scolaires et périscolaires. Du fait de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, en septembre 2014, elles ont augmenté de 39 % entre 2014 et 2016. Deux raisons expliquent cette évolution :

- La création du fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires, dont la dotation a atteint 33 617 € en 2016 ;
- La forte progression de la participation des familles au financement des activités périscolaires, dont le montant (75 252 € en 2016) a doublé depuis 2013 du fait de la modification des modalités de calcul des tarifs : alors qu'ils étaient initialement établis sur la base d'un forfait journalier, ils sont désormais fondés sur un coût horaire.

La commune s'est dotée, depuis le 1^{er} janvier 2017, d'un nouvel outil de gestion des activités scolaires et périscolaires qui permet une facturation unique (garderie, restauration accueil de loisirs...).

4.6.4 Un pilotage des travaux de patrimoine peu formalisé

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 71 252 € en 2016. Au cours de la période examinée, elles ont diminué de près de 16 % par an en moyenne. Les dépenses de travaux ont atteint 59 623 € en 2016, dont 23 495 € ont été réalisées dans les écoles maternelles et 36 128 € dans les écoles élémentaires, soit un coût de 8,94 € le m². Les dépenses réalisées au titre des études pour la construction d'un préau dans l'école Charles Sandro se sont élevées à 9 276 €.

L'agenda des travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées a été approuvé par arrêté préfectoral du 6 mai 2016. Des travaux ont été programmés à ce titre pour les deux groupes scolaires ainsi que pour la cuisine et le réfectoire. La commune n'a pas de plan pluriannuel d'investissement mais a élaboré une liste de travaux à moyen terme (création d'un préau pour 115 000 €, réfection de la toiture du dortoir de la maternelle pour 20 000 €, travaux sur le chauffage de l'école Charles Sandro pour 20 000 €, achat de jeux d'écoles pour l'école Marcel Pagnol pour 20 000 €).

La réalisation de travaux dans l'école Jean Jaurès devenus inutiles (41 800 €)

La commune a dépensé 30 000 € en 2013 et 11 800 € en 2014 pour la réfection des classes de CM1 et CM2 de l'école Jean Jaurès. Lors de l'adoption du budget primitif pour 2014, un montant de 250 000 € avait été prévu pour la réhabilitation de cette école.

La démolition des bâtiments préfabriqués de l'école a entraîné un coût de 50 000 € en 2015. Ils servaient de bibliothèque et devaient être démolis, suite aux différentes études réalisées (constat de vétusté avec préconisation de remplacement du bâtiment dans un délai de deux à trois ans en 2011 puis identification d'amiante en 2013).

La fermeture provisoire de l'école a été arrêtée le 21 juillet 2014. Lors de cette fermeture, soixante-et-un élèves des classes élémentaires Jean Jaurès ont été accueillis au sein de l'école Charles Sandro, voisine de quelques mètres. Le 24 novembre 2014, le conseil municipal a décidé la fermeture définitive de l'école, après obtention d'un avis favorable du préfet et du directeur d'académie. La commune a souhaité créer sur le site de l'ancienne école un pôle dédié à la culture et à la jeunesse, intégrant une bibliothèque, une ludothèque et un espace numérique. La métropole de Toulon Provence Méditerranée a proposé d'y construire une antenne de son conservatoire de musique à rayonnement régional. La concertation pour ce nouveau projet semble s'être limitée à la réunion d'une commission mixte le 21 octobre 2014, sans trace des débats. Le conseil d'école ne s'est pas prononcé sur la fermeture de l'école.

Lors de l'entretien de début de contrôle, l'ancien maire a indiqué que les travaux de réhabilitation pour lesquels des crédits avaient été prévus au budget pour 2014 auraient pu être réalisés durant les vacances scolaires et que la fermeture de l'école ne s'imposait pas. Le maire actuellement en fonctions a fait valoir pour sa part qu'en dépit des investissements déjà réalisés, la réouverture de l'école serait incohérente tant en termes de maillage scolaire que de gestion. Les investissements réalisés en 2013 et 2014 pour un montant total de 41 800 € ont donc été inutiles.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a rappelé que les travaux étaient déjà engagés lors de son élection et que la fermeture de l'école résultait d'un choix politique. La chambre en prend acte mais observe que ce choix a rendu inutiles certaines dépenses antérieures.

4.6.5 Un coût par élève qui apparaît élevé pour le périscolaire

Le coût annuel d'un enfant en maternelle est de 6 350 € y compris les charges de l'Éducation nationale, dont principalement la rémunération des professeurs des écoles. Il est de 6 088 € pour un élève de l'enseignement élémentaire³⁶.

Dans les écoles de la commune du Pradet, ce coût s'est élevé en 2016 à 2 307 € par enfant en maternelle et à 1 300 € par élève en école élémentaire. Au cours de la période examinée, il a augmenté de 5 % par an en moyenne pour ce qui concerne les écoles maternelles et de 1 % par an en moyenne pour ce qui concerne les écoles élémentaires, principalement du fait d'une réduction des effectifs scolaires.

³⁶ L'État de l'école, Éducation nationale, 2016.

Pour l'ensemble des enfants scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires de la commune, le coût brut par élève des activités périscolaires s'est établi à 1 206 € en 2016. L'analyse des exercices précédents montre que ce coût a été plus élevé dans l'enseignement élémentaire qu'en maternelle : il s'est établi en 2015 à respectivement 1 347 € et 872 €. La similitude de coûts constatée en 2016 a résulté de la réduction du nombre d'utilisateurs en école maternelle et d'une augmentation de celui des élèves en école élémentaire. En 2016, le coût net induit par les activités périscolaires s'est élevé à 737 € par enfant de maternelle et à 750 € par élève de l'enseignement élémentaire. Il se situe à un niveau presque deux fois supérieur à celui que la chambre a constaté dans deux autres communes dont elle a examiné la gestion.

Synthèse pour un écolier de premier degré :

En 2016, le coût brut pour la commune d'un élève d'école maternelle participant aux activités périscolaires a été de 3 513 €. Le coût net s'est établi à 3 044 €. Pour les demi-pensionnaires, il peut être estimé à 4 547 € compte tenu du coût net de 10,73 € par repas.

Le coût brut d'un élève d'école élémentaire participant aux activités périscolaires s'est établi la même année à 2 507 €. Le coût net a été de 2 050 €. Pour les demi-pensionnaires, il peut être estimé à 3 553 € compte tenu du coût net de 10,73 € par repas.

5 LES RELATIONS AVEC LA SAGEP

Par délibération du 29 septembre 2014, la commune a décidé de souscrire un apport en capital de 15 000 € à la société publique locale d'aménagement et de gestion publique (SAGEP) et a désigné un administrateur la représentant au conseil d'administration de cette SPL.

La société a pour objet l'aménagement, dont le renouvellement et le développement urbains, la politique de la ville, les études d'aménagement et d'urbanisme, la construction, la gestion de services publics à caractère industriel et commercial ou toutes activités d'intérêt général se rattachant au domaine de l'aménagement et de la construction.

La commune a eu recours à la société, dans le cadre de conventions de mandats, prévues par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, pour :

- Le réaménagement de l'école Jean Jaurès en centre culturel, par délibération du 8 octobre 2015, pour un montant initial de 0,7 M€ TTC porté à 1,2 M€ TTC par délibération du 30 janvier 2017. Le contrat de mandat a été signé le 9 novembre 2015. En juin 2017, la commune avait versé à la SAGEP 57 099 € dans le cadre de ce contrat ;
- La reconstruction et la modernisation du centre technique municipal, par délibération du 18 juin 2015, pour un montant initial de 1,3 M€ TTC porté à 1,7 M€ TTC par délibération du 19 septembre 2016. Le contrat de mandat a été signé le 30 juin 2015. En juin 2017, la commune avait versé à la SAGEP 598 674 € dans le cadre de ce contrat ;
- La réhabilitation de logements communaux, par délibération du 6 juin 2016, pour un montant de 0,3 M€ TTC. Le contrat de mandat a été signé le 17 juillet 2016. En juin 2017, la commune avait versé à la SAGEP 21 530 € dans le cadre de ce contrat.

L'intervention de la SPL permet à la commune de « *recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalable* », selon les termes de la délibération du

29 septembre 2014. Cette dérogation aux principes de la commande publique implique que la collectivité exerce sur la société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, selon une jurisprudence bien établie de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)³⁷.

Il existe un contrôle analogue lorsque l'entité est soumise à un contrôle permettant au pouvoir adjudicateur d'influencer les décisions de la société. Il doit s'agir d'une possibilité d'influence déterminante, tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions opérationnelles de l'entreprise³⁸. Ce contrôle doit être effectif³⁹.

L'article 30 des statuts de la SAGEP rappelle ainsi que « *les collectivités actionnaires, représentées au conseil d'administration sont tenues d'exercer sur la société un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, y compris dans le cadre d'un pluri-contrôle, afin que les conventions qu'elles sont amenées à conclure avec la société soient considérées comme des prestations intégrées* ».

Enfin, conformément à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la SPL doit exercer ses activités exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire.

La participation dans le capital de la SAGEP a été réalisée par la cession des parts de la commune de La Garde à celle du Pradet.

5.1 Un dispositif formel de contrôle analogue organisé par la société

L'article 30 des statuts de la SAGEP prévoit l'institution d'« *un système de contrôle et de reporting permettant aux collectivités actionnaires* » d'exercer sur la société un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services. Ce contrôle s'applique aux orientations stratégiques, à la vie sociale et aux activités opérationnelles de la SAGEP. Lors de sa séance du 29 avril 2013, le conseil d'administration de la société a approuvé un règlement intérieur pour l'organiser. Il en ressort les éléments suivants :

- Le contrôle social est assuré par les administrateurs représentant la commune au conseil d'administration. L'article 2.1.2 du règlement intérieur prévoit qu'à ce titre, ils peuvent se faire communiquer tous les documents nécessaires à leur pleine information et l'article 1.3 que le conseil d'administration doit se réunir au moins deux fois par an. Aux termes de l'article 4 du règlement intérieur, le conseil d'administration « *détermine les orientations de l'activité de la société, dans le cadre des orientations stratégiques définies par les collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires, et veille à leur mise en œuvre* » ;

- Le contrôle opérationnel se matérialise par un suivi documenté des différentes phases d'approbation et par la création d'un comité technique, associant les représentants des collectivités, selon des modalités déterminées aux articles 5 et 6 du règlement intérieur.

Les dispositions ainsi prévues par le règlement intérieur ont été appliquées formellement. La société a produit, chaque année, un rapport d'activité détaillé sur ses différentes opérations.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SAGEP a estimé que le contrôle analogue serait effectif puisqu'un représentant de la commune du Pradet participe aux

³⁷ CJCE, 18 novembre 1999, Teckal, C-107/98.

³⁸ CJCE, 13 octobre 2005, Parking Brixen, C-458/03, point 65.

³⁹ CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant, C-324/07, point 46.

instances décisionnelles et qu'il est prévu la mise en place d'un système de contrôle et de suivi. La chambre en prend acte mais observe que ce contrôle analogue reste très formel, et insuffisant par rapport à ce qu'exige la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne et du Conseil d'Etat, même si le fait que la commune du Pradet dispose d'un siège au conseil d'administration de la SPL en constitue un indice qualifié de sérieux par la SAGEP.

5.2 Un contrôle insuffisant de la commune sur la SPL

Selon la commune, « *le contrôle de la Ville s'opère par l'instruction, faite par l'adjoint présent au CA de la SPL, des pièces associées aux conseils d'administration (dossiers de séance) auxquels il participe⁴⁰* ». Cependant le dispositif de contrôle n'a pas été formalisé au sein de la commune. Si son représentant est assidu aux réunions du conseil d'administration, cette instance fonctionne comme une chambre d'enregistrement. En témoigne la concision des procès-verbaux, dont la lecture montre que toutes les décisions sont prises à l'unanimité et ne font l'objet d'aucun débat et que les orientations stratégiques de la société ne sont pas discutées.

Les mandats confiés à la SAGEP prévoient que la collectivité, en sa qualité de maître d'ouvrage, soit tenue informée du déroulement des opérations qu'ils concernent et soit consultée préalablement à toutes décisions concernant notamment du choix des co-contractants de la société. À juste titre, la commune a été destinataire de ces documents et a contracté avec les différents titulaires des marchés, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence organisée par la SPL.

La commune a également délibéré le 19 novembre 2015 sur le rapport d'activité de son représentant au conseil d'administration. Cependant la concision de ce document de neuf lignes est manifestement insuffisante pour répondre à l'obligation de l'article L. 1524-5 du CGCT, qui s'applique aux SPL en vertu de l'article L. 1531-1 du CGCT. Cet article impose en effet aux élus représentant les collectivités territoriales au conseil d'administration de ces sociétés de présenter un rapport écrit, au minimum une fois par an, sur la situation de la société.

En l'espèce, le conseil municipal a été informé des comptes de la société et de ses rapports d'activité. Cependant la commune n'a procédé à aucune analyse des comptes de la SPL. Ainsi la collectivité n'a pas été en mesure de fournir une analyse des coûts de structure de la SAGEP, qui emploie dans les faits les agents de la société gardéenne d'économie mixte (SAGEM). L'économie de moyens résultant du recours à la SPL plutôt qu'à une autre société privée n'est pas avérée.

⁴⁰ Réponse à un courriel du 22 juin 2017, déposée sur la plateforme le 26 juin 2017.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu que le contrôle de la commune serait suffisant puisque l' élu participe aux instances dirigeantes de la SAGEP et que « *l'intégralité des comptes de la SPL sont soumis au conseil municipal après avoir été étudiés et contrôlés par l' élu délégué représentant la ville au conseil d' administration de la SPL* ». La chambre observe cependant qu' aucun dossier de contrôle n' a été formalisé et qu' aucune analyse détaillée n' a été remise aux élus. Les neuf lignes du rapport mis en avant par le maire, qui satisferaient selon lui les exigences réglementaires⁴¹, ne répondent pas à l' objectif de transparence démocratique recherché par le législateur.

La SAGEP a rappelé, pour sa part, à juste titre, l' existence d' un comité de pilotage et de réunions techniques ainsi que la bonne information du représentant de la commune. Elle considère qu' il ne peut être reproché « *l'absence des comptes et l'absence de contrôle des comptes de la société et de ses rapports d' activité, puisqu' aucun texte, aucune jurisprudence n' impose pas une telle obligation* ». Pourtant, le bon suivi du partenaire de la commune nécessite un contrôle de ses comptes, qui doivent être transmis aux actionnaires en vertu de l' article L. 225-117 du code de commerce. La SAGEP a également souligné dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « *les procès-verbaux ne sont pas des comptes rendus reportant intégralement des interventions de chacun et le détail des débats, ils reportent l' essentiel de l' ordre du jour et le sens des votes* ». Le guide du contrôle analogue, produit par la fédération des EPL, invite cependant à conserver « *scrupuleusement les comptes rendus, procès-verbaux de réunions (comité, conseil d' administration...)* ».

Il ressort de cet ensemble d' éléments et des pièces disponibles que le contrôle de la SPL par la commune est insuffisant et que l' information du conseil municipal est déficiente.

* *

*

La commune a recours à des conventions de mandats pour ses principaux investissements (2,8 M€). Ces mandats ont été attribués à une société publique locale sans publicité ni mise en concurrence préalables, ce qui implique l' exercice par la commune, sur la SPL, d' un contrôle analogue à celui qu' elle exerce sur ses propres services.

Recommandation n° 4 : Appliquer à la SAGEP un dispositif effectif de contrôle analogue à celui que la commune exerce sur ses propres services.

⁴¹ Article L. 1524-5 du CGCT.

Chambre régionale
des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>

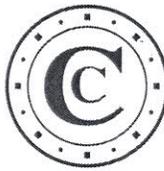
Chambre régionale des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, rue de Pomègues

13295 MARSEILLE CEDEX 08

pacagreffe@crtc.ccomptes.fr



Marseille, le 06 JUIN 2018

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/MB/n° 1160

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle
des comptes et de la gestion de la commune du Pradet

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2C 116 661 4624 7

à

Monsieur Hervé STASSINOS,
Maire de la commune du Pradet
Hôtel de ville
Parc Cravéro
83220 LE PRADET

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune du Pradet pour les exercices 2013 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

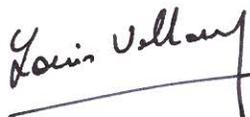
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Louis VALLERNAUD