



Lyon, le 19 juillet 2018

La présidente

N° D182340

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D181910 du 11 juin 2018

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Crest au cours des exercices 2011 à 2016.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Drôme.

Monsieur Hervé MARITON
Maire de Crest
Place Docteur Maurice Rozier
26400 CREST

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "*...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur 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. 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.*".

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

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

Marie-Christine Dokhélar



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

COMMUNE DE CREST
(Département de la Drôme)

Exercices 2011 à 2016

Observations définitives
délibérées le 3 mai 2018

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	8
1.1-	Les caractéristiques socio-économiques	8
1.2-	L'environnement institutionnel.....	9
1.3-	Les relations financières avec la communauté de communes.....	10
1.3.1-	Rappel réglementaire	10
1.3.2-	L'évolution des flux financiers avec la communauté de communes	10
1.3.3-	Le transfert de l'aire d'accueil des gens du voyage en 2017	14
1.4-	Les charges de centralité demeurant à la commune.....	15
1.5-	Les mutualisations de moyens et de services	16
1.6-	Conclusion sur les relations avec l'intercommunalité	17
2-	<u>LA GESTION INTERNE</u>	17
2.1-	L'organisation	17
2.2-	Les emplois de cabinet.....	18
2.2.1-	Rappel des textes.....	18
2.2.2-	L'information disponible	18
2.2.3-	Les fonctions de chef de service du directeur de cabinet.....	18
2.3-	Les délégations de signature	18
2.4-	La gestion des ressources humaines	19
2.4.1-	Le pilotage des ressources humaines	19
2.4.2-	L'évolution des effectifs	19
2.4.3-	Le temps de travail.....	20
2.4.4-	Les autorisations d'absence pour événements familiaux	21
2.4.5-	Les heures supplémentaires	22
2.4.6-	L'absentéisme et les accidents du travail	23
2.4.7-	La politique de formation.....	24
2.4.8-	Le recours aux non-titulaires et les procédures de recrutement	24
2.4.9-	Le régime indemnitaire	24
2.4.10-	Les avantages en nature	25
2.4.11-	Les règles d'avancement.....	25
2.4.12-	Les risques couverts.....	26
2.4.13-	L'action sociale.....	26
2.5-	La préparation budgétaire.....	26
2.6-	Le circuit d'engagement et de mandatement des dépenses.....	27
2.6.1-	L'engagement des commandes	27
2.6.2-	L'enregistrement des factures et la validation du service fait.....	27
2.7-	Le suivi de l'exécution du budget.....	27
2.8-	La fonction achat et la commande publique	27
2.8.1-	La fonction achat.....	27
2.8.2-	Le respect des règles de la commande publique	28
2.9-	La gestion des subventions de fonctionnement	28
2.10-	Conclusion sur la gestion interne de la collectivité	29
3-	<u>LA GESTION DES OPERATIONS FUNERAIRES</u>	29
3.1-	La gestion des décès.....	29
3.2-	L'information des familles	30
3.3-	La protection de l'environnement.....	30
3.4-	Les taxes funéraires	30
4-	<u>L'EXERCICE DES COMPETENCES SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE</u>	31
4.1-	La population scolarisée et l'organisation de la compétence sur le territoire.....	31
4.1.1-	La population scolarisée sur la commune	31
4.1.2-	La carte scolaire sur le territoire communal.....	32
4.2-	Les relations avec les services de l'État	32
4.2.1-	Les décisions d'ouverture et de fermeture de classes	32
4.2.2-	Les dérogations à la carte scolaire	33

4.3-	L'accueil des moins de trois ans	34
4.4-	L'organisation et le coût de la compétence scolaire.....	35
4.4.1-	L'organisation des services.....	35
4.4.2-	La gestion des achats	35
4.4.3-	La gestion du personnel	36
4.4.4-	Le coût de la compétence scolaire	37
4.4.5-	La participation de la commune au financement de l'école privée.....	39
4.5-	L'organisation et le coût de la compétence périscolaire.....	40
4.5.1-	Les activités périscolaires et l'impact de la réforme des rythmes scolaires.....	40
4.5.2-	Le coût de la compétence périscolaire	41
4.6-	L'organisation et le coût de la restauration scolaire	42
4.6.1-	Les modalités d'inscription.....	42
4.6.2-	La confection des repas.....	42
4.6.3-	La distribution des repas et la fréquentation de la cantine centralisée	42
4.6.4-	Les tarifs et les impayés.....	43
4.6.5-	Le coût de la restauration scolaire.....	43
4.7-	L'organisation et le coût des transports scolaires.....	44
4.8-	Le coût de fonctionnement consolidé	45
4.9-	Les dépenses d'investissement et leur financement	46
4.10-	Conclusion sur la gestion de la compétence scolaire	46
5-	<u>LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES</u>	<u>47</u>
	<u>COMPTES.....</u>	<u>47</u>
5.1-	L'information budgétaire	47
5.1.1-	Les dates de tenue du débat d'orientation budgétaire et d'approbation des actes budgétaires	47
5.1.2-	Le rapport sur les orientations budgétaires	47
5.1.3-	Les délibérations d'approbation des documents budgétaires.....	48
5.1.4-	Les informations contenues dans les documents budgétaires	48
5.2-	La régularité budgétaire et la fiabilité comptable	50
5.2.1-	La structuration budgétaire	50
5.2.2-	L'équilibre du budget principal.....	51
5.2.3-	La qualité des prévisions.....	51
5.2.4-	Les rattachements des produits et des charges	52
5.2.5-	Les provisions	52
5.2.6-	L'actif.....	53
5.2.7-	Le passif	53
5.2.8-	Les régies	53
5.2.9-	Les délais de paiement	53
5.3-	Conclusion sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes.....	54
6-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	<u>54</u>
6.1-	La méthodologie retenue.....	54
6.2-	L'évolution des soldes d'épargne	54
6.3-	L'évolution des produits de gestion.....	55
6.3.1-	Le produit fiscal	56
6.3.2-	Les autres recettes d'exploitation sur lesquelles la commune est autonome	59
6.3.3-	Les ressources institutionnelles.....	60
6.3.4-	Conclusion sur les recettes de gestion.....	61
6.4-	L'évolution des charges de fonctionnement	61
6.4.1-	Les charges à caractère général.....	61
6.4.2-	Les charges de personnel	62
6.4.3-	Les subventions de fonctionnement.....	63
6.4.4-	Les autres charges de gestion.....	63
6.4.5-	Les charges financières	64
6.4.6-	Conclusions sur les charges de fonctionnement	64
6.5-	Le financement des dépenses d'équipement.....	64

6.5.1-	Les dépenses d'équipement réalisées.....	64
6.5.2-	Les modalités de financement.....	65
6.6-	La situation bilancielle	66
6.6.1-	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	66
6.6.2-	L'endettement	67
6.6.3-	La capacité de désendettement du budget principal.....	69
6.7-	L'analyse prospective	70
6.7.1-	Les hypothèses retenues.....	70
6.7.2-	Les résultats de la prospective	70
6.8-	Conclusion sur la situation financière et la prospective	72
7-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>73</u>

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Crest pour les exercices 2011 à 2016. Le rapport a été actualisé avec les données de l'exercice 2017 lorsqu'elles étaient disponibles.

Située dans la vallée de la Drôme, à 30 km au sud-est de Valence, la commune de Crest comptait près de 8 200 habitants en 2013, en progression annuelle de 1 % depuis 2008. La commune accueille des fonctions commerciales et administratives importantes, et bénéficie d'une activité industrielle résiduelle.

La commune n'a rejoint qu'en 2014 un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, auquel ont été transférées les principales charges de centralité, à l'exception de celles relevant du champ culturel. Les transferts opérés ont représenté 22 % des dépenses de gestion de la commune. L'évaluation des charges de fonctionnement des services transférés a été conduite de manière globalement satisfaisante ; l'impact financier du budget annexe des interventions économiques a été cependant mal apprécié. La charge d'investissement relative à l'aire des gens du voyage a été également minorée. L'absence d'un schéma de mutualisation ambitieux, visant à la mise en commun des ressources et moyens au sein de l'ensemble communautaire, est pénalisante pour l'ensemble des collectivités du territoire.

L'examen de l'exercice de la compétence scolaire par la commune, dont le périscolaire, la restauration et les transports scolaires, appelle trois observations principales. La scolarisation des enfants dans le secteur privé est importante et supérieure à celle de l'académie de Grenoble (30 %) : pour autant, la contribution de la commune ne reflète pas les coûts du service constatés au compte administratif. La réforme des rythmes scolaires a conduit la commune à proposer aux enfants de maternelle des activités périscolaires dont bénéficiaient depuis 1996 les élèves des classes élémentaires et dont la qualité est appréciée par les familles. Si elle a généré des dépenses nouvelles, les recettes induites ont permis de cofinancer un service dont la commune assumait seule la charge jusqu'à présent. Enfin, le coût net moyen annuel de fonctionnement par élève de la compétence scolaire diminue de 2,6 % et s'établit à 1 036 € en 2016 (657 € pour la compétence scolaire hors périscolaire, restauration et transports scolaires).

Les règles en matière de gestion des ressources humaines et de la commande publique sont globalement respectées mais il convient de gérer avec plus de rigueur l'attribution des heures supplémentaires. Le rapport sur les orientations budgétaires devra être enrichi pour satisfaire aux nouvelles dispositions légales et réglementaires.

La situation financière de la collectivité s'est dégradée depuis 2014. En raison de l'érosion de la capacité d'autofinancement et d'un niveau de dette supérieur à celui des communes comparables, la capacité de désendettement se situe à dix-huit années en 2016 et en 2017, au-dessus du seuil prudentiel de douze années retenu pour les communes par la loi de programmation des finances publiques. Cette situation n'est imputable ni à un défaut de maîtrise des charges de gestion, qui n'ont progressé à périmètre constant que de 2 % par an, et qui se situent à un niveau structurellement faible par rapport à celles des communes comparables, ni au volume des dépenses d'équipement engagé, qui est inférieur à celui des communes comparables. L'évolution des recettes a été fortement pénalisée par le repli des concours de l'État et la faible dynamique des bases fiscales. Il ressort de la prospective réalisée par la chambre que l'effort d'épargne à accomplir représente de l'ordre de 1 % des charges de gestion ou des recettes fiscales. L'ordonnateur dispose de leviers mobilisables, en engageant la mutualisation des charges de fonctionnement avec l'intercommunalité, et du fait d'une optimisation possible de la fiscalité locale, indépendamment du relèvement des taux d'imposition de la fiscalité sur les ménages maintenus depuis 1995.

RECOMMANDATIONS

Sur les relations avec l'intercommunalité

Recommandation n° 1 : engager la mutualisation des services avec la communauté de communes.

Sur la gestion interne

Recommandation n° 2 : respecter la réglementation relative aux heures supplémentaires.

Recommandation n° 3 : moderniser le circuit d'engagement des commandes.

Sur les questions scolaires

Recommandation n° 4 : asseoir le calcul de la contribution à l'école privée sur des bases objectives, telles que la nomenclature fonctionnelle du compte administratif.

Sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

Recommandation n° 5 : se conformer aux dispositions légales et réglementaires concernant le rapport sur les orientations budgétaires et compléter les documents budgétaires des ratios de la strate.

Sur le pilotage financier

Recommandation n° 6 : étudier les pistes d'optimisation de la fiscalité locale.

Recommandation n° 7 : se doter d'un outil de prospective financière et actualiser régulièrement celle-ci.

Recommandation n° 8 : définir une trajectoire financière permettant de ramener la capacité de désendettement à douze années d'ici la fin du mandat.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Crest pour les exercices 2011 à 2016, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 10 mars 2017, adressée à M. Hervé MARITON, maire depuis 1995.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les relations financières et l'articulation des compétences avec la communauté de communes, ainsi que les mutualisations opérées ou envisagées ;
- ♦ la gestion interne ;
- ♦ la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes de la commune ;
- ♦ la situation financière et patrimoniale comprenant la réalisation d'une prospective.

Les thèmes de contrôle relatifs à l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire et à la gestion des opérations funéraires s'inscrivent chacun dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 octobre 2017 avec M. Hervé MARITON.

Lors de sa séance du 13 novembre 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 8 décembre 2017 à l'ordonnateur en fonctions, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 3 mai 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1- Les caractéristiques socio-économiques

Crest est située dans la vallée de la Drôme, à 30 km au sud-est de Valence. En 2013, ce chef-lieu de canton comptait 8 181 habitants, en progression annuelle de 1 % depuis 2008, contre 0,7 % pour la population départementale et 0,9 % pour celle de Rhône-Alpes sur la même période. Cette hausse est intégralement due au solde migratoire, le solde naturel étant négatif de 0,2 %. Les plus de 60 ans représentent 28,5 % des habitants.

Du fait de sa relative proximité avec la vallée du Rhône et de son accès aisé, la commune est un centre commerçant et administratif important qui attire une population de l'ordre de 20 000 habitants. Elle dispose d'un hôpital qui représente 400 emplois (certains services étant implantés sur Valence) et est relativement bien équipée en matière culturelle et sportive (médiathèque départementale, école de musique, cinéma classé « art et essai », piscine découverte). La commune organise chaque été, depuis 40 ans, un festival de jazz vocal dont la fréquentation est soutenue (près de 11 000 festivaliers en 2016).

La ville se caractérisait jusqu'à la fin des années 1980 par une importante activité industrielle. Quelques entreprises subsistent dans les secteurs du cartonnage, de la plasturgie et de l'artisanat d'art. La filière agro-alimentaire est bien structurée et l'agriculture conventionnelle se reconvertit peu à peu en agriculture biologique. Crest vit également du tourisme lié aux activités de pleine nature offertes par la vallée de la Drôme, et son donjon médiéval a été visité par 35 000 personnes en 2016. Le secteur tertiaire et administratif (liée en particulier à la présence de l'hôpital) est devenu prépondérant.

La commune est exposée à plusieurs risques, et notamment à celui des inondations, ce qui, selon l'ordonnateur, entrave le développement de la ville.

Tableau n° 1 : Ventilation des actifs par secteur d'activité

	Nombre	Part en %
Agriculture	97	2,4
Industrie	515	12,7
Construction	200	4,9
Commerce, transports, services divers	1 575	38,8
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	1 677	41,3

Source : Insee, exercice 2013

Près de la moitié des actifs travaillent dans une autre commune de résidence. Les indicateurs de revenu, d'activité et de pauvreté sont défavorables par rapport à ceux du département et de la région.

Tableau n° 2 : Indicateurs de revenus et de pauvreté

	Crest	Drôme	Rhône-Alpes
Revenu disponible médian par unité de consommation, en €	17 705	19 391	20 988
Ménages imposables	46 %	54 %	60 %
Taux de chômage	17,5 %	13,6 %	11,6 %
Taux de pauvreté	18,4 %	15,2 %	12,3 %

Source : Insee, exercice 2013

Les résidences secondaires représentent 3,9 % des habitations (contre 11,7 % en Rhône-Alpes) et les logements vacants 11,4 % (contre 7,4 % en Rhône-Alpes).

Près de 51 % des ménages sont propriétaires de leur habitation. Les logements sociaux représentent près de 20 % du parc.

1.2- L'environnement institutionnel

La commune n'a intégré un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qu'au 1^{er} janvier 2014. Elle appartient depuis lors à la communauté de communes du Crestois et du pays de Saillans (3CPS), issue de la fusion de la communauté de communes du Crestois et de la communauté de communes du Pays de Saillans. Sa population représente 55 % de celle de l'intercommunalité qui compte 15 000 habitants.

Les compétences de la 3CPS sont les suivantes au regard de ses statuts révisés le 8 décembre 2016 :

- Les compétences obligatoires
 - ♦ aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire : élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et de secteur ;
 - ♦ actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 5214-16 du CGCT : création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaire ou aéroportuaire : politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme ;
 - ♦ aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
 - ♦ collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés.
- Les compétences optionnelles
 - ♦ protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux, et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
 - ♦ actions sociales d'intérêt communautaire, dont la petite enfance ;
 - ♦ construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
 - ♦ politique du logement et du cadre de vie ;
 - ♦ le plan local d'urbanisme demeure de compétence communale. La commune a délibéré le 3 mars 2017 pour s'opposer au transfert de la compétence PLU à la 3CPS.
- Les principales compétences facultatives
 - ♦ études et animation des politiques contractuelles de développement territorial supra communal passées avec l'Europe, l'État, la région ou le département ;
 - ♦ création, aménagement et entretien d'une vélo-route le long de la Drôme ;
 - ♦ sensibilisation et prévention environnementale des sites naturels touristiques ;
 - ♦ contrat de rivière ;
 - ♦ traitement des eaux usées issues de l'assainissement collectif ;
 - ♦ soutien à l'association partenaire de la Vallée de la Drome (Mission Locale) ;
 - ♦ création, aménagement et gestion des télé-centres ;
 - ♦ réalisation, gestion et exploitation d'infrastructures ou réseaux de communications électroniques haut débit ou très haut débit, ouvert au public ;
 - ♦ promotion, animation des événements sportifs et soutien des manifestations sportives de rayonnement départemental, régional, national ou international.

La compétence scolaire est exercée par la commune, qui a confié au centre communal d'action sociale (CCAS) la compétence périscolaire.

1.3- Les relations financières avec la communauté de communes

1.3.1- Rappel réglementaire

Les flux financiers entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres se traduisent par deux types d'attributions régies par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) :

- ♦ l'attribution de compensation (AC) est le solde des recettes issues de la fiscalité économique et des charges (le coût des services) transférées par la commune à l'EPCI. Elle ne peut être indexée sauf si le conseil communautaire en a décidé ainsi à l'unanimité lors de la fixation des montants et évolue en fonction des transferts de charges opérés de la commune vers l'EPCI. L'évaluation des charges transférées doit impérativement être approuvée par une commission locale d'évaluation des transferts (CLECT) instituée par la communauté de communes ainsi que par les communes intéressées ;
- ♦ la dotation de solidarité communautaire (DSC) n'a, au contraire de l'AC, aucun caractère obligatoire. Elle peut être instituée par l'EPCI pour permettre à la fois un retour financier supplémentaire vers les communes qui ont perdu leur ressource fiscale la plus dynamique avec le transfert de la taxe professionnelle, et l'exercice sur le territoire d'une solidarité entre les communes membres. Pour en fixer le montant par commune, le conseil communautaire doit tenir compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. Il arrête les autres critères librement.

1.3.2- L'évolution des flux financiers avec la communauté de communes

Les flux financiers avec la 3CPS se limitent à l'AC, l'EPCI n'ayant institué ni DSC ni fonds de concours. Compte tenu des produits et des charges transférés, le montant de l'AC de la commune s'établit à 1 499 k€ en 2017.

Tableau n° 3 : Evolution de l'attribution de compensation de la commune de Crest

En k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Attribution de compensation	0,0	0,0	0,0	1 589	1 548	1 548	1 499

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

1.3.2.1- Les modalités d'évaluation des charges transférées

Du fait de l'intégration de la commune dans la 3CPS en 2014, Crest perçoit une AC résultant de la différence entre le produit de fiscalité transféré et le montant des charges transférées ainsi que celui du FPIC imputable à chaque commune.

Les charges transférées relatives aux compétences économie/tourisme, social (petite enfance) et sport, ont fait l'objet d'une estimation de leur montant arrêtée par la CLECT du 3 novembre 2014. L'évaluation a été conduite par un consultant qui a retenu comme méthode générale :

- ♦ concernant les charges et recettes de fonctionnement, la moyenne des dépenses et produits constatés sur les trois dernières années ;
- ♦ concernant les charges d'investissement, le coût annualisé par rapport à une durée normale d'utilisation fixée à 40 ans pour les bâtiments, 15 ans pour les terrains et 10 ans pour l'actif mobilier. Ce coût intègre les charges d'intérêt relatives au financement des investissements par emprunt.

Cette méthode d'évaluation, compatible avec les dispositions précitées du CGI¹, donne lieu à un montant de charges transférées de 830 k€, correspondant principalement aux trois services économie/tourisme, social et sport (comprenant la piscine). Ce montage a été validé par délibération du conseil communautaire en date du 4 décembre 2014. En revanche, en contradiction avec les dispositions du CGI précitées, le conseil municipal n'a pas approuvé le rapport de la CLECT. Les élus de la commune ne se sont donc pas prononcés sur les impacts budgétaires des transferts de compétences.

Le CCAS était également concerné par le transfert à la 3CPS de la compétence « petite enfance » pour laquelle onze agents ont rejoint l'EPCI. Son assemblée délibérante a approuvé une convention financière à cet effet. L'impact pour la commune s'est traduit par la baisse de la subvention au CCAS inscrite au chapitre 65.

Tableau n° 4 : Charges transférées par la commune de Crest à la 3CPS en 2014

Compétences	Economie/Tourisme		Social		Sport		Total
	Fonction.	Invest.	Fonction.	Invest.	Fonction.	Invest.	
Charges brutes (a)	231 839		390 548	5 411	422 307	90 295	1 140 400
<i>dont charges à caractère général (chap. 011)</i>	18 002		45 000		199 303		262 305
<i>dont charges de personnel (chap. 012)</i>	133 721				217 254		694 465
<i>dont autres charges de gestion (chap. 65)</i>	80 116		345 548		5 750		87 924
Recettes (b)	13 551		260 027		36 890		310 468
Charges nettes (a-b)	218 288	0	130 521	5 411	385 417	90 295	829 932

Source : rapport de la CLECT

1.3.2.2- Le coût de la compétence liée au sport

La chambre a plus particulièrement analysé les conditions de transfert de la compétence liée au sport. Elle a estimé qu'il était pertinent d'appréhender le coût effectif de cette compétence trois années après que le transfert soit intervenu. A cet égard, elle rappelle que la loi de finances pour 2017 impose au président de l'EPCI de présenter tous les cinq ans au conseil communautaire « *un rapport sur l'évolution des attributions de compensation au regard du coût effectif des compétences* ».

Les charges de fonctionnement

La retenue sur AC validée par la CLECT (385 k€) permet de couvrir les charges du service en moyenne sur les trois exercices considérés (364 k€) qui ont été identifiées à partir de la comptabilité fonctionnelle de la 3CPS, la clé de ventilation retenue par la chambre pour les services communs (74 %) correspondant à la surface en m² des équipements sportifs de Crest ramenée à la surface totale du parc sportif géré par la 3CPS (soit 7 341 sur 9 931 m²).

¹ « Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. » La loi de finances pour 2017 prévoit que, dans le cas où le représentant de l'État est amené à déterminer le montant des charges transférées, les dépenses non liées à un équipement sont évaluées d'après la moyenne des dépenses figurant dans les comptes administratifs de la collectivité à l'origine du transfert, actualisé selon un indice, sur une période de trois ans précédant le transfert et une période de sept ans pour les dépenses d'investissement.

Tableau n° 5 : Charges nettes constatées dans la comptabilité fonctionnelle de la 3CPS de 2014 à 2016

Dépenses nettes (en k€)	2014	2015	2016	Moyenne
Gymnase Soubeyran	27,3	28,2	21,4	25,6
Gymnase Charreyre	24,0	25,2	24,9	24,7
Gymnase Armorin	24,7	29,4	28,5	27,5
Dojo	4,0	0,6	5,8	3,5
Escrime	2,8	3,6	3,8	3,4
Boulodrome	2,0	4,9	4,4	3,8
Complexe foot/rugby	63,0	81,1	87,7	77,3
Piscine	36,9	37,9	38,9	37,9
Tennis	3,7	12,9	29,2	15,2
Manifestations	9,1	13,6	13,7	12,1
Service commun (clé 74 %)	135,5	131,9	131,1	132,8
Total	333,0	369,3	389,5	363,9

Source : comptabilité fonctionnelle de la 3CPS

Les investissements réalisés sur les équipements sportifs Crestois

Tandis que l'article L. 1321-1 du CGCT prévoit que « *le procès-verbal (de mise à disposition) précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.* », à l'exception du gymnase Soubeyran², tous les équipements sont considérés en « *état d'usage* » sans que des travaux à réaliser ne soient identifiés. La chambre observe que les procès-verbaux n'ont permis que de répondre formellement à une obligation.

L'évaluation retenue apparaît en revanche cohérente avec le coût effectif pour l'EPCI : ce dernier a engagé en moyenne annuelle, de 2014 à 2017, un volume de dépenses d'entretien et d'équipement de 96 k€ sur les trois principaux équipements sportifs transférés par la ville-centre et l'acquisition de matériel pour les espaces verts³, ce qui correspond au montant retenu sur l'AC au titre des investissements sportifs (90 k€ par an).

Tableau n° 6 : Dépenses d'entretien et d'équipement réalisées sur les équipements sportifs Crestois

En k€	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Gymnase Soubeyran	13,0	31,4	22,6	202,7	67,4
Piscine		13,7	56,0		17,4
Stade foot Crest		15,7	8,2	2	6,5
Quote-part EV sportifs	42,5	3,1	4,9	30,8	20,3
Total	55,5	63,9	91,7	235,5	111,6
Total net FCTVA	47,7	54,9	78,8	202,3	95,9

Source : 3CPS (montants nets de subventions de 2014 à 2016, bruts pour 2017)

² Pour lequel il est précisé que les huisseries de la grande salle sont à remplacer.

³ Communes à l'ensemble du parc transféré. Afin de calculer la part incombant à Crest, il a été fait application de la même clé de répartition des charges que précédemment (74 %).

Le transfert de dettes

Le rapport de la CLECT ne mentionne pas explicitement le montant et les modalités du transfert de dettes opéré de la commune vers la 3CPS en 2014. Le maire de Crest a communiqué un fichier faisant état d'un montant de 606 k€, représentant 5 % de la dette du budget principal au 31 décembre 2013. Au sein de cette dette, les délibérations de la 3CPS du 23 octobre et du 4 décembre 2014 précisent que des emprunts à hauteur d'un capital restant dû de 422 k€ concernent les équipements sportifs. L'annuité en capital correspondante s'est élevée à 29 k€ en moyenne annuelle de 2014 à 2017.

Si le transfert de ces emprunts n'est pas contraire aux dispositions du CGI précitées, la chambre observe que l'EPCI ne dispose d'aucune ressource pour procéder à leur remboursement, la retenue sur AC opérée étant intégralement affectée à l'investissement sur les équipements sportifs, et ce alors même que la 3CPS est conduite à s'endetter pour le financement du complexe aquatique d'un coût de 9 M€ HT. La commune aurait pu consentir au calcul d'une dotation d'autofinancement majorant la retenue sur AC et permettant de rembourser la dette transférée, dans l'objectif de sa totale neutralisation pour l'EPCI.

Tableau n° 7 : Annuités en capital de la dette transférée relative aux équipements sportifs (en k€)

Exercice	Capital	Exercice	Capital
2014	22	2022	28
2015	27	2023	29
2016	38	2024	30
2017	29	2025	33
2018	31	2026	33
2019	26	2027	25
2020	25	2028	18
2021	26		

Source : 3CPS

1.3.2.3- Le transfert du budget annexe des interventions économiques (BAIE)

Le BAIE, qui enregistre les opérations liées aux baux de locaux professionnels, a été transféré de la commune de Crest vers la 3CPS au titre de sa compétence économique. Le rapport de la CLECT, se fondant sur l'analyse des exercices 2011-2013, précise que « *le transfert des BIE n'occasionne aucun impact sur l'AC de la commune dans la mesure où le budget transmis par la commune est équilibré* ». Le besoin de financement de ce BA était en réalité de 38 k€ en 2013, assuré par les excédents cumulés.

Une dette de 208 k€ a également été transférée par la commune. Si ce transfert se justifie, concernant un budget annexe (BA), la chambre observe que la CAF brute dégagée par le BA ne permet pas de couvrir l'annuité en capital et les investissements opérés. Le besoin de financement non couvert par une retenue sur AC s'établit à 33 k€ en 2015 et à 5 k€ en 2016. En l'absence de recours à l'emprunt, il a été assuré par le fonds de roulement, désormais négatif (- 28 k€ fin 2016), la trésorerie (- 31 k€) étant pourvue par le budget principal. L'EPCI est conduit à verser une subvention exceptionnelle du budget principal de 16 k€ en 2016 et de 10 k€ en 2017.

Dès lors, la chambre observe que son coût effectif pour l'EPCI est supérieur à celui évalué. Le déficit constaté pourrait être pérenne dans la mesure où le président de la 3CPS a indiqué que le BAIE n'est équilibré qu'à condition que l'ensemble des locaux soient loués. Pour sa part, l'ordonnateur estime qu'il appartient à l'EPCI « *d'accompagner la promotion de ces équipements pour en assurer l'occupation maximale* » et rappelle que la commune a cédé à la 3CPS les immeubles concernés à l'euro symbolique.

1.3.2.4- Le transfert du service de la collecte des ordures ménagères

L'évaluation des charges transférées du service de la collecte des ordures ménagères a fait l'objet d'une méthodologie différente. En effet, seul le déficit d'exploitation constaté au compte administratif 2013 est pris en compte pour 71 741 €, sans que les produits et charges du service ne soient détaillés, mais ce montant approche celui du solde déficitaire de fonctionnement de la sous-fonction 812 – collecte et traitement des ordures ménagères – qui est de 70 157 € au compte administratif 2013. Une dette a également été transférée pour un capital de 76 k€. Son remboursement est toutefois assuré par les recettes du service ; l'annexe A7.3.1 du CA 2016 relative à la répartition de la TEOM indique, à cet égard, que le service est sur-financé.

Tableau n° 8 : Répartition de la TEOM en 2016 (en k€)

Fonctionnement				Investissement			
Dépenses		Recettes		Dépenses		Recettes	
Chapitres	Montants	Chapitres	Montants	Chapitres	Montants	Chapitres	Montants
011	993	70	339	16	49	10	4
012	268	73 (TEOM)	1 520	21	23	40	67
65	376	74	35				
66	5	77	11				
67	81	013	2				
042	67						
Totaux	1 790		1 907		72		71

Source : CA 2016

1.3.2.5- Bilan des transferts réalisés en 2014

En définitive, les transferts de compétences opérés en 2014 ont représenté 22 % des charges de gestion de la commune (dont 33 % des charges à caractère général, 15 % des charges de personnel et 22 % des autres charges de gestion) et 11 % des recettes de gestion constatées au compte administratif 2013.

Tableau n° 9 : Charges et recettes de gestion transférées en 2014

En €	Economie	Social	Sport	Ordures ménagères	Total	CA 2013	Part
Charges de gestion (a)	231 839	390 548	422 307	807 482	1 852 176	8 240 832	22 %
<i>dont charges à caractère général</i>	<i>18 002</i>	<i>45 000</i>	<i>199 303</i>	<i>630 337</i>	<i>892 642</i>	<i>2 689 746</i>	<i>33 %</i>
<i>dont personnel</i>	<i>133 721</i>		<i>217 254</i>	<i>176 166</i>	<i>527 141</i>	<i>3 619 624</i>	<i>15 %</i>
<i>dont autres charges de gestion</i>	<i>80 116</i>	<i>345 548</i>	<i>5 750</i>	<i>979</i>	<i>432 393</i>	<i>1 931 462</i>	<i>22 %</i>
Recettes de gestion (b)	13 551	260 027	36 890	765 018	1 075 486	9 650 952	11 %
Charges nettes (a-b)	218 288	130 521	385 417	42 464	776 690		

Source : rapport de la CLECT et CA 2013 de la commune

1.3.3- Le transfert de l'aire d'accueil des gens du voyage en 2017

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a imposé la gestion au plan intercommunal des aires d'accueil des gens du voyage. Sur le territoire, seule la commune de Crest dispose d'un tel équipement. La commune continuera cependant d'exercer les missions sociales relatives aux gens du voyage par l'intermédiaire du CCAS.

La CLECT réunie le 22 mai 2017, se fondant sur les méthodes d'évaluation retenues pour les transferts intervenus en 2014, a déterminé une charge nette globale transférée à la 3CPS de près de 49 k€, dont 46 k€ en fonctionnement.

Tableau n° 10 : Evaluation des charges nettes de l'aire d'accueil des gens du voyage

En €	Fonction.	Invest.	Total
Charges brutes (a)	63 744	2 721	66 465
<i>dont personnel</i>	3 430		3 430
<i>dont charges à caractère général</i>	60 314		60 314
Recettes (b)	17 609		17 609
Charges nettes (a-b)	46 135	2 721	48 856

Source : rapport de la CLECT du 22 mai 2017

Concernant l'évaluation des charges d'investissement, l'évaluation théorique sur la base des durées usuelles d'amortissement conduit à un montant relativement faible, inférieur à 3 k€. Le document de travail initial préparatoire de la CLECT précisait qu'« *au regard des valeurs anciennes d'investissement et du niveau de subventionnement initial supérieur à 80 %, la valeur de 2 721 € est très éloignée des enjeux de travaux sur l'aire d'accueil. Une évaluation dérogatoire pourrait être envisagée, mais nécessite l'accord de la commune* », mais cette mention ne figure pas dans le document final remis à la CLECT. La charge annuelle d'entretien d'un tel équipement apparaît effectivement très modeste au regard des besoins, compte tenu de sa vétusté. Le cabinet ayant procédé à l'évaluation des charges transférées a indiqué que « *la possibilité d'une évaluation dérogatoire en raison des investissements nécessaires a été signalée à la collectivité mais n'a pas été retenue par elle.* »

Même si la 3CPS n'a pas encore déterminé le budget nécessaire à sa mise aux normes et à sa rénovation, la chambre considère que la dotation d'investissement a été sous-évaluée. Le procès-verbal de mise à disposition du site – non encore signé par le président de la 3CPS – confirme à cet égard que des travaux importants sont à réaliser.

1.4- Les charges de centralité demeurant à la commune

Les principales charges de centralité demeurant à la commune concernent le domaine culturel, à travers le soutien au cinéma Eden, le financement de l'école de musique et de danse et du festival de la vallée de la Drôme (festival de jazz vocal) ainsi que la participation au coût de fonctionnement de la médiathèque départementale située sur la commune⁴. Globalement, ces équipements et manifestations représentent un coût de près de 320 k€ (dont 185 k€ pour la seule médiathèque) en 2016, soit 4,7 % des charges de gestion.

Leur fréquentation est assurée pour une large part par des non-résidents de la commune. Ainsi, d'après les éléments communiqués par l'ordonnateur, 47 % des adhérents de l'école de musique et de danse et 61 % des usagers de la médiathèque ne sont pas crestois.

⁴ Par convention entre la commune et le département, renouvelée le 13 janvier 2017, la commune s'engage à participer à hauteur de 20 % du coût de fonctionnement, hors frais de gestion propres au département et charges d'amortissement. La commune avait contribué au coût de construction de cet équipement pour 10 %.

Tableau n° 11 : Statistiques de fréquentation de la médiathèque « Vallée de la Drôme à Crest » en 2016

	Fréquentation	Part
Lecteurs actifs	4 250	100 %
<i>Dont crestois</i>	1 654	38,9 %
<i>Dont extérieurs</i>	2 596	61,1 %

Source : commune (voir bilan 2016)

Bien que le transfert à l'EPCI de l'ensemble de ces équipements et manifestations ne soit pas aujourd'hui envisagé, la chambre recommande de mettre en œuvre un suivi régulier de leur fréquentation détaillant l'origine résidentielle des usagers, ce qui permettra d'engager le moment venu une discussion avec l'EPCI sur l'échelle pertinente de gestion de ces équipements.

1.5- Les mutualisations de moyens et de services

Si la commune a mutualisé l'ensemble de ses fonctions ressources avec le centre communal d'action sociale (CCAS⁵), la même démarche n'a pas été engagée avec la 3CPS à sa création.

Le schéma de mutualisation de la 3CPS n'a été approuvé que le 21 septembre 2017, plus de 21 mois après la date prévue par l'article 74 de la loi NOTRe. Il vise, en premier lieu, à valider les mutualisations existantes, qui tiennent pour l'essentiel à un service technique et à un secrétariat mis à disposition des plus petites communes ainsi qu'à la création d'un service pour l'instruction des droits des sols, du fait du désengagement de l'État dans ce domaine. Crest n'est pas concernée par ces mutualisations.

En second lieu, le schéma fixe les objectifs du mandat en cours. Il s'agit de mutualiser du matériel technique et des locaux, notamment avec la ville centre, et de développer les commandes de fournitures et de prestations groupées. Il est, de plus, envisagé de mutualiser l'assistant de prévention pour les missions sécurité et santé au travail ainsi qu'un poste de chargé de mission pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour certains travaux.

Le maire de Crest a indiqué que ce schéma n'a pas fait l'objet d'une réelle concertation avec la ville centre, dans la mesure où aucune réunion n'a été organisée, et où le questionnaire transmis, auquel il n'a pas répondu, était « fermé ». Sa proposition de mutualisation de la direction générale ainsi que des services finances et ressources humaines ne s'est pas concrétisée.

Pour sa part, le président de la 3CPS a précisé que « *la méthodologie a été approuvée en bureau et le schéma de mutualisation voté par la commune de Crest.* » Ainsi, contrairement à d'autres EPCI au plan régional, aucune mutualisation fonctionnelle n'est aujourd'hui prévue entre la ville centre et la 3CPS. La charge salariale globale des services fonctionnels susceptibles d'être mutualisés pouvait être évaluée à 1,3 M€ en 2016.

La chambre invite la ville centre et l'EPCI à engager plus résolument une démarche de mutualisation.

⁵ Seules les ressources opérationnelles demeurent propres au CCAS (qui compte 13 permanents hors ressources mutualisés et des vacataires).

Tableau n° 12 : Coût des services fonctionnels de la commune de Crest et de la 3CPS, en k€ (année 2016)

Services	ETP 3CPS	ETP Crest	Total ETP	Coût salarial brut 3CPS	Coût salarial brut Crest	Total	Avec charges sociales estimées à 40 % du salaire brut
DGS/DGA	1,8	2	3,8	81	133	214	300
DGST	1,3	2	3,3	37	92	129	180
Secrétariat DG	3,5	1	4,5	75	25	101	141
Secrétariat DGST	1,3	2	3,3	32	49	81	113
Ressources humaines	1,6	2,9	4,5	48	84	132	185
Finances	2	3	5	42	89	132	184
Informatique	0,7	1	1,7	15	39	55	76
Communication	1,5	2	3,5	24	58	82	115
Total	13,8	15,9	29,6	355	570	925	1 294
<i>Part</i>	<i>46,5 %</i>	<i>53,5 %</i>		<i>38,4 %</i>	<i>61,6 %</i>		

Source : fiches de paie, retraitements CRC

1.6- Conclusion sur les relations avec l'intercommunalité

La commune a rejoint tardivement un EPCI, auquel ont été transférées en 2014 les principales charges de centralité, à l'exception de celles relevant du champ culturel. Les transferts opérés ont représenté 22 % des dépenses de gestion de la commune. L'évaluation des charges de fonctionnement des services transférés a été conduite de manière globalement satisfaisante ; l'impact financier du budget annexe des interventions économiques a été cependant mal apprécié. La charge d'investissement relative à l'aire des gens du voyage a été également minorée. Enfin, la chambre observe que, faute du calcul d'une dotation d'autofinancement, la 3CPS ne dispose pas des ressources lui permettant de rembourser la dette transférée par la commune relative aux équipements sportifs, alors même que l'EPCI va s'endetter pour la construction d'un centre aquatique.

L'absence d'un schéma de mutualisation ambitieux, visant à la mise en commun des ressources et moyens au sein de l'ensemble communautaire, est par ailleurs pénalisante pour l'ensemble des collectivités du territoire.

2- LA GESTION INTERNE

2.1- L'organisation

La directrice générale des services (DGS) est secondée par un directeur général adjoint responsable du développement et de l'aménagement et par un directeur des services techniques. Les services ressources (et notamment la direction des ressources humaines, la direction des finances, le service juridique et les moyens généraux) relèvent de la DGS, qui occupe le seul emploi fonctionnel de la collectivité, depuis le 1^{er} janvier 2015. Cet emploi n'a pas été mentionné au tableau des effectifs joint au compte administratif 2015.

Le taux d'administration s'élève à 12,7⁶ équivalent temps plein (ETP)⁷ pour 1 000 habitants, nettement inférieur à celui de communes comparables qui est de 15,5⁸ en 2017, ce qui peut notamment s'expliquer par l'importance des missions confiées au CCAS.

⁶ 104 agents pour 8 181 habitants.

⁷ L'EQTP mesure le volume de travail en termes de nombre d'heures. Un agent travaillant à temps plein toute l'année compte pour 1, les autres comptent au prorata de leur quotité de travail par rapport à un temps complet et de leur durée de poste sur l'année.

⁸ Source : Les collectivités locales en chiffres 2017 (www.collectivites-locales.gouv.fr), page 86.

2.2- Les emplois de cabinet

2.2.1- Rappel des textes

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « *l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions* ». Cette liberté est conditionnée au vote, par l'assemblée délibérante, des crédits budgétaires correspondant à ces recrutements et à l'inscription des emplois au tableau des effectifs. Ces emplois peuvent être pourvus par des fonctionnaires, des agents non titulaires ou des personnes extérieures à la fonction publique. Dans tous les cas, ces personnels ont la qualité d'agents non titulaires.

L'article 10 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales prévoit qu'une commune dont la population est inférieure à 20 000 habitants ne peut disposer que d'un seul collaborateur de cabinet.

2.2.2- L'information disponible

Un directeur de cabinet a été recruté par arrêté du 25 avril 2014 pour un temps non complet de 18h30 par semaine à compter du 1^{er} juin 2014. La chambre relève que, si le conseil municipal a approuvé par délibération du 6 juin 2014 une modification du tableau des effectifs afin de créer un emploi de collaborateur de cabinet, ce dernier ne figure pas au tableau des effectifs non permanents joint aux comptes administratifs de 2014 à 2016, en méconnaissance des règles relatives fixées par l'instruction M14.

2.2.3- Les fonctions de chef de service du directeur de cabinet

Sur l'organigramme en vigueur au printemps 2017, plusieurs services comprenant huit personnes étaient rattachés au directeur de cabinet. De fait, les fiches d'évaluation 2016 corroborent leur situation hiérarchique.

Si leurs missions (secrétariat, communication, logistique) correspondent à celles que l'on retrouve régulièrement en collectivité, ils n'ont pas à relever hiérarchiquement du directeur de cabinet. En effet, le rôle d'un directeur de cabinet n'est pas de diriger des services municipaux⁹. L'article 2 du décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés dispose ainsi que : « *Le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ».

L'ordonnateur a fait évoluer l'organigramme en cours d'instruction pour placer ces agents sous l'autorité hiérarchique de la directrice générale des services.

2.3- Les délégations de signature

Par délibération du 11 décembre 2015, le conseil municipal a accordé au maire l'ensemble des délégations ouvertes à l'article L. 2122-22 du CGCT, à l'exception de l'exercice du droit de préemption, de la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive, du dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux et du droit relatif à la protection des occupants de locaux à usage d'habitation. Contrairement à ce que prévoit l'article précité, l'exercice du droit de priorité

⁹ Selon la jurisprudence, les agents occupant des emplois de cabinet ne peuvent être « *regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée* » (CAA Paris, 27 nov. 2003, n° 03PA01312, Ville de Paris).

défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme n'est pas soumis à des conditions qu'il appartient donc au conseil municipal de déterminer. Les délégations du maire aux adjoints, conseillers municipaux et agents de la commune n'appellent pas d'observations.

L'ordonnateur précise qu'une délibération précisant les délégations données au maire sera présentée à l'examen de l'assemblée délibérante lors d'une prochaine séance.

2.4- La gestion des ressources humaines

2.4.1- Le pilotage des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) est composée de 2,5 agents. Si l'ordonnateur affiche la maîtrise des dépenses de personnel, qui ont représenté 3,4 M€ en moyenne sur la période, comme un objectif prioritaire, ce dernier n'est pas formalisé par une lettre de cadrage qui pourrait être rédigée pour la préparation budgétaire. L'ordonnateur a indiqué que « *la maîtrise de la masse salariale est une donnée largement intégrée dans la gestion des finances communale depuis de nombreuses années* ». La mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'est pas actuellement envisagée.

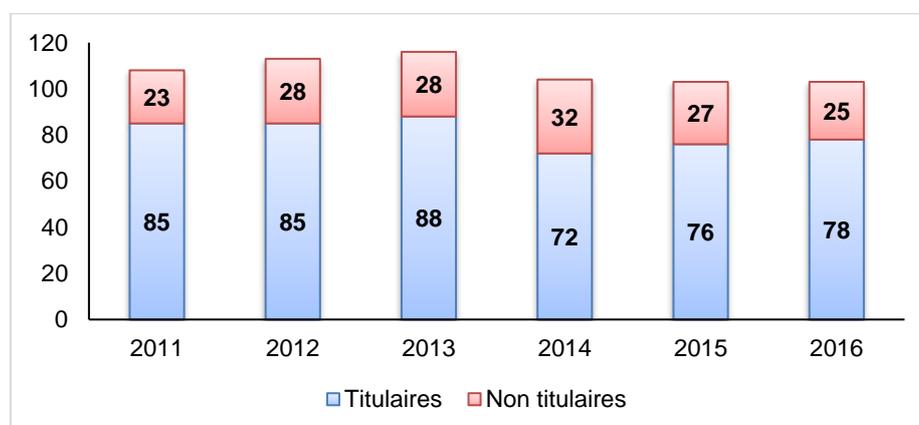
La DRH élabore plusieurs tableaux de bord (suivi de la masse salariale et des heures supplémentaires). Le comité de direction, composé des chefs de service, qui se réunit chaque semaine sous l'égide de la DGS, est sensibilisé à l'évolution des principaux indicateurs.

Un règlement intérieur a été présenté au CHSCT¹⁰ le 30 avril 2015. Ce document assez complet appréhende l'ensemble des questions relatives aux conditions de travail régies par les dispositions réglementaires et les règles propres de la collectivité. Il couvre également l'usage du matériel informatique et des véhicules, rappelle les droits et devoirs des fonctionnaires ainsi que les règles relatives à la sécurité. Cependant, il n'a pas été approuvé par le conseil municipal, alors même que certaines règles telles que les autorisations d'absence doivent être validées par l'assemblée délibérante.

2.4.2- L'évolution des effectifs

D'après les éléments communiqués par l'ordonnateur, les effectifs permanents ont régressé de sept unités entre 2011 et 2016 mais dix agents¹¹ municipaux ont été transférés en 2014 à la 3CPS. Les trois emplois créés ont concerné les services techniques et la police municipale.

Graphique n° 1 : L'évolution et la répartition des effectifs au 31 décembre



Source : commune

¹⁰ CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

¹¹ Au total, 21 agents ont été transférés à la 3CPS : 10 agents (soit 10 ETP) de la commune de Crest et 11 agents (soit 10,7 ETP) du CCAS de Crest.

Au rapport sur l'état de la collectivité 2015, l'effectif permanent est composé de 82 agents, dont 12 sont à temps partiel, soit un effectif en ETP de 75,6 agents. Les agents titulaires représentent 90 % des emplois permanents. Le personnel d'encadrement (catégories A et B) constitue 20 % de l'effectif ; 50 % des agents relèvent de la filière technique et 35 % de la filière administrative ; l'effectif est féminin à 57 % et 60 % a plus de 45 ans. Les agents de plus de 60 ans représentent 7 % de l'effectif. Enfin, la commune emploie sept travailleurs handicapés, soit plus de 8 % de son effectif, au-delà du seuil légal de 6 %.

2.4.3- Le temps de travail

Le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale a institué une durée maximale annuelle, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures. Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail est de 1 607 heures.

Par délibération du 3 décembre 2001, le conseil municipal a approuvé le rapport sur les conditions d'aménagement et de réduction du temps de travail. Ce document prévoit un temps de travail annuel de 1 600 heures, réparties sur 45 semaines. L'évaluation du dispositif réalisée un an après la mise en œuvre a donné lieu à des ajustements mineurs. Deux autres modifications non significatives sont intervenues en 2005 et 2007.

Tableau n° 13 : Décompte du temps de travail figurant au rapport délibéré en 2001

	Nombre de jours travaillés	
Calendaires	365	
WE	- 104	
Congés	- 25	« La durée des congés annuels est de cinq fois les obligations hebdomadaires. »
Fériés	- 8	par convention
Jours du maire	- 3	2 ponts + St-Ferréol
Total	225	jours travaillés
Soit	45	semaines

Source : commune

Chaque service présente un cycle de travail spécifique¹² qui peut l'amener à travailler plus de 1 607 heures. Les agents bénéficient alors de compensations ARTT à hauteur d'un jour par dépassement du seuil de sept heures.

¹² Plus de la moitié des agents relèvent d'un cycle hebdomadaire (source : bilan social 2015).

Tableau n° 14 : Décompte annuel des heures travaillées

Services	Nombre de semaines	Nombre heures	Total heures par cycle	Total heures par an	Jours RTT théoriques
Service financier	13	40	520	1 860	36
	23	36	828		
	16	32	512		
DRH	45	37	1 665	1 665	8
Etat-civil	45	37	1 665	1 665	8
Police Municipale	45	38	1 710	1 710	15
Jeunesse	45	38	1 710	1 710	15
CCAS	45	36	1 620	1 620	2
Foyer-Restaurant	45	35	1 575	1 575	- 5
ATSEM	36	42	1 512	1 512	- 14
Entretien	45	36	1 620	1 620	2
Economie	45	37	1 665	1 665	8
MIFE	45	36	1 620	1 620	2
Halte-garderie	45	38	1 710	1 710	15
Cabinet	45	38	1 710	1 710	15
Espaces verts -Voirie	15	32	480	1 864	37
	25	40	1 000		
	12	32	384		
Bâtiments	26	40	1 040	1 648	6
	19	32	608		
Déchetterie	45	35	1 575	1 575	- 5
Ordures ménagères	28	32	896	1 856	36
	24	40	960		
Propreté	23	40	920	1 624	2
	22	32	704		
Assainissement	45	36	1 620	1 620	15
Secrétariat ST	45	38	1 710	1 710	15
Urbanisme	45	38	1 710	1 710	8
Sport	45	37	1 665	1 665	2

Source : CRC d'après rapport ARTT et avenants intervenus en 2003, 2005 et 2007

La chambre observe, en premier lieu, que le règlement n'est pas actualisé. Alors qu'il prévoit l'octroi de trois jours du maire (deux jours de pont et un jour pour la Saint-Ferréol), ces jours ne sont plus accordés depuis la mise en place de l'ARTT. L'ordonnateur a indiqué que le règlement serait mis à jour.

En second lieu, il s'agit d'un dispositif très complexe à suivre, chaque agent disposant d'un planning annuel sur tableur qu'il sert avec un prévisionnel en début d'année. Le suivi d'une telle disparité de cycles ne peut se faire qu'avec une badgeuse ou *a minima* avec un logiciel de gestion des temps.

Enfin, le conseil municipal n'avait pas à délibérer pour le CCAS qui est un établissement autonome. Il appartenait à son conseil d'administration (CA) d'approuver le régime ARTT de ses agents. Le président du CCAS a indiqué qu'il le soumettrait prochainement au CA.

2.4.4- Les autorisations d'absence pour événements familiaux

Les autorisations d'absence pour événements familiaux ont fait l'objet d'un règlement intérieur validé en CHSCT le 30 avril 2015. Ce régime n'a pas été approuvé par délibération. Or il ressort de la réglementation sur ce point, rappelée récemment dans une réponse

ministérielle¹³ qu' « il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service. Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service ».

Elles ont représenté 101 jours en 2016, soit de l'ordre d'un jour par agent. Aussi, il convient que l'assemblée délibérante se prononce sur les autorisations accordées. Ce pourrait être l'occasion de réviser le régime en vigueur, qui est plus favorable que celui du même ordre existant pour les agents de l'État. L'ordonnateur a indiqué qu'il soumettrait au conseil municipal une délibération sur ce point.

Tableau n° 15 : Autorisations d'absence pour évènements familiaux

Type d'autorisations en nombre de jours	Commune de Crest	Fonction publique d'État	Ecart au bénéfice des agents de Crest
Mariage ou PACS de l'agent	5	5	0
Mariage ou PACS d'un enfant	3	0	3
Mariage ou PACS des ascendants, frères et sœurs	1	0	1
Naissance ou adoption	3	3	0
Enfant malade	6	6	0
Maladie très grave du conjoint, d'un ascendant ou d'un enfant	3	3	0
Maladie très grave des beaux-parents, grands-parents, frères et sœurs	1	0	1
Décès du conjoint	5	3	2
Décès des parents et des enfants	3	3	0
Décès des beaux-parents, frères et sœurs	2	0	2
Décès des beaux-frères, belles-sœurs, grands-parents, oncles et tantes	1	0	1

Source : commune

2.4.5- Les heures supplémentaires

L'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est encadrée par le décret du 14 janvier 2002¹⁴. Leur règlement est subordonné à l'approbation par le conseil municipal d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires (HS)¹⁵ et à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures accomplies. A défaut de compensation par un temps de repos, les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées.

Si le conseil municipal a délibéré le 9 décembre 2002, 7 décembre 2006 et le 18 janvier 2008 sur la liste des emplois éligibles aux heures supplémentaires et leurs modalités de compensation, la commune n'a pas mis en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de décompter les heures réalisées. L'ensemble des HS attribuées aux agents sur la période 2012-2016, de l'ordre de 89 k€ en moyenne par an, pour un montant global de 444,9 k€, revêt donc un caractère irrégulier. Leur nombre est en forte diminution (- 49 %).

¹³ Réponse du Ministère de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 05/05/2016 - page 1903.

¹⁴ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

¹⁵ Décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 et décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

Tableau n° 16 : Heures supplémentaires

Heures supplémentaires	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne (2012-2016)
Montant réglé en k€	133,4	107,2	75,5	63,2	65,6	89
Volume en nombre d'heures	8 253	6 674	5 055	4 194	4 176	5 670
Nombre d'agents concernés	85	79	78	77	72	78
Soit en heures par agent et par an	97,1	84,5	64,8	54,5	58,0	71,7
Charges totales de personnel, en k€	3 511,0	3 619,6	3 239,2	3 201,2	3 359,2	3 386,1
En % des charges de personnel	3,80 %	2,96 %	2,33 %	1,98 %	1,95 %	2,60 %

Source : commune (données 2011 non disponibles), retraitements et calculs CRC

Sept agents ont dépassé le contingent mensuel de 25 HS au cours des exercices 2014 à 2016. A eux seuls, ils représentent 78 % des HS effectuées globalement en 2015 et 2016.

Tableau n° 17 : Répartition des heures supplémentaires supérieures à 25 heures mensuelles

Agents	Nombre de mois de dépassement du seuil de 25 heures supplémentaires			Total des heures supplémentaires effectuées		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Agent 1	5	7	9	373	328	423
Agent 2	3	3	6	247	285	208
Agent 3	0	0	1	103	68	76
Agent 4	2	0	0	152	75	86
Agent 5	0	2	1	62	114	63
Agent 6	0	1	2	156	154	144
Agent 7	1	4	4	190	238	238
Total	11	17	23	3 296	3 276	3 255
Nombre total d'heures supplémentaires effectuées				5 055	4 194	4 176
<i>Soit en % du nombre global des HS de la commune</i>				<i>65 %</i>	<i>78 %</i>	<i>78 %</i>

Source : Xémélios, retraitements CRC

L'ordonnateur a indiqué que les HS sont réalisées sur la base du volontariat, les agents techniques étant très polyvalents. La chambre rappelle la réglementation en la matière et attire son attention sur les difficultés que cette situation pourrait représenter pour les agents concernés (du fait en particulier de la fatigue au travail et du préjudice éventuel sur leur santé).

2.4.6- L'absentéisme et les accidents du travail

L'absentéisme régresse sur la période, quel qu'en soit le motif, excepté celui pour maternité. En 2015, il représente 1 435 jours d'absence, soit 18 jours par agent en ETP sur emploi permanent (19,5 jours par titulaire et 3,1 jours par non-titulaire).

Tableau n° 18 : Nombre de jours d'absence (emplois permanents)

Nombre jours d'absence calendaires pour :	2011	2013	2015
maladie ordinaire	1 340	1 518	924
longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	712	365	359
accidents du travail et maladies professionnelles	274	176	4
maternité ou adoption	33	0	104
pour autres raisons, hors motif syndical ou de représentation		0	44
Total	2 359	2 059	1 435

Source : bilans sociaux

L'absentéisme est en deçà de celui observé en moyenne dans la fonction publique territoriale qui est de 25,8 jours en 2015. Pour la catégorie de population de Crest (30 à 149 agents), le taux d'absentéisme¹⁶ s'élève à 9,6 % contre 5,7 % pour Crest. Jusqu'à la mise en œuvre du RIFSEEP, la commune n'avait pas instauré de retenue sur le régime indemnitaire pour absence.

2.4.7- La politique de formation

Le nombre de jours consacrés à la formation se situe à un niveau relativement important et représente plus de quatre jours par agent en 2015, contre 2,6 jours en moyenne pour les agents de la fonction publique territoriale au niveau national¹⁷. Un plan annuel de formation est mis en place.

Tableau n° 19 : La formation

	2011	2013	2015
Journées de formation	433	308	364
Journées par agent permanent	4,6	3,1	4,3
Nombre d'agents formés	79	110	73
Coût (k€)	45,6	38,8	41,5

Source : bilans sociaux

2.4.8- Le recours aux non-titulaires et les procédures de recrutement

En 2015, la commune compte sept agents non-titulaires affectés sur des emplois permanents, soit 9,3 % de son effectif. Un seul agent occupe un poste d'encadrement ou assimilé (chargé de mission communication).

L'emploi sur lequel il a été affecté a été créé par délibération du 28 avril 2011 ; celle-ci précise que « *cet emploi sera occupé par un agent recruté par voie de contrat à durée déterminée de trois ans, qui pourra faire l'objet d'un renouvellement* ». Or il ressort des dispositions de l'article 34 de loi du 26 janvier 1984 modifiée que l'organe délibérant ne peut créer des emplois permanents exclusivement réservés à des agents contractuels¹⁸. Par ailleurs, selon le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (FPT), les fonctions de chargé de communication relèvent des cadres d'emplois des attachés ou rédacteurs territoriaux.

2.4.9- Le régime indemnitaire

La commune consacre plus de 400 k€ par an au régime indemnitaire (RI) servi à ses agents. Ce montant, stable sur la période, représente 13 % des charges totales du personnel en 2016¹⁹.

¹⁶ Le taux d'absentéisme mesure la part des absences dans le temps de travail. Exprimé en %, il permet de visualiser directement le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié. Mode de calcul : [(nombre total de jours d'absences) x (5/7)] / (effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)]. L'effectif étudié est ici appréhendé en ETP (79,4).

¹⁷ Source : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/chiffres_cles_2014.pdf.

¹⁸ CE - Arrêt de section "communauté de communes de pays de Laval" du 12 juin 1996 n° 167514, n° 167528, n° 168350 & n° 168351.

¹⁹ L'augmentation observée en 2012 s'explique notamment par une mauvaise imputation de certaines lignes d'heures supplémentaires (erreur de paramétrage).

Tableau n° 20 : Coût du régime indemnitaire

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Régime indemnitaire	447,4	540,2	457,3	465,6	422,6	429,5	- 0,81 %
Dont 13 ^{ème} mois		133,1	144,1	146,9	118,0	130,3	SO
Dont travaux insalubres		9,7	10,3	5,0	3,2	3,9	SO
Dont astreintes		25,5	26,0	24,2	21,0	26,8	SO
Dont GIPA, avantage en nature, congés payés, primes de licenciement, IHTS		108,5	7,2	18,6	8,5	6,5	SO

Source : commune, comptes de gestion, retraitements CRC

L'ensemble des agents bénéficie d'une prime annuelle, calculée sur la base du traitement de base indiciaire (comprenant la NBI) du mois de décembre de l'exercice clos et versée en N+1 en deux fois. Son montant global a représenté 134 k€ en 2016, soit plus de 30 % de l'enveloppe du RI.

Pour être légale, une telle prime maintenue en vigueur doit avoir été instituée avant 1984 et avoir été versée à l'ensemble du personnel, en application des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut général de la FPT. L'ordonnateur n'a pu produire une délibération instituant cette prime antérieure à la loi du 26 janvier 1984 et énonçant son mode de calcul. Aussi, du fait de son caractère irrégulier, la chambre invite l'ordonnateur à réviser le RIFSEEP²⁰ instauré par délibération du 15 décembre 2016 pour sécuriser le dispositif relatif au régime indemnitaire. L'ordonnateur a indiqué qu'il se conformerait à cette préconisation.

Ce nouveau régime se substitue aux dispositions précédentes, sauf pour les agents relevant de la filière de la police municipale et ceux du cadre d'emploi des ingénieurs. Sa mise en place s'est faite à enveloppe constante. Pour la mise en œuvre de l'IFSE²¹, les postes ont été cotés en lien avec les chefs de service et les représentants du personnel via des groupes de travail. Après observation du préfet sur ce sujet, une nouvelle délibération relative à l'instauration du RIFSEEP intégrant le CIA²² a été adoptée le 30 juin 2017.

2.4.10- Les avantages en nature

Un logement a été attribué en 2007 pour nécessité absolue de service à un agent de maîtrise afin d'exercer des missions de gardiennage/surveillance. Il lui a également été attribué des indemnités d'astreinte pour un montant cumulé de 3,7 k€ de 2011 à 2014, alors même que ces dernières ne sont pas cumulables avec le bénéfice d'un logement de fonction. Il a été mis un terme à cette situation irrégulière lors du départ à la retraite de l'intéressé.

2.4.11- Les règles d'avancement

Les règles en vigueur fixées par la commune consistent, pour l'ensemble des agents :

- ♦ en des avancements de grade avec un ratio promouvables/promus (hors examen professionnel) de 50 %. Le coût moyen pour la commune sur la période 2011-2016 a été d'un peu plus de 4 400 € par an ;
- ♦ en des avancements d'échelon qui, avant la mise en place du cadencement unique d'avancement d'échelon²³, s'effectuait à la durée maximale. La manière de servir des agents pouvait néanmoins être prise en compte au moment des entretiens professionnels annuels, si le travail des agents donnait satisfaction. En l'espèce, 7 % des avancements d'échelon ont été effectués à l'ancienneté maximale et 93 % à l'ancienneté minimale, ce qui a coûté à la collectivité un peu plus de 12 000 € par an en moyenne.

²⁰ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

²¹ Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise.

²² Complément indemnitaire annuel.

²³ Mis en place à compter du 16 mai 2016 pour les catégories B et du 1^{er} janvier 2017 pour les catégories A et C.

Tableau n° 21 : Les avancements de grade et d'échelon

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avancement de grade						
Nombre d'agents promouvables	18	17	17	20	19	25
Nombre d'agents promus	4	5	1	6	4	5
Coût des avancements de grade en €	3 890	3 652	1 305	7 645	6 536	3 539
Avancement d'échelon						
Nombre d'agents à la durée maximale	2	2	0	1	4	3
Nombre d'agents à la durée minimale	29	24	36	21	31	30
Nombre d'agents à la durée moyenne	1	0	0	0	0	0
Coût des avancements d'échelons en €	8 734	13 073	15 568	8 169	11 873	15 784

Source : commune

2.4.12- Les risques couverts

Par délibération en date du 28 novembre 2014, la commune a validé le principe de la souscription à compter du 1^{er} janvier 2016 d'un contrat d'assurance des risques statutaires d'une durée de cinq ans. Les risques couverts sont le décès, la maladie ou accident de « vie privée », la maternité, l'adoption, la paternité et l'accueil de l'enfant, et l'accident ou la maladie imputable au service ou la maladie professionnelle. Le marché a été passé dans le cadre d'un groupement de commandes avec le CCAS. Le bilan financier n'est pas favorable à la commune (- 65 k€ entre les primes versées et les indemnisations reçues).

2.4.13- L'action sociale

La commune verse 13 k€ au groupement d'entraide du personnel municipal²⁴. Les agents adhérents bénéficient notamment de deux carnets de 100 € de tickets restaurant par an par l'intermédiaire du groupement. Les autres actions proposées concernent principalement des commandes alimentaires, des cartes de cinéma et l'arbre de Noël de la collectivité.

2.5- La préparation budgétaire

Le budget primitif (BP) est voté en décembre de l'année n-1. Les premières réunions préparatoires débutent en septembre. Au préalable, il est envoyé à chaque responsable de service un imprimé sur lequel il liste les besoins de son service, en fonction des demandes formulées par les élus référents. Ce document présente des insuffisances : les crédits alloués l'exercice précédent et la consommation au 30 août pourraient être rappelés. Pour la préparation des budgets, l'ordonnateur indique que les orientations fondamentales (telles que la stabilité des taux d'imposition et le maintien de la capacité d'autofinancement) sont connues des responsables de service. La chambre recommande toutefois leur formalisation dans une lettre de cadrage présentant le contexte dans lequel le budget s'inscrit, les prévisions d'évolution des principales recettes et les objectifs à atteindre sur chaque poste de dépenses.

Des réunions sont ensuite organisées par service auxquelles assistent le premier adjoint, l' élu en charge du budget, l' élu, ou les élus référents du service, le directeur général des services, le responsable du service concerné et le responsable du service financier.

²⁴ L'association GEPM, créée en 1970, compte 82 adhérents (agents de la commune, du CCAS et de la régie de la Tour) en 2017. La cotisation annuelle est de 18 €.

2.6- Le circuit d'engagement et de mandatement des dépenses

2.6.1- L'engagement des commandes

Si le circuit d'engagement des commandes est sécurisé, il est relativement lourd et pourrait être modernisé, d'autant que les flux transmis à la Trésorerie sont dématérialisés. Les services pourraient consulter en temps réel la situation de leurs crédits et opérer des pré-engagements qui suivraient ensuite un processus de validation électronique par le service financier, le DGS puis l'ordonnateur.

En outre, aucun contrôle automatisé n'est fait lors de l'engagement ni sur le dépassement du seuil de consultation de 25 000 € ni sur l'existence d'autres marchés éventuels. Ainsi, une commande pourrait être adressée à un fournisseur non titulaire du marché pour une famille de produits alors qu'un marché a déjà été attribué pour cette famille. Le contrôle ne repose que sur la mémoire des agents du service financier. Ainsi, la chambre invite l'ordonnateur à paramétrer le logiciel financier pour mettre en œuvre un circuit de validation électronique et un contrôle relatif aux marchés.

2.6.2- L'enregistrement des factures et la validation du service fait

La chambre préconise un enregistrement des factures dans le logiciel financier de manière à faciliter le suivi des délais de mandatement et de paiement (cette dernière donnée pouvant être automatiquement communiquée dans le logiciel par le comptable après traitement des flux de paiement).

2.7- Le suivi de l'exécution du budget

La fonction contrôle de gestion n'est pas identifiée dans l'organigramme. Outre le suivi de la consommation des crédits par le service financier qui transmet mensuellement une situation budgétaire aux services, des réunions sont programmées tous les deux mois pour faire un point sur les projets d'investissement engagés et ceux restant à engager. Le suivi des programmes est retracé dans un tableau peu synthétique.

La chambre recommande la confection d'un tableau de bord mensuel permettant au maire, aux adjoints et à la DGS d'identifier très rapidement l'exécution du budget à l'aide d'indicateurs pertinents : taux de consommation des crédits des chapitres 011 et 012, taux d'engagement des trois ou quatre principaux programmes d'équipement, situation de trésorerie de fin de mois et délais de paiement des fournisseurs.

2.8- La fonction achat et la commande publique

2.8.1- La fonction achat

La commune ne dispose pas d'un service achat ; toutefois, certains achats tels que les fournitures administratives, le matériel informatique et les produits d'entretien sont centralisés. Chaque service évalue ses besoins pour identifier si le seuil de 25 k€ d'achats est susceptible d'être atteint, de manière à prévoir les marchés à conduire.

La commune a eu recours à des groupements de commandes avec le CCAS pour les carburants, les produits d'entretien, les fournitures de bureau, la restauration municipale et les assurances. Une carte achat a été souscrite pour les achats de faible montant.

2.8.2- Le respect des règles de la commande publique

Les services ne disposent pas à ce jour d'un règlement interne de la commande publique.

Conformément à l'article 133 du code des marchés publics (CMP), la commune a publié chaque année de 2011 à 2016 la liste des marchés conclus l'année précédente avec le nom des attributaires.

La chambre a vérifié les modalités de passation de quatre marchés et deux délégations de service public (DSP). Les dossiers sont bien tenus et comportent la totalité des pièces nécessaires. Les procédures suivies, conformes aux dispositions du CMP alors en vigueur, ont été menées avec rigueur.

Une observation peut cependant être faite sur l'exécution d'un marché à procédure adaptée (MAPA) de travaux d'aménagement de l'avenue Henri-Gand et de la rue de l'Hôtel de ville, et notamment le lot 2 « réseaux humides » pour lequel onze avenants ont été conclus. En effet, l'avenant n° 11 d'un montant de 20 217 € HT (soit une augmentation de 36 % du montant initial du marché), excède le seuil de 15 % susceptible d'être regardé comme bouleversant l'économie du contrat.

Par ailleurs, ont été examinées les modalités d'exécution de cinq achats effectués sans publicité ni conclusion d'un marché formalisé, alors que leurs montants se situaient au-dessus du seuil réglementaire de 15 000 € HT. L'ordonnateur a pu justifier de la mise en concurrence effective des fournisseurs.

2.9- La gestion des subventions de fonctionnement

La procédure de demande et d'attribution des subventions n'appelle pas d'observation. Toutefois, la chambre relève que le service de la vie associative n'a pas été en mesure de produire d'analyses financières des associations subventionnées.

En prenant en compte les avantages en nature octroyés par la commune aux associations et autres organismes (consistant pour l'essentiel en la mise à disposition de locaux et de matériel, la commune ne met pas à disposition de personnel mais contribue à la bonne tenue de manifestations par les prestations de ses services), quatre associations et organismes ont bénéficié en 2016 de concours excédant 23 k€, seuil de conventionnement fixé par le décret du 6 juin 2001, pris pour l'application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Toutefois aucune convention n'a été passée avec le comité des fêtes. L'ordonnateur a indiqué qu'une convention serait élaborée avec cette association.

Tableau n° 22 : Subventions de fonctionnement attribuées pour plus de 23 k€ en 2016

En €	Subventions en numéraire	Prestations des services	Autres concours (dont locaux et matériel)	Total
SCOP ARL Le Navire - Cinéma EDEN	23 000			23 000
Comité des fêtes	21 000		3 535	24 535
Festival de la vallée de la Drôme	28 500	5 722	17 320	51 542
Ecole de musique et de danse	38 700		15 049	53 749

Source : commune

Les avantages en nature ne sont valorisés que dans la convention signée avec l'association du festival de la vallée de la Drôme. Cette bonne pratique pourrait être généralisée aux autres conventions, ce dont a convenu l'ordonnateur. Les conditions de soutien au cinéma Eden n'appellent pas d'observation.

2.10- Conclusion sur la gestion interne de la collectivité

Les règles en matière de gestion des ressources humaines et de la commande publique sont globalement respectées ; l'évolution de l'absentéisme est bien orientée et celle des effectifs, maîtrisée. Si la durée du temps de travail est respectée, des heures supplémentaires sont attribuées dans des conditions irrégulières, en l'absence d'un décompte automatisé du temps de travail ; en outre, le seuil réglementaire mensuel est régulièrement dépassé. Jusqu'en septembre 2017, plusieurs services relevaient hiérarchiquement du directeur de cabinet, ce qui n'est pas conforme aux textes et à la jurisprudence. Enfin, le circuit d'engagement des dépenses, relativement lourd, pourrait être modernisé. L'ordonnateur a indiqué à cet égard que le processus de dématérialisation serait poursuivi.

3- LA GESTION DES OPERATIONS FUNERAIRES

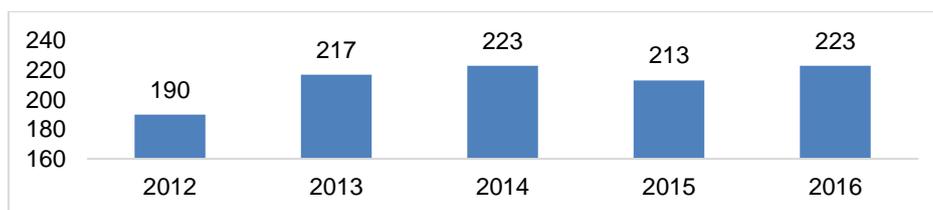
Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, dite « loi Sueur », de nombreuses collectivités ont supprimé tous les services relatifs à la gestion des opérations funéraires. Il leur reste néanmoins des obligations législatives à respecter, comme la gestion de l'état-civil, l'affichage de la liste des opérateurs habilités ou la mise à disposition des devis-type, la rédaction des actes de décès, des autorisations administratives nécessaires à la mise en bière et à la fermeture du cercueil et des vacations qui y sont associées. Elles doivent également prendre en charge les funérailles des indigents décédés sur leur territoire. En l'absence de service extérieur de pompes funèbres (SEPF), elles peuvent toutefois édicter un règlement municipal de pompes funèbres.

3.1- La gestion des décès

La commune ne gère plus de service extérieur de pompes funèbres depuis 1997.

Le nombre de décès enregistré à Crest est stable avec une moyenne de 213 décès par an entre 2012 et 2016. Le taux de mortalité (rapport du nombre de décès à la population totale) à Crest est de 27,1 pour 1 000 habitants en 2014, largement supérieur au taux de mortalité national qui est de 8,5 %, du fait de la présence sur la commune du centre hospitalier.

Graphique n° 2 : Nombre de décès à Crest



Source : commune

Si trois agents polyvalents sont affectés au service de l'état civil, l'activité spécifique « décès et gestion des opérations funéraires » occupe en moyenne un agent à raison de 218 heures par an sur la période 2012-2016, soit 0,14 ETP. Le délai moyen de traitement des dossiers recevables est de 24 heures à partir de la réception de la déclaration de décès.

La procédure suivie pour l'organisation des obsèques des indigents est très encadrée : le CCAS doit être sollicité par la famille, les pompes funèbres ou un travailleur social ; le défunt doit être décédé sur le territoire de la commune et l'inhumation doit avoir lieu également à Crest. Si le défunt a une famille, le CCAS étudie sa situation financière et l'oriente vers les partenaires institutionnels susceptibles de l'aider. A compter de l'exercice 2018, l'ordonnateur s'est engagé à ce que les charges des obsèques des personnes dépourvues de ressources

suffisantes, jusqu'alors prises en charge par le budget du CCAS, soient assumées par le budget communal, conformément aux dispositions de l'article L. 2223-27 du CGCT. Si la personne concernée n'a pas de famille ou si celle-ci est insolvable, le forfait est de 457,35 € (délibération du 2 février 1999) pour une personne ne disposant pas d'une concession. S'il dispose d'une concession, le CCAS sollicite un devis dans deux établissements différents et négocie les prix. Sur la période, la prise en charge des obsèques des indigents a induit une charge financière de 7 k€ pour le CCAS.

Tableau n° 23 : Montant et nombre « d'aides » accordées

Année	Nombre « d'aides » accordées	Montant en €
2012	0	0
2013	2	881
2014	1	250
2015	2	1 035
2016	2	4 905
TOTAL	7	7 071

Source : données de l'ordonnateur

Le coût de la gestion funéraire est évalué à près de 24 k€ sur la période 2012-2016.

Tableau n° 24 : Coût de la gestion funéraire – Période 2012-2016

En €	2012	2013	2014	2015	2016	Total Période	Durée horaire/ opération	Nombre d'heures	Taux horaire (ch. comprises)	Total en €
Décès	190	217	223	213	223	1 066	0,50	533	20,04	10 681
Autres opérations funéraires - Arrivées de corps	45	125	109	115	114	508	0,25	127	20,04	2 545
Gestion concessions	14	16	15	23	17	85	0,50	43	26,94	1 145
Vacations	209	211	193	96	70	779	0,50	390	23,65	9 212
						Total		1 092		23 583

Source : données de l'ordonnateur. Non compris : gestion administrative et entretien du cimetière par la commune.

3.2- L'information des familles

La commune respecte les obligations d'affichage ; en effet, la liste des opérateurs funéraires habilités pour l'ensemble du département de la Drôme (dont deux sont situés sur la commune) est affichée en mairie et à l'entrée du cimetière.

Conformément à la loi du 16 février 2015, modifiant les termes de l'article L. 2223-21-1 du CGCT, la commune met à disposition des familles les devis-type des opérateurs funéraires. Les plaintes des familles concernent principalement l'entretien du cimetière.

3.3- La protection de l'environnement

Les services municipaux font appel aux services de la préfecture de département ou aux services des pompes funèbres concernant d'éventuelles questions relatives à l'environnement. La commune reçoit également régulièrement des circulaires sur l'évolution de la législation sur cette thématique, ou la consulte directement sur internet.

3.4- Les taxes funéraires

A ce jour, la commune n'a pas instauré de taxe en matière funéraire²⁵ et n'envisage pas de le faire à court ou à moyen terme.

²⁵ Article L. 2223-22 du CGCT.

4- L'EXERCICE DES COMPETENCES SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE

La France consacrait 6,1 % de son PIB aux dépenses d'éducation en 2011²⁶, ce qui représentait 146 Md€ en 2014, dont 18 Md€ assurés par les communes et leurs groupements. Le service responsable des questions scolaires est généralement l'un des plus importants pour une commune en nombre d'agents affectés. C'est également un service particulièrement exposé à l'appréciation de sa qualité par la population.

Sur son territoire, la commune assume intégralement la compétence scolaire et périscolaire, directement ou par l'intermédiaire du CCAS concernant le périscolaire.

4.1- La population scolarisée et l'organisation de la compétence sur le territoire

4.1.1- La population scolarisée sur la commune

La population scolarisée en école primaire publique ou privée à Crest a progressé de 1 % par an, atteignant 898 élèves à la rentrée 2017. L'évolution des effectifs de l'école privée a été plus importante que celle de l'école publique (+ 2 % contre + 0,6 % en moyenne annuelle), si bien que la part des élèves scolarisés dans l'enseignement public s'effrite et se situe en deçà de 70 % en 2017. La part de 30 % d'élèves scolarisés dans le privé est nettement supérieure à celle de l'académie de Grenoble, qui s'élevait à 16,7 % en 2014²⁷.

La divergence d'évolution concerne les élèves de maternelle dont le nombre diminue dans le public (- 1,2 % par an) tandis qu'il augmente dans le privé (+ 1,7 % par an). La progression des élèves des classes élémentaires est en revanche similaire dans les deux secteurs (+ 1,8 % contre + 2,2 %).

On dénombre à la rentrée 2017 sur la commune trois écoles maternelles comprenant dix classes et trois écoles élémentaires publiques pour dix-huit classes, dont deux unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS)²⁸. L'école privée sous contrat présente sur la commune dispose de trois classes maternelles et de sept classes élémentaires. Une école privée hors contrat, portée par une association, a ouvert en janvier 2017. Elle accueille une dizaine d'enfants âgés de trois à onze ans dans une classe unique.

Le nombre moyen d'enfants par classe a progressé en élémentaire dans le public jusqu'en 2016 pour atteindre 23 élèves (même ratio au plan national). L'ouverture d'une classe à la rentrée 2017 a permis de faire baisser cette moyenne à 22. Dans le privé, ce chiffre n'a cessé d'augmenter pour atteindre 25 élèves en 2017. Il est également beaucoup plus important dans le privé en maternelle (32 élèves) que dans le public (23 élèves) du fait de la baisse tendancielle enregistrée du nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement public. Au plan national, le nombre moyen d'élèves par classe de maternelle s'établit à 25,8.

²⁶ Source : OCDE, Regards sur l'éducation édition 2014. Cet effort est en ligne avec celui moyen des pays de l'OCDE (6,1 %). La France se classe devant des pays tels que l'Italie, l'Allemagne ou le Japon mais derrière les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Finlande.

²⁷ 16,8 % France entière - Source : ministère de l'Education nationale.

²⁸ Les ULIS permettent la scolarisation des élèves en situation de handicap. Les élèves scolarisés dans ces unités présentent des troubles des fonctions cognitives ou mentales, des troubles spécifiques du langage et des apprentissages, des troubles envahissants du développement (dont l'autisme), des troubles des fonctions motrices, des troubles de la fonction auditive, des troubles de la fonction visuelle ou des troubles multiples associés (pluri-handicap ou maladies invalidantes).

Tableau n° 25 : La population scolaire et sa répartition

Nombre d'élèves	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	sept-17	Evo. moy. annuelle
Population scolaire	853	873	875	885	898	+1,0 %
Public	608	622	625	619	627	+0,6 %
Maternelle	247	256	242	227	232	- 1,2 %
Nombre de classes	9	10	10	10	10	+ 2,1 %
Effectif par classe	27,4	25,6	24,2	22,7	23,2	- 3,3 %
Gens du voyage	2	4	6	3	4	+ 14,9 %
Elémentaire	361	366	383	392	395	+ 1,8 %
Nombre de classes	16	16	17	17	18	+ 2,4 %
Effectif par classe	22,6	22,9	22,5	23,1	21,9	- 0,6 %
Elèves ULIS	24	17	19	24	25	+ 0,8 %
Privé sous contrat	245	251	250	266	271	+ 2,0 %
Maternelle	89	93	92	99	97	+ 1,7 %
Nombre de classes	3	3	3	3	3	0,0 %
Effectif par classe	29,7	31,0	30,7	33,0	32,3	+ 1,7 %
Elémentaire	156	158	158	167	174	+ 2,2 %
Nombre de classes	7	7	7	7	7	0,0 %
Par classe	22,3	22,6	22,6	23,9	24,9	+ 2,2 %
GS avec CP	0	6	6	8	6	SO
Part public	71,3 %	71,2 %	71,4 %	69,9 %	69,8 %	- 0,4 %
Part privé	28,7 %	28,8 %	28,6 %	30,1 %	30,2 %	+ 1,0 %

Source : Commune

4.1.2- La carte scolaire sur le territoire communal

La commune n'a pas défini de sectorisation scolaire sur son territoire. Ses services orientent et conseillent les parents en fonction de leur résidence et des effectifs prévisionnels dans chaque école. L'ordonnateur indique ne pas éprouver de difficultés pour affecter les enfants.

4.2- Les relations avec les services de l'État

Les services de la commune précisent avoir de bonnes relations avec ceux de l'État. La ville leur met à disposition des locaux (facturés à l'inspection académique). C'est le cas également pour le centre médico scolaire.

4.2.1- Les décisions d'ouverture et de fermeture de classes

Trois créations de classe sont intervenues sur la période, la première en maternelle, à la rentrée 2014, la seconde en élémentaire, à la rentrée 2015, et enfin la troisième, dans la même école, toujours en élémentaire, à la rentrée 2017. A chaque fois, la commune a été informée par la DASEN²⁹ de la Drôme cinq mois seulement avant la rentrée de septembre. Cependant, elle avait anticipé et a pu s'organiser en conséquence. Les crédits nécessaires aux aménagements avaient notamment été ouverts au budget de l'exercice.

La commune ne bénéficie d'aucun outil partagé avec l'État concernant les prévisions d'évolution des effectifs. L'article L. 131-6 du code de l'éducation prévoit que « *chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et*

²⁹ Direction académique des services départementaux de l'Éducation nationale.

qui sont soumis à l'obligation scolaire. » Le maire ne peut garantir que cette disposition est respectée. Il n'est en effet pas systématiquement informé de la présence d'un enfant de sa commune dans une école privée extérieure à son territoire.

4.2.2- Les dérogations à la carte scolaire

Les enfants doivent être scolarisés dans l'école publique de la commune dont ils dépendent en application de la carte scolaire. Toutefois, des dérogations sont ouvertes par l'article R. 212-21 du code de l'éducation : obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants, raisons médicales, scolarisation d'un frère ou d'une sœur déjà inscrit dans un établissement scolaire de la même commune. En vertu de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, la commune de résidence est alors tenue de participer aux frais de scolarisation de la commune d'accueil.

4.2.2.1- Les élèves Crestois scolarisés dans une autre commune

Le nombre de demandes de dérogations « sortantes » est relativement faible et stable : huit en 2016, dont sept accordées. Le principal motif réglementaire invoqué est celui des raisons familiales (25 % des demandes en 2016). Crest proposant un service de restauration ainsi qu'un service de garderie, le motif professionnel est très peu avancé. Le motif médical n'a jamais été invoqué.

D'autres raisons sont régulièrement exprimées par les familles :

- ♦ maintien de l'enfant dans l'école de la commune de résidence précédente ;
- ♦ travail d'un des parents sur la commune d'accueil ;
- ♦ résidence de la nourrice sur la commune d'accueil ou horaires de la garderie de la commune de Crest inadaptes au travail des parents.

Tableau n° 26 : Dérogations externes sortantes

	2013	2014	2015	2016
Nombre de dérogations demandées	7	8	3	8
dont raisons professionnelles	1	0	1	0
dont raisons familiales	1	0	1	2
dont raisons médicales	0	0	0	0
Nombre de dérogations accordées	7	8	3	7
dont raisons professionnelles	1	0	1	0
dont raisons familiales	1	0	1	2
dont raisons médicales	0	0	0	0
Taux de dérogations	100,0 %	100,0 %	100,0 %	87,5 %

Source : commune

Sur la période, la seule participation réglée par la ville de Crest a été de 664 € sur l'exercice 2013. Elle concerne la scolarisation de deux enfants crestois dans une classe CLIS d'une école élémentaire de Valence.

4.2.2.2- Les élèves résidant dans une autre commune accueillis dans une école de Crest

La commune a accueilli 55 enfants en moyenne qui résident hors de la commune, soit 6,3 % de sa population scolaire, justifiant de dérogations obligatoires ou de manière facultative en fonction des demandes de parents et de ses capacités d'accueil.

Tableau n° 27 : Elèves non-résidents accueillis dans les écoles publiques de Crest

Élèves	2013	2014	2015	2016
en école maternelle	17	22	14	18
en école élémentaire	25	28	21	10
en classe ULIS	20	13	16	16
Total	62	63	51	44

Source : commune/ IEN de Crest

Les élèves de maternelle scolarisés de la commune de Vaunaveys-la-Rochette et les élèves non-résidents relevant d'une classe ULIS sont accueillis dans les écoles de Crest, sans demande de dérogation. Les motifs réglementaires invoqués à l'appui des demandes de dérogation sont principalement d'ordre familial. Les autres motifs tiennent à l'absence de restauration scolaire pour les élèves de maternelle et à l'absence d'école maternelle dans la commune de résidence.

Tableau n° 28 : Dérogations externes entrantes

	2013	2014	2015	2016
Nombre de dérogations demandées	11	8	4	11
dont raisons professionnelles	2	2	0	0
dont raisons familiales	3	0	3	4
dont raisons médicales	0	0	0	0
Nombre de dérogations accordées	11	7	4	11
dont raisons professionnelles	2	2	0	0
dont raisons familiales	3	1	3	4
dont raisons médicales	0	0	0	0
Taux de dérogations	100 %	88 %	100 %	100 %

Source : commune

La commune ne souhaite pas faire participer financièrement les communes dont les enfants sont scolarisés à Crest. L'ordonnateur indique « *que le principe, jusqu'alors institué, d'un libre accord d'inscription des enfants sans contrepartie financière, était tout à fait équitable. Toutefois, il ne peut perdurer que s'il est pratiqué par tous* ». La chambre relève que le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur la gratuité de ce service pour les familles extérieures.

4.3- L'accueil des moins de trois ans

La scolarisation des moins de trois ans revêt un caractère marginal bien qu'en croissance. Cette population représente 5,3 % des élèves des classes maternelles en 2016 contre 1,2 % en 2013.

Tableau n° 29 : Scolarisation des enfants de moins de trois ans

	2013	2014	2015	2016
Enfants de moins de 3 ans	3	0	5	12
Effectif maternelles	247	256	242	227
Part des moins de 3 ans	1,2 %	0,0 %	2,1 %	5,3 %

Source : commune

L'accueil de ces enfants est effectué dans les classes existantes et n'a pas nécessité de création de classe. Aucune activité périscolaire supplémentaire n'a été mise en place pour cette tranche d'âge. La compétence petite enfance étant une compétence intercommunale, aucun contrat n'a été signé avec la CAF pour l'accueil des enfants de moins de trois ans par la commune.

4.4- L'organisation et le coût de la compétence scolaire

4.4.1- L'organisation des services

Le service des moyens généraux de la commune, rattaché à la DGS, est responsable des affaires scolaires. Les activités périscolaires sont prises en charge par le pôle « centre social Crest actif » du CCAS.

Le service des moyens généraux est l'interlocuteur de référence des directeurs des écoles publiques. Il recense les besoins en matériel et personnel tandis que la direction des services techniques prend en charge les travaux à effectuer dans les écoles. Aucune démarche de mutualisation n'a été mise en œuvre au plan intercommunal ni entre écoles.

4.4.2- La gestion des achats

Le montant global des achats liés aux compétences scolaire, périscolaire et restauration s'établit à près de 200 k€ en 2016, en augmentation annuelle de 2,4 %.

Les montants gérés par les services municipaux correspondent aux achats des repas pour la restauration scolaire, aux fluides, aux fournitures diverses nécessaires à l'entretien et la gestion des bâtiments. Ils représentent en volume près de 90 % des achats.

Les montants gérés par les écoles correspondent aux crédits alloués à chaque école pour les fournitures scolaires et les fournitures de direction.

Tableau n° 30 : Les achats en matière scolaire, périscolaire et de restauration

En €	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Montant total des achats compétences scolaire, périscolaire et restauration	184 178	191 309	194 900	197 654	+ 2,4 %
Montant géré par les écoles	22 146	22 696	20 768	21 692	- 0,7 %
Montant géré par les services municipaux	162 022	168 613	174 132	175 961	+ 2,8 %
<i>Part des achats gérés directement par les services municipaux</i>	<i>88,0 %</i>	<i>88,1 %</i>	<i>89,3 %</i>	<i>89,0 %</i>	<i>+ 0,4 %</i>

Source : commune

Les directeurs d'école sont destinataires, après le vote du BP, de la notification des crédits qui leur sont alloués. Pour l'année 2017, chaque école dispose d'une enveloppe budgétaire pour :

- ♦ les fournitures scolaires (34 € par élève) ;
- ♦ les fournitures de direction (100 € par école) ;
- ♦ les projets spécifiques (840 € par classe pour les écoles élémentaires et 150 € par classe pour les maternelles).

Jusqu'en 2016, la commune avait conclu un marché public de fournitures scolaires (papeterie et activités scolaires). A compter de 2017, le marché n'a pas été reconduit, pour permettre aux directeurs de choisir entre deux fournisseurs. Le montant des commandes se situe en deçà du seuil de consultation de 25 k€. Cette formule est expérimentée pour un an.

Pour les projets spécifiques, le directeur transmet au service financier une note de présentation du projet, accompagnée des devis correspondants. La demande fait l'objet d'une validation par l'élu responsable des affaires scolaires et membre du conseil d'administration du CCAS pour garantir la cohérence des activités scolaires et périscolaires.

Dans le respect des crédits attribués, chaque directeur d'école émet ses bons de commande sur support papier et les transmet au service financier pour validation. Les directeurs regroupent généralement leurs commandes. La commune n'utilise pas la carte achat³⁰ qui serait adaptée à ce type d'achat de faible montant et récurrent.

En matière périscolaire, les fournitures sont gérées par le CCAS. Chaque trimestre, le service élabore un livret des activités avec un fil conducteur par école. Après validation du programme, le service passe commande en fonction des demandes formulées par les intervenants.

Les livraisons sont effectuées directement à l'école et sont contrôlées par les enseignants. Les factures sont visées, pour « service fait » par le directeur, avant tout mandatement.

4.4.3- La gestion du personnel

L'effectif global affecté aux compétences scolaire, périscolaire et restauration s'élève à 26,9 ETP en 2016, en progression de 6,5 % par an, concentré sur le CCAS du fait de l'extension des activités péri scolaires aux maternelles. La charge salariale est de l'ordre de 723 k€ en 2016, en hausse annuelle de 6 %.

Tableau n° 31 : Le personnel affecté aux compétences scolaire et périscolaire

	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Nombre d'ETP	22,3	25,8	25,2	26,9	+ 6,5 %
<i>dont personnel communal en ETP</i>	<i>17,5</i>	<i>18,2</i>	<i>18,2</i>	<i>19,7</i>	<i>+ 4,0 %</i>
<i>dont personnel CCAS en ETP</i>	<i>4,8</i>	<i>7,6</i>	<i>7</i>	<i>7,2</i>	<i>+ 14,6 %</i>
Coût total en k€	607	728	731	723	+ 6,0 %

Source : commune

Le ratio d'agents par classe a progressé de 10 % sur la période pour atteindre 1,55 agents en 2016 contre 1,41 en 2013 en raison des temps d'activités périscolaires (TAP) mis en place.

Tableau n° 32 : Nombre d'agents par classe, en ETP

Ecoles	Agents	2013	2014	2015	2016
Maternelles	ATSEM ³¹	0,75	0,81	0,82	0,82
	Entretien	0,28	0,26	0,25	0,26
Elémentaires	Entretien	0,22	0,22	0,22	0,22
TAP (Maternelles et Elémentaires)		0,16	0,28	0,25	0,25
Total		1,41	1,57	1,54	1,55

Source : commune

Le nombre d'agents affectés à la restauration scolaire s'élève globalement à 2,63 ETP ; il est stable depuis 2014.

³⁰ Dont l'usage est autorisé dans le secteur public par le décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004 relatif à l'exécution des marchés publics par carte d'achat.

³¹ ATSEM : agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

Tableau n° 33 : Nombre d'agents affectés à la restauration scolaire, en ETP

	2013	2014	2015	2016
Agents	2,30	2,63	2,63	2,63

Source : commune

L'analyse de l'absentéisme propre aux services responsables de la compétence scolaire témoigne d'un taux nettement plus élevé que pour les autres agents de la commune (13,9 % contre 5,7 % en 2015). L'ordonnateur l'explique par la moyenne d'âge assez élevée des agents de ce service (55 ans) et par un accident du travail ayant entraîné 124 jours d'arrêt en 2016.

En matière périscolaire, le taux d'absentéisme est plus faible mais celui du CCAS n'a pas été globalement appréhendé.

Tableau n° 34 : Taux d'absentéisme des agents affectés aux compétences scolaire et périscolaire

Structure	Agents	2013	2014	2015	2016
Commune	Absences en jours	507,5	582,5	794,5	741,5
	ETP	17,5	18,2	18,2	18,2
	Taux d'absentéisme	9,2 %	10,2 %	13,9 %	12,9 %
CCAS	Absences en jours	17	132	23	106
	ETP	4,8	7,6	7,0	7,0
	Taux d'absentéisme	1,1 %	5,5 %	1,0 %	4,8 %

Source : commune

La commune ne dispose pas d'un vivier de remplaçants. En cas d'absence d'un ATSEM, son remplacement est envisagé au-delà de huit jours d'arrêt. Les congés annuels sont posés systématiquement en période de vacances scolaires. L'ordonnateur estime ne pas disposer d'une marge de manœuvre importante sur la gestion du personnel des écoles. Comme pour les autres effectifs, il s'attache, lorsque cela est possible, à ne pas remplacer systématiquement le personnel absent.

4.4.4- Le coût de la compétence scolaire

Les dépenses scolaires nettes ont progressé de 0,8 % en moyenne annuelle. Les dépenses nettes consacrées aux classes maternelles représentent 65 % de la charge globale en 2016 contre 58 % en 2013. Elles ont en effet crû de 4,7 % par an tandis que les dépenses nettes allouées aux classes élémentaires régressaient de 5,2 % par an.

Tableau n° 35 : Evolution du coût par élève de la compétence scolaire

	En €	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Maternelles	Dépenses brutes des écoles maternelles	393 641	427 345	458 657	440 891	+ 3,9 %
	Fournitures scolaires	10 299	10 854	9 031	9 731	- 1,9 %
	Frais projets pédagogiques divers (intervenants, classes découvertes...)	3 337	2 633	3 988	3 137	- 2,0 %
	Entretien/maintenance/locations et autres frais divers	56 133	78 705	64 761	70 210	+ 7,7 %
	Dépenses de personnel	254 666	290 483	315 596	304 668	+ 6,2 %
	Forfait école privée sous contrat	69 206	44 669	65 282	53 145	- 8,4 %
	Nombre d'élèves (publics et privés)	336	349	334	326	- 1,0 %
	Recettes des écoles maternelles	64 989	83 488	79 705	64 061	- 0,5 %
	Remboursement s/ rémunérations	64 989	83 488	79 705	64 061	- 0,5 %
	Dépenses nettes des écoles maternelles	328 653	343 857	378 952	376 830	+ 4,7 %
	Coût par élève de maternelle	978	985	1 135	1 156	+ 5,7 %
	<i>Coût par élève public</i>	<i>1 050</i>	<i>1 169</i>	<i>1 296</i>	<i>1 426</i>	<i>+ 10,7 %</i>
<i>Coût par élève privé (Crestois uniquement)</i>	<i>1 065</i>	<i>757</i>	<i>894</i>	<i>886</i>	<i>- 5,9 %</i>	
Elémentaires	Dépenses brutes des écoles élémentaires	240 015	229 074	210 387	216 611	- 3,4 %
	Fournitures scolaires	11 848	11 842	11 737	11 961	+ 0,3 %
	Frais projets pédagogiques divers (intervenants, classes découvertes...)	11 437	11 689	14 883	12 488	+ 3,0 %
	Entretien/maintenance/locations et autres frais divers	70 684	50 191	41 824	45 876	- 13,4 %
	Dépenses de personnel	94 306	98 456	100 487	102 002	+ 2,6 %
	Forfait école privée sous contrat	51 741	56 897	41 455	44 283	- 5,1 %
	Nombre d'élèves (publics et privés)	517	524	541	559	+ 2,6 %
	Recettes des écoles élémentaires	113	821	16 437	11 918	+ 372,0 %
	Remboursement s/ rémunérations	113	821	16 437	11 918	+ 372,0 %
	Dépenses nettes des écoles élémentaires	239 902	228 254	193 950	204 692	- 5,2 %
	Coût par élève	464	436	359	366	- 7,6 %
	<i>Coût par élève public</i>	<i>521</i>	<i>468</i>	<i>398</i>	<i>409</i>	<i>- 7,7 %</i>
<i>Coût par élève privé (Crestois uniquement)</i>	<i>539</i>	<i>569</i>	<i>525</i>	<i>503</i>	<i>- 2,3 %</i>	
Compétence scolaire	Dépenses nettes - Compétence scolaire	568 555	572 111	572 902	581 523	+ 0,8 %
	Coût par élève	667	655	655	657	- 0,5 %
	<i>Coût par élève public</i>	<i>736</i>	<i>757</i>	<i>746</i>	<i>782</i>	<i>+ 2,0 %</i>
	<i>Coût par élève privé (Crestois uniquement)</i>	<i>751</i>	<i>639</i>	<i>702</i>	<i>658</i>	<i>- 4,3 %</i>
	Part maternelles	57,8 %	60,1 %	66,1 %	64,8 %	
	Part élémentaires	42,2 %	39,9 %	33,9 %	35,2 %	

Source : commune, retraitements CRC

La croissance des dépenses scolaires est soutenue par la hausse annuelle de 5,2 % des charges de personnel qui en constituent 62 % en 2016 (68 % en maternelle du fait de la présence des ATSEM et 44 % en élémentaire). Afin de compenser leur progression, la commune s'est efforcée de diminuer le budget consacré aux fournitures et à l'entretien des écoles élémentaires. Globalement, les dépenses hors personnel diminuent de 2 % par an. La rénovation de l'étanchéité et l'isolation des toitures de l'ensemble des écoles a permis notamment de réaliser des économies sur les dépenses de chauffage.

Le coût net par élève est stable et s'établit à 657 € en 2016 (- 0,5 % par an). Toutefois ce chiffre masque de fortes disparités, d'une part entre un élève de maternelle pour lequel il atteint 1 156 € en 2016 (en augmentation de 5,7 % par an) et un élève d'élémentaire pour lequel il n'est que de 366 €, en recul annuel de 7,6 % ; et d'autre part entre un élève de l'enseignement public (782 €) et un élève de l'enseignement privé (658 €), étant précisé que la commune ne prend en charge que les enfants crestois.

Le coût par élève de la commune de Saillans, située à 15 km de Crest, et qui ne dispose pas d'une école privée, est assez proche. Il s'établit à 754 €, soit 1 447 € pour un enfant de maternelle (contre 1 426 € pour un élève crestois dans le public) et 332 € pour un élève d'élémentaire (409 € pour un élève crestois dans le public).

4.4.5- La participation de la commune au financement de l'école privée

S'inscrivant dans le cadre de la loi du 31 décembre 1959 dite « loi Debré » qui régit les rapports entre les collectivités publiques et les établissements d'enseignement privés et qui prévoit que « les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public », la commune a conventionné le 16 mai 1997 avec l'OGEC³² pour apporter une contribution aux dépenses de fonctionnement des classes maternelles de l'école privée située sur son territoire. Le maire avait été autorisé à signer cette convention par délibération du 14 avril 1997. Elle est renouvelable par tacite reconduction. En revanche, aucune convention ni délibération n'a été adoptée concernant l'école élémentaire.

Les dispositions de cette convention sont conformes à la circulaire du 15 février 2012 portant sur les règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat qui dresse la liste des charges à prendre en considération. Il s'agit des charges de fonctionnement de la compétence scolaire. Elle exclut donc les dépenses d'investissement et celles affectées à la compétence périscolaire.

La commune a produit le calcul de la contribution pour l'année 2016 qui s'appuie sur le compte administratif (CA) 2015, prenant en compte les charges à caractère général et de personnel, qui arrête une contribution à l'école privée de 97 k€. La chambre relève que ce calcul ne correspond ni aux montants des charges figurant sur la nomenclature fonctionnelle du CA 2015, ni aux éléments communiqués pour la détermination du coût moyen par élève. Dans le premier cas, l'écart, défavorable à l'école privée, est de 38 k€ ; dans le second, il est de 13 k€.

Tableau n° 36 : Calcul de la contribution à l'école privée – Exercice 2016 (sur données 2015)

Contribution à l'école privée	Calcul forfait commune			Nomenclature fonctionnelle CA 2015			Données commune calcul des coûts 2015		
	Maternelle	Elémentaire	Total	Maternelle Fonction 211	Elémentaire Fonction 212	Total	Maternelle	Elémentaire	Total
Coûts en €									
Charges à caractère général	63 745	82 479	146 224	74 983	65 801	140 784	77 779	68 445	146 224
Charges de personnel	151 455	112 122	263 577	324 524	105 340	429 863	235 891	84 050	319 941
Total	215 200	194 601	409 801	399 506	171 141	570 647	313 670	152 495	466 165
Nombre d'élèves secteur public	242	383	625	242	383	625	242	383	625
Coût par élève public	889	508	656	1 651	447	913	1 296	398	746
Nombre d'élèves secteur privé Crestois	60	88	148	60	88	148	60	88	148
Contribution à l'école privée	53 355	44 712	97 041	99 051	39 322	135 129	77 769	35 038	110 388

Source : commune et CA 2015

Pour justifier ces différences, l'ordonnateur a notamment indiqué que les charges de personnel de l'école privée n'étaient retenues que pour 10/12^{èmes}, du fait que les agents concernés ne travaillaient pas dans les écoles lors des vacances scolaires. Toutefois, la chambre l'invite à opérer un calcul plus lisible et objectif de la contribution à l'école privée.

³² OGEC : organisme de gestion de l'enseignement catholique.

4.5- L'organisation et le coût de la compétence périscolaire

4.5.1- Les activités périscolaires et l'impact de la réforme des rythmes scolaires

Précurseur dans la mise en œuvre d'un temps scolaire favorable à l'acquisition des savoirs par les enfants, la commune s'est régulièrement adaptée dans ce domaine depuis 1996.

Les activités périscolaires sont essentiellement gérées par le CCAS. La réforme des rythmes scolaires (RRS) en septembre 2013 a eu pour conséquence l'extension du dispositif aux enfants de maternelle. Ainsi, depuis sa mise en œuvre, cinq ATSEM en moyenne par semaine sont chargés d'animer les ateliers qui leur sont proposés. De deux à trois intervenants extérieurs en moyenne renforcent l'équipe dans chacune des écoles. Enfin, des agents ont été recrutés pour coordonner et organiser les activités périscolaires.

Depuis 2013, la participation aux différentes activités périscolaires est en hausse, ce qui induit une progression des charges de personnel afin de respecter les taux d'encadrement.

Avant la RRS, les temps d'activités périscolaires (TAP) se déroulaient sur quatre jours (lundi, mardi, jeudi et vendredi) de 16h30 à 18h. Depuis septembre 2013, les élèves sont accueillis les lundis, mardis et jeudis de 7h30 à 8h30 et de 15h45 à 18h00, les vendredis de 7h30 à 8h30, et les mercredis de 11h30 à 12h15. Leur encadrement peut être effectué par le personnel municipal, des animateurs d'associations sportives locales ou par des autoentrepreneurs pour des activités spécifiques (tissage, danses, art plastique, par exemple). Deux activités sont possibles par semaine au maximum pour les maternelles et pour les enfants en cours préparatoire à compter de septembre 2017. Le lien est fait entre les différents temps de l'enfant : scolaire, périscolaire, extra-scolaire du fait de la désignation d'une personne ressource stable. Les TAP sont facturés à l'euro symbolique (par an).

La mise en œuvre de la RRS a eu pour conséquence la scolarisation de l'ensemble des élèves le mercredi matin. Outre le service de garderie de 7h30 à 8h20, la commune a décidé de maintenir l'accueil de loisirs qui fonctionnait le mercredi à la journée, afin d'accueillir les enfants des écoles privées qui n'appliquent pas la réforme des rythmes scolaires. Avant la mise en œuvre de la réforme, les repas des mercredis pour les enfants inscrits au centre de loisirs étaient fournis par les familles, ce qui n'était plus possible afin de respecter la réglementation (risque de rupture de la chaîne du froid). Le CCAS distribue désormais le repas dans un foyer restaurant. Le service de restauration scolaire n'a pas été étendu au mercredi midi.

Les comptes rendus du conseil consultatif des aménagements des rythmes scolaires des années 2015, 2016 et 2017 témoignent de la satisfaction globale des familles vis-à-vis du service offert. Près de 60 % des enfants de maternelles et 75 % des élémentaires ont participé aux TAP au cours de l'année scolaire. En outre, des études surveillées sont proposées depuis septembre 2016 le soir en lieu et place des TAP (huit enfants y participent en moyenne).

Tableau n° 37 : Taux de participation aux TAP

Année scolaire	Maternelle	Elémentaire
2014-2015	57 %	73 %
2015-2016	59 %	73 %
2016-2017	55 %	75 %

Source : commune

Suite à la publication du décret du 27 juin 2017 du ministère de l'Education nationale permettant le retour à la semaine des quatre jours, la commune se donne une année de réflexion pour adopter le cas échéant une nouvelle organisation du temps scolaire.

4.5.2- Le coût de la compétence périscolaire

La compétence périscolaire ne concerne que les élèves des écoles publiques. La réforme des rythmes scolaires a engendré une dépense nouvelle de 136 k€ en 2014. Toutefois, la baisse des dépenses réalisées sur les écoles élémentaires a permis de contenir la charge globale liée à la compétence périscolaire qui a été stabilisée à 260 k€.

Les recettes perçues par la commune liées à cette compétence progressent de 40 % par an. Le fonds de soutien s'est élevé à 30 k€ en 2014, 2015 et 2016. Les participations des familles augmentent de plus de 20 % par an et représentent 20 k€ soit 25 % des recettes en 2016. La commune a mis en place un portail internet dédié aux familles, facture le service à la réservation et a maintenu des permanences physiques pour les inscriptions. La facilitation des moyens de paiement et leur suivi ont eu des conséquences positives sur le taux de recouvrement. Ainsi, les impayés, sur l'année 2016, sont inférieurs à 500 €. En définitive, la charge globale nette assumée diminue de 10 % en moyenne annuelle, soit une économie de près de 60 k€ en 2016 par rapport à 2013.

Tableau n° 38 : Evolution du coût par élève de la compétence périscolaire

En €	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Dépenses brutes des écoles maternelles	0	136 318	40 762	81 057	SO
Fournitures scolaires		927	627	647	SO
Fluides, entretien, maintenance, locations et autres frais divers		32 192	33 979	4 066	SO
Dépenses de personnel		103 199	6 157	76 344	SO
Nombre d'élèves (public uniquement)	247	256	242	227	- 2,8 %
Dépenses brutes par élève maternelle	0	532	168	357	SO
Dépenses brutes des écoles élémentaires	261 776	215 289	310 292	175 009	- 12,6 %
Fournitures scolaires	1 354	1 464	1 205	1 397	+ 1,1 %
Fluides, entretien, maintenance, locations et autres frais divers	72 307	50 841	67 575	8 779	- 50,5 %
Dépenses de personnel	188 115	162 983	241 512	164 833	- 4,3 %
Nombre d'élèves (public uniquement)	361	366	383	392	+ 2,8 %
Dépenses brutes par élève élémentaire	725	588	810	446	- 14,9 %
Dépenses brutes compétence périscolaire	261 776	351 607	351 055	256 065	- 0,7 %
Part maternelles	0,0 %	38,8 %	11,6 %	31,7 %	
Part élémentaires	100,0 %	61,2 %	88,4 %	68,3 %	
Recettes liées au périscolaire	29 953	111 906	96 877	82 423	+ 40,1 %
Fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires	9 567	30 700	30 000	30 700	+ 47,5 %
CAF	4 327	62 867	14 942	17 344	+ 58,9 %
Familles	11 466	13 439	16 641	20 524	+ 21,4 %
Autres	4 593	4 900	35 294	13 855	+ 44,5 %
Charges nettes compétence périscolaire	231 823	239 701	254 178	173 643	- 9,2 %
Coût par élève du public	381	385	407	281	- 9,7 %

Source : commune, retraitements CRC

Le coût net du périscolaire incluant les nouvelles activités générées par la réforme des rythmes scolaires s'établit en 2016 à 281 € par élève scolarisé dans le public. A titre de comparaison, une enquête de l'Association des maires de France auprès des 23 000 communes disposant d'une école publique, conduite entre 2013 et 2016, a évalué le coût net de la réforme scolaire à 161 €. Ce montant n'inclue toutefois pas le coût de la garderie « traditionnelle ». Dans la

mesure où la ville a développé les activités périscolaires depuis 1996, il est difficile de rapprocher les coûts qu'elle présente de ceux des autres communes qui n'ont, de manière générale, pas proposé le même service.

4.6- L'organisation et le coût de la restauration scolaire

4.6.1- Les modalités d'inscription

Les parents commandent les repas sur le portail famille du site internet de la commune, ou en se déplaçant à la permanence du centre social. L'inscription déclenche la commande des repas auprès du prestataire. Le réajustement est quotidien pour éviter le gaspillage et le surcoût.

4.6.2- La confection des repas

La commune a passé un marché pour la fourniture des repas sur quatre ans. Le prestataire prépare les repas dans l'école privée et les livre au restaurant scolaire en liaison chaude. Le cuisinier, assistée de la diététicienne, élabore les menus en tenant compte de la quantité et la qualité nutritionnelle, du goût des enfants et de la saisonnalité des produits. Alors que le cahier des charges de la commune ne l'exige pas, le prestataire compose les repas avec 50 % de produits issus de l'agriculture biologique ou raisonnée ou bénéficiaires de labels officiels de qualité. Le prestataire privilégie les achats en circuit court. Les fournisseurs ont dû s'engager préalablement sur une charte relative à la qualité et la traçabilité des produits et au respect de l'environnement. L'ordonnateur a indiqué s'assurer de son respect ; des contrôles sont notamment exercés en cuisine sur l'origine des produits utilisés. La diététicienne du prestataire se déplace trois fois par an pour s'entretenir avec les enfants. Des repas à thème sont proposés, tels que la semaine du goût. La commune est, en outre, engagée dans un agenda 21 local. Il n'y a pas de doléances ni des enfants ni des enseignants quant à la qualité des repas servis.

4.6.3- La distribution des repas et la fréquentation de la cantine centralisée

Plus du tiers des enfants scolarisés déjeunent en moyenne à la cantine centralisée dont la fréquentation a progressé de 6 % par an. Les repas sont réceptionnés, contrôlés et distribués à table par des agents municipaux. Ils sont secondés dans le réfectoire par deux ou trois animateurs. Entre le temps du repas et la reprise des cours, des activités (sport, informatique, etc.) sont proposées aux enfants. Pour des raisons pratiques, seize enfants d'une école maternelle prennent leur repas dans un EHPAD³³ proche de l'école, ce qui permet aux enfants de s'y rendre à pied.

Tableau n° 39 : Fréquentation de la cantine

	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
Nombre d'enfants présents par jours en moyenne	187	192	205	223	+ 6,0 %
<i>dont écoles maternelles</i>	47	56	63	67	+ 12,5 %
<i>dont écoles élémentaires</i>	140	136	142	156	+ 3,7 %

Source : commune

Les capacités d'accueil permettent actuellement de répondre à la demande adressée à la commune. Aucune mesure de restriction d'accès au service de restauration n'est envisagée.

³³ EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Tableau n° 40 : Capacité d'accueil de la restauration scolaire

Lieux de restauration	n° 1	n° 2	Total
Nombre de jours d'ouverture	139	139	139
Capacité d'accueil par jour et par lieu de restauration deux services pour les élémentaires (salle de 104 places) un service pour les maternelles (60 places)	268	16	284
Capacité d'accueil par jour et par lieu de restauration	268	16	284

Source : commune

4.6.4- Les tarifs et les impayés

Les tarifs ne tiennent pas compte du quotient familial. Une pénalité s'applique en cas de réservation tardive. Ainsi, le prix du repas pour un élève est de :

- ♦ 3,40 € si réservé dans les délais (i.e. avant le jeudi minuit pour la semaine suivante) ;
- ♦ 4,60 € si réservé hors délais ;
- ♦ 7 € si réservé le jour même.

Les autres convives (enseignants, personnel municipal, parents) acquittent 4 € par repas. La commune n'a augmenté les tarifs qu'une seule fois, au 1^{er} septembre 2016, de 3 %. Ils n'avaient pas évolué depuis septembre 2010.

Les familles s'acquittent du paiement à la réservation, soit par internet, soit auprès de la régie du centre social du CCAS, ce qui limite les impayés à 250 € en moyenne annuelle. Les secours accordés aux familles en extrême difficulté sociale, représentent une charge annuelle moyenne de l'ordre de 500 €.

4.6.5- Le coût de la restauration scolaire

Les dépenses et recettes du service de restauration scolaire ont progressé de 2,5 % en moyenne annuelle sur la période. Au sein des dépenses, les charges de personnel ont été stabilisées (- 0,7 % par an) tandis que les achats de biens et de services (constitués pour l'essentiel par les achats alimentaires) progressaient fortement (+ 6,6 % par an). Les premières ne représentent plus que 53 % des dépenses en 2016 contre 58 % en 2013. La participation des familles couvre désormais près de 44 % du coût du service contre 41 % en 2013.

En 2016, le coût de fabrication et de distribution d'un repas s'élève à 7,56 € contre 8,24 € en 2013. Cette évolution à la baisse s'explique pour l'essentiel par la progression significative du nombre de repas servis (+ 6 % par an), plus importante que celle des dépenses globales. La commune alloue un montant de 4,17 € pour chaque repas consommé tandis qu'elle y affectait 4,78 € en 2013. Sa participation a ainsi fléchi de plus de 4 % par an.

Tableau n° 41 : Coût d'un repas pour la commune

En €	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Dépenses rattachées au service des cuisines scolaires (hors investissement)	219 721	227 312	224 319	236 508	+ 2,5 %
<i>dont dépenses de personnel (cuisine et entretien) budget commune</i>	47 202	42 798	42 195	44 602	- 1,9 %
<i>dont dépenses de personnel de surveillance et animation de 11h30 à 13h30 budget commune</i>	28 384	36 162	35 204	38 023	+ 10,2 %
<i>dont dépenses de personnel de surveillance et animation de 11h30 à 13h30 budget CCAS</i>	52 614	52 935	49 368	43 029	- 6,5 %
Sous/total dépenses de personnel	128 200	131 895	126 767	125 654	- 0,7 %
<i>dont dépenses de fournitures et petits équipements</i>	896	1 972	1 249	1 854	+ 27,4 %
<i>dont dépenses de fluides et d'entretien</i>	6 789	4 350	4 640	3 747	- 18,0 %
<i>dont achats alimentaires</i>	82 413	85 105	89 132	100 732	+ 6,9 %
<i>dont contrôles</i>					
<i>dont autres dépenses</i>	1 422	3 991	2 531	4 522	+ 47,0 %
Sous/total achats de biens et de services	91 520	95 418	97 552	110 855	+ 6,6 %
Part des dépenses de personnel	58,3 %	58,0 %	56,5 %	53,1 %	
Part des achats	41,7 %	42,0 %	43,5 %	46,9 %	
Nombre de jours de cantine	141	141	139	139	- 0,5 %
Dépenses par jour de cantine	1 558	1 612	1 614	1 701	+ 3,0 %
Nombre de repas servis par jour en moyenne	189	193	205	225	+ 6,0 %
Coût d'un repas	8,24	8,35	7,87	7,56	- 2,8 %
Recettes rattachées au service des cuisines scolaires (hors investissement)	219 721	227 312	224 319	236 508	+ 2,5 %
<i>dont participation de la commune</i>	127 251	138 320	121 188	130 380	+ 0,8 %
<i>dont participation des familles</i>	90 516	88 759	101 621	103 345	+ 4,5 %
<i>dont autres recettes</i>	1 954	233	1 511	2 782	+ 12,5 %
Recettes par jour de cantine	656	631	742	764	+ 5,2 %
Recettes par repas (hors participation commune)	3,47	3,27	3,62	3,39	- 0,7 %
Coût net d'un repas pour la commune	4,78	5,08	4,25	4,17	- 4,4 %
Part de la participation communale	57,9 %	60,9 %	54,0 %	55,1 %	
Part du prix acquitté par les familles	41,2 %	39,0 %	45,3 %	43,7 %	

Source : commune

4.7- L'organisation et le coût des transports scolaires

La commune a passé un marché pour le transport des élèves de deux groupes scolaires qui déjeunent au restaurant scolaire.

Le service de restauration définit tous les matins le nombre et le type de bus à mobiliser. Pour certaines activités périscolaires, les élèves des écoles élémentaires sont transportés en minibus. Le CCAS en possède trois disposant chacun de neuf places, conduits et entretenus par le personnel municipal. L'élargissement des TAP aux maternelles ne s'est pas traduit par l'inflation du nombre de transports, les activités étant organisées dans les locaux ou à proximité de l'école.

Les dépenses liées au service ont cru de 2,2 % par an. Elles sont intégralement couvertes par la commune. Du fait de la progression du nombre d'enfants transportés, le coût du trajet individuel diminue de près de 8 % pour atteindre 2,40 € en 2016, contre 3,04 € en 2013. Ce coût demeurant élevé, la commune pourrait étudier une organisation intégralement en régie.

Tableau n° 42 : Evolution du coût du transport des scolaires pour la commune

En €	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Dépenses rattachées au transport scolaire (hors sorties scolaires)	29 407	30 747	30 611	31 362	+ 2,2 %
dont transports collectifs	14 703	15 373	15 306	15 773	+ 2,4 %
dont dépenses de personnel	14 703	15 373	15 306	15 590	+ 2,0 %
Nombre de lignes de ramassage	1	1	1	1	0,0 %
Nombre de trajets	210	214	210	211	+ 0,2 %
Dépenses par trajet	140	144	146	149	+ 2,0 %
Nombre d'enfants ramassés en moyenne journalière	46	47	56	62	+ 10,5 %
<i>dont écoles maternelles</i>	4	8	12	13	+ 48,1 %
<i>dont écoles élémentaires</i>	42	39	44	49	+ 5,3 %
Coût d'un trajet individuel	3,04	3,06	2,60	2,40	- 7,7 %
Recettes rattachées au transport scolaire (hors sorties scolaires)	29 407	30 747	30 611	31 362	+ 2,2 %
dont participation de la commune	29 407	30 747	30 611	31 362	+ 2,2 %
dont participation des familles	0	0	0	0	
dont autres recettes	0	0	0	0	
Coût net d'un trajet pour la commune	3,04	3,06	2,60	2,40	- 7,7 %

Source : commune

4.8- Le coût de fonctionnement consolidé

Le coût net global de fonctionnement de l'ensemble des compétences liées au scolaire oscille entre 900 k€ et 1 M€, fléchissant en 2016. Par élève, il diminue de 2,6 % et s'établit à 1 036 € en 2016. Cet indicateur n'a d'autre valeur que mathématique car il masque des écarts importants entre maternelle et élémentaire et entre public et privé. Par ailleurs, la population concernée n'est pas la même pour chaque compétence. Le coût net des seules compétences scolaire et périscolaire est de 853 € en 2016.

Cette évolution traduit la maîtrise des charges liées aux compétences exercées dans ce domaine (+ 1,1 % seulement) mais aussi l'opportunité offerte par la réforme des rythmes scolaires de cofinancement du service périscolaire que la commune mettait en œuvre jusqu'à présent sans aide des partenaires institutionnels. Les recettes couvrent en effet plus d'un tiers des dépenses du service en 2016 contre moins de 28 % en 2013.

Tableau n° 43 : Le coût net de fonctionnement consolidé

En €	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
Scolaire	568 555	572 111	572 902	581 523	+ 0,8 %
Périscolaire	231 823	239 701	254 178	173 643	- 9,2 %
Restauration	127 251	138 320	121 188	130 380	+ 0,8 %
Transports	29 407	30 747	30 611	31 362	+ 2,2 %
Coût net global	957 036	980 879	978 879	916 908	- 1,4 %
Nombre d'élèves scolarisés à Crest	853	873	875	885	+ 1,2 %
Coût net par élève scolarisé	1 122	1 124	1 119	1 036	- 2,6 %
Coût net par élève scol. et périscol. uniquement	938	930	945	853	- 3,1 %
<i>Taux de couverture des dépenses globales avant participation communale</i>	27,5 %	33,5 %	32,7 %	33,4 %	

Source : commune, retraitements CRC

Les dépenses de fonctionnement liées aux compétences scolaires au sens large ont représenté 12 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune et du CCAS en 2016 contre 9,2 % en 2013. Les recettes de fonctionnement ont représenté 3,5 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune et du CCAS en 2016 contre 2 % en 2013.

4.9- Les dépenses d'investissement et leur financement

Les dépenses d'équipement sont pour l'essentiel constituées de travaux de rénovation et d'isolation énergétique, la commune n'ayant réalisé aucune construction de bâtiment scolaire sur la période examinée. Un plan de rénovation des huisseries a été achevé en 2013.

Les dépenses informatiques sont relativement faibles. La commune n'a pas installé de tableaux de bord interactifs ni équipé les classes d'ordinateurs portables ou de tablettes. En revanche, certaines salles disposent de vidéoprojecteurs en plafond et deux salles informatiques sont dotées de vingt ordinateurs.

Les subventions (réserve parlementaire et DETR³⁴) ont assuré 46 % du financement des dépenses d'investissement dans les écoles.

Tableau n° 44 : Evolution des dépenses d'équipement liées à l'exercice des compétences scolaire et périscolaire et de leur financement

En €	2013	2014	2015	2016
Dépenses d'investissement scolaires	183 142	23 266	61 891	39 361
Travaux de construction et grosses réparations	174 801	11 179	54 881	30 591
Matériel informatique	2 549	7 090	3 998	6 557
Autres acquisitions (mobiliers...)	5 793	4 997	3 012	2 213
Recettes d'investissement scolaires	183 142	26 623	61 891	39 361
Subventions diverses (État, département...)	74 380	26 623	5 769	13 116
Part des subventions	40,6 %	100,0%	9,3 %	33,3 %

Source : commune

L'ordonnateur a indiqué que « la population projetée en 2030 serait d'environ 9 850 habitants et les équipements auraient les capacités suffisantes pour accueillir cette population. » Dès lors, « il n'est pas envisagé de construction de bâtiments scolaires, ni de travaux pour l'ouverture de classe ». Néanmoins, une programmation pluriannuelle des investissements a été élaborée en matière scolaire. Elle concerne, en sus des travaux de rénovation prévus chaque année, l'étanchéité des toitures.

En outre, l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) de la commune, qui a fait l'objet de d'une délibération le 14 avril 2016 et d'un arrêté préfectoral le 28 juin 2016, prévoit, dans sa première période triennale 2016-2018, des travaux d'accessibilité dans les écoles, pour un montant global de 80 k€. Cet agenda bénéficie du soutien de la DETR.

Enfin, tous les logements de fonction des écoles ont été réaffectés à d'autres activités (inspection de l'Education nationale, centre médico-scolaire, RASED³⁵).

4.10- Conclusion sur la gestion de la compétence scolaire³⁶

La population scolarisée en école primaire publique ou privée à Crest a progressé de 1 %, atteignant 898 élèves à la rentrée 2017. La part de 30 % d'élèves scolarisés dans le privé est nettement supérieure à celle de l'Académie de Grenoble qui s'élevait à 16,7 % en 2014.

³⁴ Dotation d'équipement des territoires ruraux versée par l'État.

³⁵ Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté.

³⁶ Avec périscolaire, restauration et transports scolaires.

La contribution de la commune à l'école privée ne reflète pas les coûts du service constatés au compte administratif. Le nombre moyen d'enfants par classe dans le public est inférieur à celui observé au plan national aussi bien en maternelle (23 contre 26) qu'en élémentaire (22 contre 23).

La commune a mis en œuvre dès 1996 des activités périscolaires à destination des élèves des classes élémentaires. Ce service de qualité est apprécié des familles. La réforme des rythmes scolaires a eu pour conséquence l'extension du dispositif aux enfants de maternelle. Si elle a engendré des dépenses nouvelles, les recettes induites ont permis à la commune de faire cofinancer un service dont elle assumait seule le coût jusqu'à présent. La commune se donne une année de réflexion pour adopter le cas échéant une nouvelle organisation du temps scolaire et revenir à la semaine des quatre jours.

Le coût net moyen de fonctionnement par élève des compétences scolaires au sens large (comprenant le périscolaire, la restauration et les transports scolaires) diminue de 2,6 % et s'établit à 1 036 € en 2016 (657 € pour la compétence scolaire *stricto sensu*). Cette évolution traduit la maîtrise des charges liées à ces compétences (+ 1,1 % par an seulement) mais aussi la perception de recettes nouvelles. Le reste à charge pour la collectivité s'élève à 917 k€ en 2016 contre 957 k€ en 2013, et a ainsi régressé de 1,4 % par an.

En définitive, l'évolution des dépenses scolaires n'est pas à l'origine de la dégradation de la situation financière de la commune par ailleurs observée.

5- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

5.1- L'information budgétaire

5.1.1- Les dates de tenue du débat d'orientation budgétaire et d'approbation des actes budgétaires

Les dates de tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) et d'approbation des actes budgétaires ont respecté les délais et dates prescrits par le CGCT. La commune approuve son budget en décembre N-1, de manière assez précoce de telle sorte que la reprise des résultats constatés au CA n'est pas réalisée au BP.

Au cours de la période sous revue, une présentation publique du projet de budget est intervenue entre la tenue du DOB et l'approbation du budget.

5.1.2- Le rapport sur les orientations budgétaires

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). L'article 107 de la loi du 7 août 2015 dite loi « NOTRÉ » et le décret du 24 juin 2016 pris en application renforcent les obligations relatives à la transparence financière dont le ROB est un des vecteurs essentiels. Doivent notamment y être précisées les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI dont elle est membre, la programmation pluriannuelle des investissements, des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette ainsi que l'évolution prévisionnelle des soldes d'épargne brute et de l'endettement. Des obligations supplémentaires en matière de gestion des ressources humaines sont opposables aux communes de plus de 10 000 habitants.

Le contenu du ROB de la commune a peu évolué. Le contenu du ROB 2017, présenté au conseil municipal le 28 octobre 2016, ne répond pas aux dispositions des textes précités. Il est assez succinct et littéral, comporte peu d'éléments chiffrés et ne permet pas aux membres du conseil municipal et au public de se faire une juste appréciation de la situation financière de la collectivité. Aucune évolution, rétrospective ou prévisionnelle, n'est communiquée des principaux postes de recettes et de charges ainsi que des soldes d'épargne (excédent brut de fonctionnement, capacité d'autofinancement brute et nette). Le niveau de la dette, son évolution ainsi que la capacité de désendettement ne sont pas indiqués. Les projets d'investissement sont portés à connaissance, sans évaluation chiffrée et aucune prospective financière ne précise leur soutenabilité et leur impact sur l'endettement. Enfin, aucun élément relatif aux relations financières avec la 3CPS n'est mentionné.

Le ROB pour 2018 communiqué par l'ordonnateur, s'il a été complété des soldes d'épargne et de la capacité de désendettement des exercices 2014 à 2016, ne répond toujours pas aux nouvelles dispositions légales et réglementaires auxquelles la chambre demande à l'ordonnateur de se conformer. Font défaut les éléments prévisionnels concernant ces agrégats, le niveau de l'endettement en valeur absolue et son évolution historique et prospective ainsi qu'une programmation pluriannuelle des investissements chiffrée.

5.1.3- Les délibérations d'approbation des documents budgétaires

Le conseil municipal n'adopte pas de délibération pour l'adoption du BP, le maire transmettant au contrôle de légalité le document budgétaire revêtu de la signature des conseillers municipaux. Or la note explicative de synthèse jointe à la convocation des membres de l'assemblée délibérante (article L. 2121-12 du CGCT), est très succincte. Afin d'améliorer l'information délivrée, pourrait être adoptée une délibération formelle présentant le BP, comportant le montant des crédits votés par chapitre, avec rappel des montants de l'exercice antérieur de manière à indiquer les évolutions d'une année sur l'autre, et par des commentaires explicitant les variations constatées. L'évolution des principaux indicateurs financiers et celle de la dette pourrait également être précisée.

Les délibérations d'approbation du CA se limitent à indiquer les grandes masses des dépenses et des recettes par section, ainsi que les résultats de chaque section. Il serait utile, pour une information éclairée des conseillers municipaux, que cette présentation soit complétée par les mêmes informations que celles indiquées supra pour le BP.

L'ordonnateur a indiqué que des délibérations formelles seraient adoptées pour l'adoption du budget primitif et du compte administratif, sans en préciser le contenu.

5.1.4- Les informations contenues dans les documents budgétaires

5.1.4.1- *Les informations statistiques, fiscales et les ratios*

Les informations statistiques, fiscales et financières (potentiel fiscal et financier) ne figurent pas au BP 2017 (page I-A). Le ratio n° 8 présente un écart avec celui calculé par la chambre. En outre, les ratios de la strate sont absents sur l'ensemble des documents budgétaires de la période (budgets primitifs et comptes administratif), privant de la comparaison avec les communes comparables.

Tableau n° 45 : Les ratios obligatoires €

Ratios		Commune	CRC	Strate
1	DRF/population	944,26	944,26	990,00
2	Produit impositions/population	474,40	474,40	490,00
3	RRF/population	982,76	982,76	1 213,00
4	Dépenses équipement/population	123,33	123,33	373,00
5	Dettes/population	1 336,15	1 335,91	928,00
6	DGF/population	158,88	158,88	217,00
7	Dépenses personnel/DRF	46,20 %	46,20 %	53,6 %
8	DF + remboursement capital dette/RRF	107,20 %	111,24 %	88,6 %
9	Dépenses équipement /RRF	12,55 %	12,55 %	30,7 %
10	Dettes/RRF	135,96 %	135,93 %	76,5 %

Source pour les indicateurs de la strate : DGCL, les finances des collectivités territoriales 2015

La chambre invite l'ordonnateur à faire figurer systématiquement les informations statistiques, fiscales et financières ainsi que les ratios de la strate dans les documents budgétaires.

5.1.4.2- Le détail du calcul des intérêts courus non échus

Le détail du calcul des intérêts courus non échus n'est communiqué ni au CA 2015 ni au BP 2017.

5.1.4.3- La nomenclature fonctionnelle

La nomenclature fonctionnelle est renseignée au CA 2015 et au BP 2017. Toutefois, l'analyse des sous-fonctions 211 et 212 (écoles maternelles et écoles primaires) n'apparaît pas totalement fiable.

5.1.4.4- Les états de la dette

Sur les états de la dette A2.2 aussi bien au CA 2015 qu'au BP 2017, il est indiqué à tort qu'aucun emprunt ne peut faire l'objet d'un remboursement anticipé. Pour la plupart des emprunts, le profil d'amortissement n'est pas précisé. Les emprunts à taux variable doivent être codifiés « V » et non « R ». Sur l'état A2.3, le coût de sortie des trois emprunts en devises n'est pas indiqué. Cette information doit être sollicitée auprès de la banque qui est tenue de la communiquer.

5.1.4.5- Le calcul du ratio d'endettement

L'état B1.2 relatif au calcul du ratio d'endettement prenant en compte les garanties d'emprunt est absent au CA 2015. Il n'est pas correctement renseigné au BP 2017, la commune ayant mentionné un montant d'annuités garanties hors logement social et un montant d'annuité de la dette nuls alors qu'ils sont respectivement de 220 612,77 € et 1 291 300 €.

5.1.4.6- Les annexes relatives aux engagements

La liste des subventions allouées aux associations figure bien sur l'état B1.7 au CA 2015 et au BP 2017 et est renseignée de manière complète. *A contrario*, les prestations en nature ne sont jamais mentionnées alors que la commune alloue aux associations ce type d'avantages.

5.1.4.7- L'état des effectifs

L'état des effectifs (annexe IV-C1.1) fait apparaître des données qui ne reflètent pas les effectifs réellement présents. Ainsi, les états au CA 2016 et au BP 2017 sont divergents alors qu'ils devraient donner une même photographie.

Tableau n° 46 : Ecart Annexe des effectifs CA 2016 / BP 2017

	CA 2016						BP 2017					
	Emplois budgétaires			Effectifs pourvus en ETPT			Emplois budgétaires			Effectifs pourvus en ETPT		
	Emplois permanents à TC	Emplois permanents à TNC	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Emplois permanents à TC	Emplois permanents à TNC	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total
Filière administrative	31	2	33	30	2	32	33	2	35	32	0	32
Filière technique	35	5	40	38	1	39	40	5	45	39	0	39
Filière sociale	4	2	6	4	1	5	6	2	8	5	0	5
Filière police	7	0	7	7	0	7	7	0	7	7	0	7
Total	77	9	86	79	4	83	86	9	95	83	0	83

Source : CA 2016, BP 2017

En outre, le tableau relatif aux non-titulaires ne renseigne pas sur les indices dont relèvent les intéressés ou la rémunération qui leur est servie. Ces éléments doivent être mentionnés.

5.2- La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

5.2.1- La structuration budgétaire

La commune dispose en 2016 d'un budget principal et trois budgets annexes (BA). Le budget principal relève de l'instruction M14. Les BA afférents aux services de l'eau et de l'assainissement relèvent de l'instruction M49. Enfin, le BA créé pour l'exploitation touristique de la Tour de Crest relève de l'instruction M4. En 2015, les BA « Budget Immobilier d'Entreprise (BIE) Martin Hérold » et « ZAC de la Condamine », relevant tous deux de l'instruction M14, ont été clôturés suite au transfert de la compétence économique à la 3CPS. Au CA 2016, la surface budgétaire consolidée excède 12,2 M€. Les opérations retracées au budget principal représentent près de 88 % du budget consolidé.

Tableau n° 47 : Structuration budgétaire de la commune

En k€	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Total
Budget principal	8 642	2 160	10 802
Budget annexe eau	434	383	817
Budget annexe assainissement	258	88	346
Budget annexe Tour de Crest	257	24	281
Total	9 591	2 655	12 246

Source : CA 2016

5.2.2- L'équilibre du budget principal

Aux termes de l'article L. 1612-4 du CGCT, « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

Ces dispositions n'ont pas été respectées au budget primitif 2017, l'annuité en capital de la dette n'étant pas couverte par des ressources propres. Il est rappelé à l'ordonnateur que les participations affectées au plan d'aménagement d'ensemble conduit par la collectivité ne sont pas des ressources propres car elles ont financé des équipements identifiés³⁷.

Tableau n° 48 : Vérification du respect de règle de l'équilibre au BP 2017 €

Dépenses à couvrir par des ressources propres	
Annuité en capital de la dette	935 000
Total	935 000
Ressources admises en couverture	
FCTVA	160 000
Taxes aménagement	44 000
Produits de cessions	311 000
Capacité autofinancement brute	333 200
Total	848 200
Ecart	- 86 800

Source : BP 2017

La chambre rappelle que les communes ont la possibilité de procéder à une reprise anticipée des résultats de l'exercice clos et d'affecter provisoirement celui-ci au BP de l'exercice en cours, conformément aux dispositions des articles L. 2311-5 et R. 2311-13 du CGCT³⁸. Le résultat de l'exercice 2016 s'établissant à 310 k€, l'application de cette procédure aurait permis de respecter les dispositions précitées du CGCT.

5.2.3- La qualité des prévisions

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et celles votées par l'assemblée délibérante permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. En l'espèce, les taux d'exécution de la commune sont très satisfaisants en dépenses de fonctionnement – 98 % en moyenne sur la période et en recettes de fonctionnement – 101 % en moyenne sur la période.

Les dépenses d'équipement présentent un taux d'exécution de 67,6 %. La commune ne recourt actuellement à la technique des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) que pour une seule opération d'un montant de 280 k€, qui concerne la transformation de l'ancienne caserne des pompiers en galerie d'art.

³⁷ En effet, l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 1, chapitre 2 points 4. 2. 1) dispose que « les subventions, dotations et fonds de concours destinés à financer des dépenses d'équipement doivent conserver leur affectation, conforme à la volonté de la partie versante, et ne font pas partie des ressources propres. »

³⁸ Cette reprise anticipée des résultats d'un exercice N-1 à l'exercice N ne peut être faite qu'entre le 31 janvier et le 31 mars. Elle doit, par ailleurs, être justifiée par la production d'une fiche de calcul des résultats prévisionnels. Cette fiche ainsi qu'un tableau des résultats d'exécution du budget sont établis par l'ordonnateur et visés par le comptable, qui les accompagne soit du compte de gestion, s'il est arrêté à cette date, soit d'une balance établie après prise en charge du dernier bordereau de titres et de mandats. Source : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q12/12-65225QE.htm>.

Tableau n° 49 : Exécution budgétaire 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne 2011-2016
Dépenses réelles de fonctionnement	98,1 %	98,4 %	98,9 %	99,1 %	97,6 %	96,4 %	98,1 %
Recettes réelles de fonctionnement	104,1 %	101,1 %	102,5 %	100,0 %	102,1 %	101,7 %	101,9 %
Dépenses d'équipement	49,4 %	70,2 %	75,1 %	79,0 %	78,6 %	53,5 %	67,6 %
Recettes d'équipement	69,0 %	69,4 %	71,1 %	83,0 %	76,2 %	88,23 %	76,2 %

Source : comptes administratifs

En outre, les taux d'exécution budgétaire concernant les cessions d'immobilisations sont faibles (sauf pour 2011 et 2014), ce qui peut s'expliquer par un décalage d'une année dans la réalisation des ventes. La prévision doit être affinée pour que les produits correspondants soient inscrits sur l'exercice de leur perception. L'ordonnateur a indiqué que le taux d'exécution des produits de cession avait été de 93 % en 2017.

Tableau n° 50 : Exécution des cessions d'immobilisation

En €	Crédits ouverts (BP + DM + RAR N-1) au chap. 024	Recettes F (C/775)	Taux d'exécution
CA 2011	205 000	210 941	102,9 %
CA 2012	113 900	9 162	8,0 %
CA 2013	252 095	125 534	49,8 %
CA 2014	0	0	SO
CA 2015	362 100	51 991	14,4 %
CA 2016	735 052	168 937	23,0 %

Source : comptes administratifs

5.2.4- Les rattachements des produits et des charges

Le taux de rattachement des charges de fonctionnement représente 6 % des dépenses réelles et celui des produits 1 % des recettes réelles de fonctionnement.

Tableau n° 51 : Rattachement des charges et des produits 2011-2016

En k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses fonctionnement - opérations réelles	5 310,3	8 629,6	8 829,1	8 526,0	8 308,7	7 475,0
dont opérations rattachées	461,0	428,6	438,6	434,9	479,7	486,0
Part des dépenses rattachées	8,7 %	5,0 %	5,0 %	5,1 %	5,8 %	6,5 %
Recettes fonctionnement - opérations réelles	9 914,1	9 905,2	10 355,5	9 368,4	10 523,1	8 635,7
dont opérations rattachées	24,9	8,4	24,4	313,5	138,5	41,3
Part des recettes rattachées	0,3 %	0,1 %	0,2 %	3,3 %	1,3 %	0,5 %

Source : comptes administratifs

Des recettes concernant notamment des indemnités attendues pour les risques statutaires n'ont pas été rattachées en 2016 à l'exercice au cours duquel elles ont été effectuées. La chambre invite l'ordonnateur à procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice au cours duquel se situe leur fait générateur, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices.

L'ordonnateur a précisé avoir pris en compte cette observation dès l'exercice 2017.

5.2.5- Les provisions

Trois dotations aux provisions pour dépréciation des actifs circulants ont été constituées en 2016 pour un montant de 72 k€ au CA 2016. Or sur l'annexe « IV A4 état des provisions » seules deux provisions ont été mentionnées pour un montant total de 63 k€.

En revanche, aucune dotation pour risques et charges n'a été constituée sur la période, alors même que cinq contentieux sont en cours. La chambre rappelle les termes de l'article R. 2321-2 du CGCT, qui précisent que « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru* ».

5.2.6- L'actif

Des discordances représentant globalement un écart de 836 k€ ont été relevées entre l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire physique de l'ordonnateur. Les principaux écarts concernent les comptes 2423 (immobilisations mises à dispo d'un EPCI), 21318 (autres bâtiments publics) et 2158 (autres installations et matériel et outillage techniques).

L'ordonnateur a saisi le comptable et s'est engagé à établir lors du prochain exercice un inventaire fiable en lien avec lui.

5.2.7- Le passif

L'examen de l'état de la dette fin 2016 révèle des discordances entre le montant indiqué au CA par l'ordonnateur et celui mentionné dans le compte de gestion par le comptable sur le budget principal et sur les budgets annexes de l'eau et l'assainissement. L'ordonnateur a saisi le comptable aux fins de régularisation de ces discordances qui perdurent depuis plusieurs exercices.

Tableau n° 52 : Écart CA/CG Compte 1641

CRD en €		CA 2016	CG 2016	Écart CA/CG
BP	Compte 1641	11 378 623,48	11 288 743,59	89 879,89
BA Eau	Compte 1641	2 116 689,65	2 143 147,76	- 26 458,11
BA Assainissement	Compte 1641	51 579,30	80 682,10	- 29 102,80
BA Tour	Compte 1641	27 738,71	27 738,71	0

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

5.2.8- Les régies

La commune a institué huit régies, six de recettes, une d'avances et une mixte. Les dossiers de régie sont tenus conformément à l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006. En revanche, aucun contrôle des régies n'a été mis en place par l'ordonnateur. La chambre lui rappelle les termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, qui précisent que : « *les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances [...] sont soumis aux contrôles [...] de l'ordonnateur* ».

5.2.9- Les délais de paiement

Le délai global de paiement du budget principal, orienté à la baisse en 2016, se situe en deçà du seuil réglementaire de 30 jours sur la période 2014-2016.

Tableau n° 53 : Délais moyens de paiement

	2014	2015	2016
Budget principal	19,2	19,6	18,5
BA Eau	21,4	26,1	19,7
BA Assainissement	18,9	24,6	28,7
BA Régie de la Tour de Crest	19,1	20,5	19,1

Source : Application Delphe

5.3- Conclusion sur l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

L'information budgétaire délivrée par la commune sur la période n'est pas complètement satisfaisante. Le rapport sur les orientations budgétaires doit être sensiblement enrichi pour satisfaire aux nouvelles dispositions légales et réglementaires. Une délibération présentant les évolutions significatives par rapport à l'exercice précédent et les principaux indicateurs financiers pourrait être adoptée pour l'approbation du CA et du BP. Concernant la confection des documents budgétaires, l'ordonnateur veillera notamment à communiquer les ratios financiers permettant la comparaison avec les communes de taille semblable, le ratio d'endettement prenant en compte les garanties d'emprunt, ainsi que les éléments relatifs à la rémunération des non-titulaires.

En outre, la règle de l'équilibre n'était pas respectée au budget 2017 et les discordances sur l'actif et le passif entre le compte de gestion et le compte administratif doivent être régularisées. Sur ce dernier point, l'ordonnateur a pris l'initiative de se rapprocher du comptable.

6- LA SITUATION FINANCIERE

6.1- La méthodologie retenue

La méthodologie pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets. Le périmètre retenu est celui du budget principal, le seul relevant de l'instruction M14. La dette des budgets annexes sera toutefois également appréhendée.

6.2- L'évolution des soldes d'épargne

Le précédent rapport de la chambre concernait les exercices 2004 à 2009. Il avait mis en évidence le faible niveau de la capacité d'autofinancement (CAF) brute par habitant en 2009 par rapport aux communes comparables. La CAF brute représente l'excédent résultant de la section de fonctionnement et est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles³⁹. Bien qu'orienté à la baisse, l'endettement par habitant était supérieur en 2008 de 43 % à celui de la strate.

Ces deux agrégats ont connu une évolution contrastée : après avoir progressé entre 2011 et 2013, la CAF brute a régressé pour se situer à 600 k€ en 2016, soit 8 % des produits de gestion contre 10 % en début de période. Le taux d'épargne se situait à 15,4 % pour la strate⁴⁰ en 2016. L'endettement se situait toujours, en 2016, à un niveau nettement supérieur à celui des communes comparables.

Le niveau de la CAF a été bonifié en 2015 par un reversement de l'excédent de clôture du BA ZAC de la Condamine à hauteur de 1,2 M€. Cet élément non récurrent ne doit pas masquer que la situation financière s'est dégradée sur les trois derniers exercices.

³⁹ Définition rappelée dans le mémento financier et fiscal du maire ; voir également la circulaire 3C-02 en ligne sur le site du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics. L'instruction M14 applicable aux communes comptabilise par une opération d'ordre les produits de cession en recettes d'investissement.

⁴⁰ Les comparaisons avec la strate (communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé FPU) proviennent du site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

Tableau n° 54 : Evolution de la CAF brute

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
CAF brute	957	846	987	703	1 821	619	- 8,3 %
Hors éléments exceptionnels	957	846	987	703	665	619	- 8,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,4 %</i>	<i>9,1 %</i>	<i>10,2 %</i>	<i>7,9 %</i>	<i>7,6 %</i>	<i>7,9 %</i>	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Le recul de plus de 8 % de la CAF brute en moyenne annuelle a pour origine un repli plus important des produits que des charges de gestion (- 14,5 % contre - 12,6 %). Cette déflation globale du budget principal de la commune s'explique par son adhésion à la 3CPS en 2014. Les transferts de compétences réalisés en 2014 ont en effet représenté 22 % des charges de gestion de la commune et 11 % des recettes de gestion constatées au CA 2013.

Tableau n° 55 : Evolution des produits et des charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution
Produits de gestion	9 168	9 348	9 651	8 935	9 909	7 840	- 14,5 %
- Charges de gestion	7 851	8 109	8 241	7 856	7 662	6 863	- 12,6 %
= Excédent brut de fonctionnement	1 317	1 239	1 410	1 079	2 247	977	- 25,8 %
Hors éléments exceptionnels	1 317	1 239	1 410	1 079	1 091	977	- 25,8 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,4 %</i>	<i>13,3 %</i>	<i>14,6 %</i>	<i>12,1 %</i>	<i>12,5 %</i>	<i>12,5 %</i>	

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Après déduction d'une annuité en capital de la dette qui tend à progresser, la CAF nette, hors éléments exceptionnels, devient structurellement négative à compter de 2014.

Tableau n° 56 : Evolution de la CAF nette

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CAF brute hors éléments exceptionnels	957	846	987	703	665	619
- Annuité en capital de la dette	841	877	916	922	903	936
= CAF nette ou disponible	116	- 31	71	- 219	- 238	- 316

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.3- L'évolution des produits de gestion

Les recettes sont composées de recettes « flexibles » sur lesquelles la commune a une latitude d'action. Il s'agit des ressources fiscales et des produits d'exploitation recouverts sur le domaine public. Elles sont également constituées de recettes « rigides », telles que les dotations de l'État et les versements de la communauté de communes.

Il est nécessaire de distinguer deux périodes, 2014 marquant une rupture dans la structuration budgétaire de la commune. Celle-ci a connu une progression globale des produits de gestion de 5 % entre 2011 et 2013, sous l'effet du dynamisme des bases fiscales. En revanche, la période triennale suivante est marquée par un repli des produits de 12 %, en raison du transfert de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en 2016 (avec un retard de deux ans) mais aussi du fait de la réduction importante des concours de l'État.

Le transfert de la fiscalité économique et de la TEOM à la 3CPS d'une part, la création d'une fiscalité additionnelle intercommunale mise en œuvre sur les ménages crestois se traduisant par une baisse des taux d'imposition de la commune à due concurrence d'autre part, ont induit une perte d'autonomie financière de la commune. En effet, les recettes fiscales régressent globalement de 30 % et les produits flexibles ne représentent plus que 61 % des produits de gestion en 2016 contre 71 % en 2011.

Tableau n° 57 : Composition et évolution des produits de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2011/2013	Évolution 2014/2016	Évolution 2011/2016
Ressources fiscales propres	6 114	6 304	6 675	4 819	4 996	4 302	+ 9,2 %	- 10,7 %	- 29,6 %
Ressources d'exploitation	402	416	416	667	1 620	474	+ 3,5 %	- 28,9 %	+ 17,9 %
Produits "flexibles" (a)	6 516	6 720	7 090	5 486	6 615	4 776	+ 8,8 %	- 12,9 %	- 26,7 %
Dotations et participations	2 972	2 993	2 977	2 206	1 994	1 760	+ 0,2 %	- 20,2 %	- 40,8 %
Fiscalité reversée	-321	-365	-417	1 242	1 300	1 304	NS	+ 5,0 %	NS
Produits "rigides" (b)	2 652	2 628	2 561	3 448	3 294	3 064	- 3,4 %	- 11,1 %	+ 15,5 %
Produits de gestion (a+b)	9 168	9 348	9 651	8 935	9 909	7 840	+ 5,3 %	- 12,3 %	- 14,5 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.3.1- Le produit fiscal

Les ressources fiscales représentent 55 % des produits de gestion en 2016, contre 67 % en 2011. Elles s'élèvent en 2016 à 4,3 M€, contre 6,1 M€ en 2013.

6.3.1.1- La fiscalité directe locale

La structure fiscale de la commune a été profondément remodelée sur la période. Alors que la fiscalité économique représentait 15 % de son produit fiscal en 2011, elle n'est plus perçue par la commune en 2016. Depuis 2014, les impôts directs locaux sont composés pour l'essentiel de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), dont les produits atteignent respectivement 2 M€ et 1,8 M€ en 2016, soit 52 % et 46 % du produit de la fiscalité directe locale.

Tableau n° 58 : Evolution des recettes fiscales brutes et nettes

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Part en 2011	Part en 2016
TH	2 238	2 368	2 425	1 975	2 092	2 027	39,6 %	52,4 %
TFPB	1 867	1 975	2 057	1 738	1 769	1 793	33,0 %	46,4 %
TFPNB	56	54	55	45	44	45	1,0 %	1,2 %
TEOM	625	661	679	692	704	0	11,1 %	0,0 %
S/t taxes « ménages »	4 785	5 059	5 217	4 449	4 610	3 865	84,6 %	100,0 %
TAFNB	11	9	9	0	0	0	0,2 %	0,0 %
CFE	487	483	546	0	0	0	8,6 %	0,0 %
CVAE	283	275	308	0	0	0	5,0 %	0,0 %
IFER	47	51	52	0	0	0	0,8 %	0,0 %
TASCOM	42	44	67	0	0	0	0,7 %	0,0 %
S/t taxes « économiques »	870	861	982	0	0	0	15,4 %	0,0 %
Produit brut	5 655	5 920	6 199	4 449	4 610	3 865	100,0 %	100,0 %
FNGIR	- 321	- 325	- 325	- 325	- 325	- 325		
FPIC	0	- 40	- 91	- 22	77	79		
AC	0	0	0	1 589	1 548	1 548		
Produit net	5 334	5 555	5 783	5 691	5 910	5 167		

Source : état fiscal 1288 M 2011 à 2016 et collectivités-locales.gouv.fr pour 2011

La commune contribue au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) à hauteur de 325 k€, ce qui signifie qu'elle a été une des bénéficiaires de la réforme de la taxe professionnelle (TP) intervenue en 2010. Les recettes venues en remplacement étaient supérieures au produit 2009 de la TP à hauteur de 22 %. La situation de la commune était alors favorable car elle percevait un panier fiscal présentant une certaine dynamique et reversait une contribution qui n'avait pas vocation à évoluer. Le versement d'une attribution de compensation par l'EPCI traduit le fait que le produit fiscal global perçu en 2016 est inférieur

à celui de 2011. La situation demeure néanmoins favorable depuis l'adhésion à la 3CPS, puisque, jusqu'au transfert de la TEOM en 2016⁴¹, le produit net global a progressé (la commune bénéficie notamment du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC⁴²).

La réintégration du produit transféré à la 3CPS, que ce soit la fiscalité « ménages » additionnelle, la TEOM ou la fiscalité économique, permet de déterminer l'évolution du produit fiscal levé par le bloc communal (commune et EPCI) à Crest. Celle-ci s'établit à + 3,3 % par an, la fiscalité « ménages » s'avérant moins performante que la TEOM et la fiscalité économique (respectivement + 2,8 % contre + 6,4 % et + 3,7 %).

Tableau n° 59 : Dynamique fiscale de la commune à périmètre constant

Produit en K€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Fiscalité ménages hors TEOM	4 161	4 397	4 537	3 758	3 905	3 865	/
Fiscalité transférée	0	0	0	878	915	903	/
Total fiscalité ménages levée par le bloc communal sur Crest	4 161	4 397	4 537	4 636	4 820	4 768	+ 2,8 %
TEOM	625	661	679	692	704	0	/
TEOM transférée	0	0	0	0	0	851	/
Total TEOM bloc com. s/ Crest	625	661	679	692	704	851	+ 6,4 %
Fiscalité économique	870	861	982	0	0	0	/
Fiscalité transférée	0	0	0	970	1 006	1 041	/
Total fisc. éco. bloc com. s/ Crest	870	861	982	970	1 006	1 041	+ 3,7 %
Total général	5 656	5 919	6 198	6 298	6 530	6 660	+ 3,3 %

Source : état fiscal 1288 M 2011 à 2016 et collectivités-locales.gouv.fr pour 2011, retraitements CRC

L'évolution du produit des taxes ménages est imputable à :

- ♦ la variation forfaitaire des bases dans la loi de finances pour tenir compte de l'inflation, qui est en moyenne de 1,3 % sur la période 2012-2016 ;
- ♦ la variation physique des bases, qui correspond à la prise en compte de l'évolution du parc immobilier imposable sur le territoire (constructions, améliorations) ; la TH est positive jusqu'en 2015 mais en net repli en 2016, sous l'effet de la progression des contribuables non imposables (les compensations fiscales TH augmentent à cet égard de 65 k€ en 2017) ; la TFPB est orientée défavorablement sur la période.

Tableau n° 60 : Facteurs d'évolution du produit de la taxe d'habitation

Taxe habitation	2012	2013	2014	2015	2016
Variation forfaitaire des bases	1,80 %	1,80 %	0,90 %	0,90 %	+ 1,00 %
Variation physique des bases	4,01 %	0,61 %	1,37 %	5,03 %	- 4,12 %
Évolution produit TH	5,81 %	2,41 %	2,27 %	5,93 %	- 3,12 %

Source : CRC

⁴¹ Le produit de la TEOM perçu en 2014 et 2015 a été intégralement reversé à la 3CPS, compétente depuis 2014 pour la collecte et le traitement des ordures ménagères.

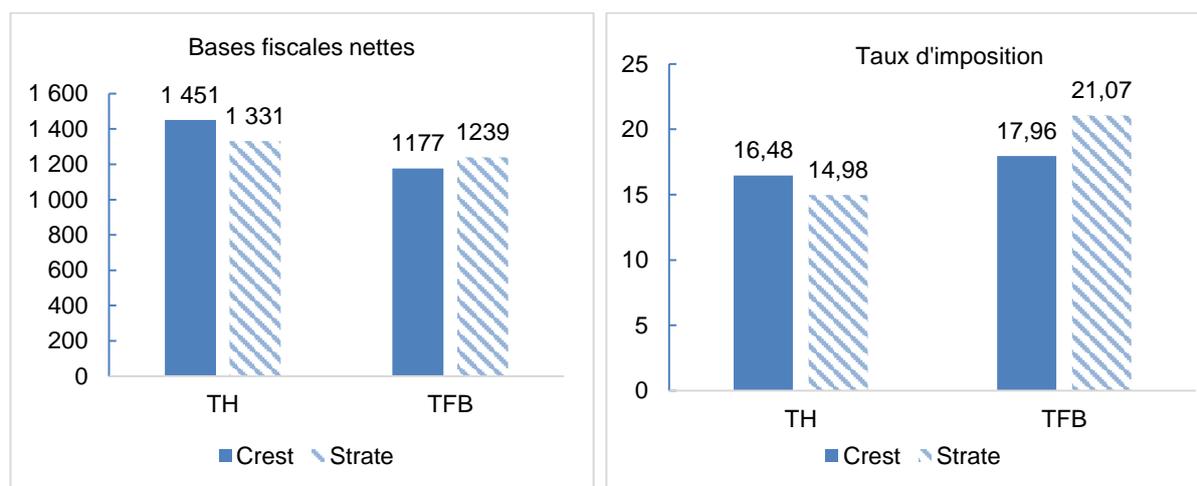
⁴² Le FPIC constitue le premier dispositif national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Sont contributrices au fonds les intercommunalités et communes présentant un potentiel financier agrégé (PFIA intégrant la quasi-totalité des recettes fiscales ainsi que les dotations forfaitaires des communes) supérieur à 0,9 fois le PFIA moyen national depuis 2015. La contribution est fonction de l'écart relatif du PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant avec un effet progressif. La redistribution s'effectue en faveur des collectivités classées selon un indice synthétique prenant en compte pour 60 % le revenu par habitant, pour 20 % le potentiel financier agrégé et pour 20 % l'effort fiscal.

Tableau n° 61 : Facteurs d'évolution du produit de la taxe foncière bâti

Taxe foncière Bâti	2012	2013	2014	2015	2016
Variation forfaitaire des bases	+ 1,80 %	+ 1,80 %	+ 0,90 %	+ 0,90 %	+ 1,00 %
Variation physique des bases	+ 3,98 %	+ 2,35 %	+1,29 %	+ 0,86 %	+ 0,36 %
Évolution produit TFB	+ 5,78 %	+4,15 %	+ 2,19 %	+ 1,76 %	+ 1,36 %

Source : CRC

La commune présente des bases fiscales supérieures à celles de la strate de 9 % sur la TH et inférieures de 5 % sur la TFPB. Les taux d'imposition n'ont pas été relevés au cours de la période sous revue. Au regard de ceux des communes comparables, le taux de la TH est supérieur de 10 %⁴³ tandis que celui de la TFPB est inférieur de 15 %.

Graphique n° 3 : Bases fiscales et taux d'imposition de la commune et de la strate en 2016

Source : DGFIP

Le conseil municipal n'a pas approuvé d'autres abattements que ceux de droit sur la TH. Il n'était pas revenu sur l'abattement général à la base (AGB) de la part TH du département hérité en 2011. Sa suppression générerait un produit de 70 k€. Les abattements pour charges de famille sont ainsi fixés au taux minimum légal (10 % pour les deux premières personnes à charge, 15 % à partir de la troisième personne). L'exonération de deux ans de TFPB pour les logements neufs a été maintenue. La commune s'est ainsi privée d'une recette supplémentaire de 20 à 50 k€ par an sur la période.

En 2016, l'effort fiscal de la commune est de 1,06 contre 1,15 pour les communes comparables⁴⁴.

La commission communale des impôts directs s'est réunie chaque année et a procédé aux classements des nouvelles constructions.

Au vu du compte administratif transmis par l'ordonnateur, le produit fiscal direct ne progresse que de 1 % en 2017. Du fait d'une pression fiscale inférieure à celle des collectivités comparables, la commune peut considérer disposer de marges de manœuvre sur la fiscalité directe locale, en premier lieu, si elle supprime l'AGB reçu du département sur la TH, en second lieu, en remettant en cause l'exonération de deux ans sur les logements neufs. La commune pourrait également étudier l'institution de la taxe d'habitation sur les logements

⁴³ Il a été majoré par l'addition du taux de TH du département (7,80 %) en 2011, suite à la réforme de la taxe professionnelle. En effet, en 2010, le taux de TH de la commune se situait en deçà de celui de la strate (12,06 % contre 12,56 %, étant précisé qu'en son sein, les communes isolées étaient très minoritaires (dans bon nombre de cas, les communes appartenaient à des EPCI à fiscalité propre qui ont hérité du taux de TH départemental).

⁴⁴ Source : fiche individuelle DGF 2016.

vacants. Cette mesure, outre le produit fiscal supplémentaire qu'elle générerait, pourrait inciter les propriétaires à mettre sur le marché des logements vacants, qui représentaient plus 11 % des logements en 2013.

6.3.1.2- Les taxes indirectes

Le produit des taxes indirectes s'élève en 2016 à 406 k€, en diminution de 1,3 % par an sur la période. Les droits de mutation à titre onéreux en représentent 54 %. Leur produit, étroitement lié à la conjoncture du marché immobilier, relativement stable, est de l'ordre de 200 k€ par an au cours de la période mais atteint 320 k€ en 2017. La commune a institué la taxe sur la consommation finale d'électricité et a décidé de porter son coefficient multiplicateur à 8 en 2015, en deçà du plafond de 8,5. Son rendement est de 180 k€ en moyenne annuelle.

Tableau n° 62 : Evolution des taxes indirectes

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution moyenne
Droits de mutation à titre onéreux	227	170	238	174	173	221	- 0,5 %
Taxes sur l'électricité	173	182	192	189	182	185	+ 1,4 %
Taxe de séjour	10	10	13	2	0	0	NS
Autres taxes	24	0	0	0	24	0	NS
Taxes indirectes	434	363	443	364	379	406	- 1,3 %

Source :CA

La taxe de séjour est perçue par la 3CPS depuis 2015.

6.3.2- Les autres recettes d'exploitation sur lesquelles la commune est autonome

En 2016, les ressources d'exploitation s'élèvent à 474 k€, en progression annuelle de 3,3 %. Les produits des services et du domaine augmentent de 2,2 % et se composent principalement des mises à disposition de personnel facturée, des travaux, études et prestations de services et des produits du domaine et récoltes. Les autres produits de gestion courante, constitués pour l'essentiel par les loyers perçus sur le domaine communal, sont en repli annuel de 0,7 %.

La commune a été remboursée de dépenses assumées pour le compte de la 3CPS en 2014, dans le cadre des transferts de compétences. Le budget principal a perçu l'excédent de clôture du budget annexe « ZAC de Condamine », suite à sa dissolution par délibération du 12 novembre 2015, pour un montant de près de 1,2 M€.

Les tarifs des services municipaux sont régulièrement actualisés.

Tableau n° 63 : Evolution des ressources d'exploitation

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. moyenne
Domaine et récoltes	72	72	65	66	66	81	+ 2,2 %
Travaux, études et prestations	114	133	136	109	125	129	+ 2,4 %
Mise à disposition de personnel facturée	51	45	47	63	142	139	+ 22,0 %
Remboursement de frais	72	80	82	343	38	36	- 12,8 %
Ventes diverses, produits des services et du domaine (chapitre 70)	310	329	331	581	371	385	+ 4,4 %
Revenus locatifs et redevances	82	76	75	81	88	79	- 0,7 %
Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	1 156	0	N.C.
Excédents et redevances sur SPIC	10	11	10	6	6	10	- 0,8 %
Autres produits de gestion courante (chapitre 75)	92	87	85	86	1 249	89	- 0,7 %
Total des ressources d'exploitation	402	416	416	667	1 620	474	+ 3,3 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Ce poste de recettes diminue de plus de 20 % en 2017.

6.3.3- Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont constituées des dotations de l'État, des compensations fiscales et des participations des partenaires publics. Stable de 2011 à 2013, ce poste est en forte baisse à compter de 2014. Il s'établit à 1,8 M€ en 2016, en diminution de 40 % par rapport à 2013. En premier lieu, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est affectée sur sa part forfaitaire du transfert de la compensation part salaires (CPS) à l'EPCI pour 626 k€ en 2014. Elle est ensuite pénalisée par la retenue opérée par l'État à compter de 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). La baisse cumulée liée à la CRFP représente 746 k€ de 2014 à 2016, soit 1,2 fois le montant de la CAF brute 2016.

Même si la dotation d'aménagement, constituée par la dotation nationale de péréquation (DNP, 123 k€ en 2016) et la dotation de solidarité rurale (DSR, 502 k€ en 2016) progresse de 8,4 % en moyenne, la DGF est en baisse annuelle de 9 % depuis 2011 (de 2 % à périmètre constant, hors transfert de la CPS). En intégrant la diminution des compensations fiscales, les concours de l'État versés à la commune diminuent de 10 % par an (de 4 % à périmètre constant).

Tableau n° 64 : Evolution des ressources institutionnelles

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. moyenne	Var. moyenne hors transfert CPS
Dotation Globale de Fonctionnement	2 279	2 286	2 302	1 635	1 510	1 402	-9,3 %	- 2,3 %
<i>dont dotation forfaitaire</i>	1 860	1 856	1 842	1 153	965	777	- 16,0 %	- 5,5 %
<i>dont dotation d'aménagement</i>	418	430	460	482	545	625	8,4 %	+ 8,4 %
Compensations fiscales	395	390	383	232	242	198	- 12,9 %	- 12,9 %
Concours de l'État	2 675	2 677	2 685	1 867	1 752	1 606	- 9,7 %	- 3,6 %
Participations	298	316	293	339	242	154	- 12,4 %	- 12,4 %
Ressources institutionnelles	2 973	2 993	2 978	2 206	1 994	1 760	- 10,0 %	- 4,3 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les participations des partenaires institutionnels s'élèvent en moyenne annuelle à 273 k€, le premier contributeur étant le département, à hauteur de 49 %.

Tableau n° 65 : Participations moyennes annuelles 2011-2016

En k€	Montant des participations moyennes 2011-2016	Part dans le total
Département	134	49,0 %
Communes	24	8,7 %
État	19	6,8 %
Région	17	6,1 %
Autres	80	29,4 %
Total	273	100,0 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les ressources institutionnelles sont stabilisées en 2017 (+ 1,1 %).

6.3.4- Conclusion sur les recettes de gestion

L'exercice 2014 a constitué une rupture dans la structuration des recettes de la commune. Le transfert de la fiscalité professionnelle et de la TEOM à la 3CPS ainsi que l'institution d'une fiscalité additionnelle intercommunale sur les ménages cretois ont induit une perte d'autonomie financière de la collectivité qui ne dispose d'une latitude d'action que sur 60 % des produits de gestion en 2016 contre 70 % en 2011. En outre, l'évolution des recettes a été contrainte en fin de période par la forte diminution des concours de l'État et la relative atonie des bases fiscales. Cette situation se prolongerait en 2017 au vu du compte administratif communiqué par l'ordonnateur, les recettes de gestion diminuant de 0,3 %.

L'ordonnateur a indiqué son intention d'examiner les leviers d'optimisation des recettes fiscales dès l'exercice 2018.

6.4- L'évolution des charges de fonctionnement

L'ensemble des postes constituant les charges de gestion diminuent. Toutefois, cette évolution est due au transfert de compétences opéré en 2014. A périmètre constant, hors effet transfert, les charges augmentent de 2,1 % en moyenne annuelle.

Tableau n° 66 : Evolution des charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Montant des charges 2016 à périmètre constant	Variation annuelle moyenne à périmètre constant
Charges à caractère général	2 639	2 734	2 690	3 041	2 760	1 877	2 770	+ 1,0 %
Charges de personnel	3 439	3 511	3 620	3 239	3 201	3 359	3 886	+ 2,5 %
Subventions de fonctionnement	1 166	1 238	1 275	979	1 086	1 093	1 471	+ 4,8 %
Autres charges de gestion	607	626	657	596	614	534	588	- 0,6 %
Charges de gestion	7 851	8 109	8 241	7 856	7 662	6 863	8 715	+ 2,1 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.4.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui représentent 27,6 % des charges de gestion en 2016, progressent de 1 % en moyenne annuelle à périmètre constant, témoignant de la maîtrise de ce poste. Elles s'élèvent à 219 € par habitant en 2016, contre 244 € pour la strate.

Les transferts de compétences ont eu un impact à compter de 2015, certaines dépenses continuant d'être assumées par la commune et faisant l'objet d'un remboursement par la 3CPS. La commune a également reversé à la 3CPS la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qu'elle a perçue à tort en 2014 et 2015.

La commune se fixe un objectif de maîtrise des charges à caractère général. Ainsi, des économies ont été réalisées sur les dépenses de fluides (passation d'un marché sous forme de groupement de commandes pour l'électricité et le gaz) et les services sont sensibilisés aux problématiques d'économies d'énergie via l'agenda 21 mis en œuvre par la commune. Les charges à caractère général régressent de près de 3 % en 2017.

Tableau n° 67 : Evolution des charges à caractère général

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	2 639	2 734	2 690	3 041	2 760	1 877
Dont achats	795	877	818	807	723	681
Dont entretien et réparations	390	437	460	427	400	378
Dont publicité, publications et relations publiques	199	181	197	192	179	202
Dont honoraires, études et recherches	156	131	120	137	128	133
Dont autres services extérieurs	112	110	97	100	113	111
Dont frais postaux et télécommunications	129	119	130	110	118	111
Dont locations et charges de copropriétés	124	116	124	105	83	83
Dont assurances et frais bancaires	61	67	72	78	81	69
Dont remboursements de frais	37	44	31	818	834	30
Dont contrats de prestations de services	532	555	534	173	8	3

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Tableau n° 68 : Evolution des dépenses énergétiques

Compte	Libellé	2011	2012	2013	2014	2015	2016
60611	Eau et assainissement	63	65	64	44	35	47
60612	Énergie/Électricité	207	245	246	282	236	241
60613	Chauffage urbain	110	129	127	117	96	55
60621	Combustibles	42	68	31	23	18	12
60622	Carburants	35	37	35	32	24	27
Fluides		457	543	504	499	408	382

Source : comptes administratifs, en k€

6.4.2- Les charges de personnel

En 2016, les charges de personnel s'élèvent à 3,4 M€ et constituent 50 % des charges de gestion de la collectivité, contre 60 % pour les communes comparables. Représentant 396 € par habitant, elles sont nettement inférieures à celles des communes comparables (525 € par habitant), ce qui s'explique en partie par les missions importantes confiées au CCAS. Les charges de personnel ont été fortement impactées par le transfert de dix agents communaux à l'intercommunalité à compter du 1^{er} janvier 2014. Deux agents sont également mis à disposition depuis 2014, leurs salaires étant remboursés par la 3CPS.

Leur progression de 2,5 % en moyenne annuelle à périmètre constant peut se justifier par la création de trois postes et par des facteurs exogènes, tels que les augmentations des cotisations sociales, le rééchelonnement indiciaire des catégories C et B et la revalorisation du point d'indice (coût global de 53 k€ en 2016 pour les trois facteurs, soit 1,7 % des dépenses de personnel).

Les charges de personnel progressent de 1,7 % en 2017.

Tableau n° 69 : Evolution des charges de personnel

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunérations du personnel titulaire	2 182	2 174	2 264	2 077	2 002	2 044
Rémunération principale	1 685	1 579	1 746	1 558	1 536	1 575
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	447	540	457	466	423	430
Autres indemnités	49	54	61	54	43	39
+ Rémunérations du personnel non titulaire	245	306	257	180	212	203
Rémunération principale	245	306	257	155	181	174
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	25	32	29
+ Autres rémunérations	140	142	163	269	267	248
- Atténuations de charges	- 153	- 151	- 147	- 286	- 287	- 197
= Rémunérations du personnel	2 414	2 471	2 537	2 240	2 194	2 298
+ Charges sociales	927	941	1 000	928	946	989
+ Impôts et taxes sur rémunérations	53	47	49	44	43	42
+ Charges de personnel externe	44	52	33	27	18	29
= Charges totales de personnel	3 439	3 511	3 620	3 239	3 201	3 359

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.4.3- Les subventions de fonctionnement

Le montant des subventions de fonctionnement versées par la collectivité est de 1,1 M€ en 2016. Elles s'élèvent à 129 € par habitant, contre 68 € pour les communes comparables. La subvention au CCAS représente 684 k€ en 2016, soit 63 % de l'enveloppe. Ce poste progresse de 4,8 % à périmètre constant, en lien avec la RRS, la mise en place d'actions d'animation sociale dans les quartiers et le développement de l'offre en direction des seniors.

Les subventions versées aux associations atteignent 214 k€, soit 20 % de l'enveloppe. La subvention versée à l'office du tourisme a été transférée à la 3CPS. L'ordonnateur indique que l'aide logistique apportée par le personnel communal représente annuellement 1 694 heures, soit plus d'un ETP, et que la valorisation des locaux et du matériel mis à disposition est de 88 k€ en 2016.

Tableau n° 70 : Evolution des subventions de fonctionnement

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subventions de fonctionnement	1 166	1 238	1 275	979	1 086	1 093
<i>Dont subv. au CCAS</i>	<i>756</i>	<i>820</i>	<i>837</i>	<i>595</i>	<i>684</i>	<i>684</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>227</i>	<i>234</i>	<i>245</i>	<i>199</i>	<i>214</i>	<i>214</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>182</i>	<i>184</i>	<i>192</i>	<i>186</i>	<i>188</i>	<i>195</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les subventions diminuent de 5,6 % en 2017, du fait de la baisse de la subvention au CCAS, qui ne perçoit plus que 636 k€.

6.4.4- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion s'élèvent en 2016 à 534 k€. Elles sont constituées pour l'essentiel des contingents et participations obligatoires (SDIS⁴⁵, contribution aux organismes de regroupement), des indemnités des élus et des pertes sur créances irrécouvrables et sont stabilisées à périmètre constant sur la période (- 0,6 % par an). Les contingents représentent 49 € par habitant en 2016, contre 33 € pour les communes comparables.

⁴⁵ Service départemental d'incendie et de secours.

Le contingent versé au SDIS atteint 173 k€ en 2016, en hausse annuelle de 1,5 %. Son niveau par habitant (21 €) est inférieur à la moyenne départementale (28 €⁴⁶). La contribution de la commune au syndicat départemental de télévision de la Drôme a fortement progressé pour atteindre 20 k€ en 2016. Plusieurs contributions sont désormais prises en charge par la 3CPS, telles celles aux syndicats mixtes de la rivière Drôme (SMRD) et de développement de la vallée de la Drôme (SMDVD) et à la Mission locale.

Les indemnités des élus atteignent 107 k€ en 2016, en diminution moyenne de 2,6 % sur la période en raison de la baisse du nombre de conseillers municipaux délégués et des indemnités perçues. En revanche, elles augmentent de près de 8% en 2017, pour atteindre 115 k€, du fait de l'alignement sur les nouveaux indices de la fonction publique, décidé par le conseil municipal par délibération du 30 juin 2017.

Tableau n° 71 : Evolution des autres charges de gestion

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Autres charges de gestion	607	626	657	596	614	534
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	281	302	319	293	308	225
<i>Dont contribution au service incendie</i>	161	164	168	170	173	173
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	23	34	39	20	17	21
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	122	123	125	108	106	107

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les autres charges de gestion progressent de 6,4 % en 2017.

6.4.5- Les charges financières

Les charges financières s'élèvent à 370 k€ en 2016, en retrait (- 3,3 % par an). Elles représentent 44 € par habitant contre 52 € pour les communes comparables. Elles sont stables en 2017.

Tableau n° 72 : Évolution des charges financières

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges d'intérêt et pertes de change	437	410	412	413	379	369

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.4.6- Conclusions sur les charges de fonctionnement

A périmètre constant, hors transferts de compétences, les charges de gestion ont progressé de 2011 à 2016 de 2,1 % en moyenne annuelle. En 2017, elles diminuent de 0,4 %. Elles sont structurellement plus faibles que celles des communes comparables (837 € par habitant en 2016 contre 922 €) et globalement maîtrisées mais progressent plus fortement que les recettes de fonctionnement, ce qui doit conduire l'ordonnateur à poursuivre les efforts d'économies.

6.5- Le financement des dépenses d'équipement

6.5.1- Les dépenses d'équipement réalisées

Les dépenses d'équipement représentent près de 13 M€ sur les six exercices sous revue, soit 2,15 M€ par an. L'effort d'équipement (rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes de fonctionnement) est de 23 %, contre 27 % pour les communes comparables (2011-2016).

⁴⁶ Statistiques 2016 SDIS - Ministère de l'Intérieur (page 74).

Tableau n° 73 : Evolution des dépenses d'équipement

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Total dépenses d'équipement	1 564	3 109	2 388	1 934	2 650	1 203	12 848
<i>dont dépenses d'équipement directes</i>	<i>1 544</i>	<i>3 058</i>	<i>2 366</i>	<i>1 812</i>	<i>2 550</i>	<i>1 075</i>	<i>12 405</i>
<i>dont subventions d'équipement</i>	<i>20</i>	<i>50</i>	<i>22</i>	<i>122</i>	<i>100</i>	<i>128</i>	<i>442</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En moyenne annuelle, la commune a réalisé un volume d'équipement de 265 € par habitant contre 367 € pour la strate.

Tableau n° 74 : Dépenses d'équipement en € par habitant : comparaison avec la strate

Dépenses d'équipement en € par habitant	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne annuelle
de la commune	209	383	294	234	326	142	265
de la strate	460	394	507	317	260	265	367

Source : DGFIP

Les dépenses d'équipement financées sur le budget principal ont principalement concerné des travaux et aménagements de voirie (2,3 M€), la réhabilitation du centre-ville (1,7 M€), des aménagements dans des parcs (0,5 M€), la réalisation d'un bassin de rétention (0,4 M€) et des travaux dans les écoles (0,4 M€).

Les dépenses d'équipement représentent 1,4 M€ en 2017. Les services de la commune ont élaboré un document de programmation des investissements formalisé présentant un calendrier de réalisation (sur 2018-2020) et un plan de financement.

6.5.2- Les modalités de financement

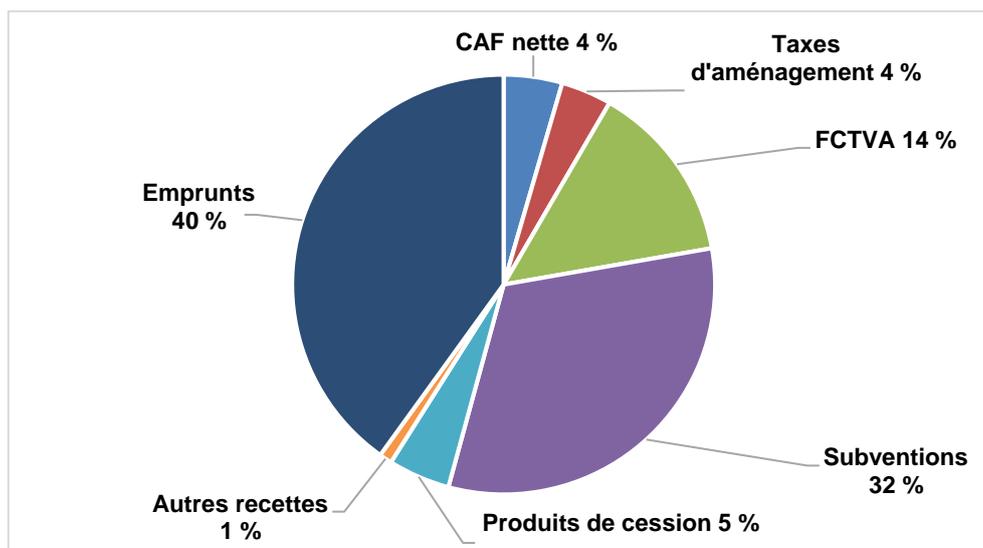
Les dépenses d'équipement sont couvertes à 56 % par le financement propre disponible, en deçà du ratio de 75 % considéré par les juridictions financières comme traduisant une politique d'investissement soutenable. L'autofinancement n'y contribue qu'à hauteur de 4 %. Les subventions et le FCTVA couvrent, pour leur part, respectivement 32 % et 14 % des dépenses d'équipement. Les emprunts ont assuré 40 % du financement, pour un montant global sur la période de 4,8 M€.

Tableau n° 75 : Financement des investissements

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
CAF nette ou disponible (A)	116	- 31	71	- 219	918	- 316	537
+ Taxes d'aménagement	96	140	- 9	99	88	50	464
+ FCTVA	195	244	447	328	278	172	1 664
+ Subventions d'investissement	519	1 005	658	794	339	520	3 835
+ Produits de cession	211	9	126	0	52	169	567
+ Autres recettes	2	40	44	30	2	0	117
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	1 023	1 438	1 266	1 251	757	911	6 646
Financement propre disponible (A+B)	1 139	1 407	1 336	1 032	1 675	594	7 183
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	72,8 %	45,3 %	56,0 %	53,3 %	63,2 %	49,4 %	55,9 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 266	- 1 705	- 1 051	- 865	- 965	- 556	- 5 408
Nouveaux emprunts de l'année	650	770	740	840	956	850	4 806

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Graphique n° 4 : Modalités de financement des dépenses d'équipement



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.6- La situation bilancielle

6.6.1- Le fonds de roulement et la trésorerie

Sur l'ensemble de la période, le recours à l'emprunt est inférieur au besoin de financement de la section d'investissement de 602 k€ ce qui a pour effet de diminuer d'autant le fonds de roulement net global.

Tableau n° 76 : Variation du fonds de roulement net global 2011-2016

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 266	- 1 705	- 1 051	- 865	- 965	- 556	- 5 408
Nouveaux emprunts de l'année	650	770	740	840	956	850	4 806
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	384	- 935	- 311	- 25	- 8	294	- 602

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La commune dispose d'un fonds de roulement limité à 600 k€ en 2016, ne représentant que 30 jours de charges courantes. Sa trésorerie s'élève en fin d'exercice à 960 k€, correspondant à 48 jours de charges, ce qui est conforme au niveau généralement admis de 30 à 60 jours.

Tableau n° 77 : Trésorerie nette 2011-2016

au 31 décembre en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	1 536	602	290	265	318	612
- Besoin en fonds de roulement global	- 805	- 1 415	- 1 103	34	- 343	- 347
= Trésorerie nette	2 342	2 017	1 393	231	661	959
en nombre de jours de charges courantes	103	86	59	10	30	48

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La commune a souscrit deux lignes de trésorerie en 2015 et en 2016 pour un montant de 400 k€ chacune, mais ne les a pas utilisées en 2016.

6.6.2- L'endettement

6.6.2.1- L'évolution de l'encours de dette du budget principal

L'encours de dette s'élevait, au compte de gestion 2016, à 11,4 M€. Il a diminué de 950 k€, soit - 1,6 % par an. En 2016, il se situait à 1 341 € par habitant, à un niveau nettement supérieur à celui des communes comparables qui était de 843 €. En 2014, la commune a transféré quatorze emprunts à la 3CPS pour un montant de 607 k€. Suite à la dissolution du BA ZAC de Condamine en 2015, la commune a repris sur le budget principal un emprunt pour 106 k€. Malgré l'emprunt d'un montant de 850 k€ souscrit en 2017, la commune a poursuivi son désendettement, la dette s'établissant à 11,2 M€ fin 2017.

Tableau n° 78 : Encours de dette du BP

en k€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. moyenne
Encours au 1 ^{er} janvier	12 508	12 318	12 213	12 037	11 956	11 403	- 1,8 %
- Annuité en capital de la dette	841	877	916	922	903	936	+ 2,2 %
- Var. des autres dettes non fi.	- 1	- 2	0	- 1	- 1	- 53	+ 130,5 %
+ Emprunts transférés à l'EPCI	0	0	0	0	- 607	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	650	770	740	840	956	850	+ 5,5 %
= Encours au 31 décembre	12 318	12 213	12 037	11 956	11 403	11 371	- 1,6 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.6.2.2- La structure et les caractéristiques de l'encours

L'encours de dette est composé de 41 emprunts. Vingt-sept emprunts, dont le capital restant dû (CRD) représente 79 % de l'encours, sont à taux fixe. Leur taux d'intérêt moyen est peu performant (3,94 %). Seuls onze emprunts, représentant 20 % de l'encours, sont indexés sur des indices monétaires, avec un taux moyen très faible de 0,53 %. Trois emprunts ont été contractés en franc suisses (CHF) et présentent un taux effectif moyen très élevé de 7,5 % compte tenu du cours élevé de cette devise, mais leur CRD est résiduel.

Le taux moyen s'établit à 3,29 % et se situe au-dessus du taux moyen de la dette du secteur public local au 31 décembre 2016 (2,52 %⁴⁷). La durée résiduelle est supérieure à douze ans.

Tableau n° 79 : Structure, taux et durée résiduelle de l'encours de dette du BP

Au 31/12/16	Classement CBC	Nombre emprunts	Encours en k€	Part	Taux moyen	Durée résiduelle
Taux fixes	A1	30	8 978	78,9 %	3,94 %	13,2
Taux variables	A1	11	2 291	20,1 %	0,53 %	9,6
Emprunts CHF	F6	3	109	1,0 %	7,51 %	8,9
Total		44	11 379	100,0 %	3,29 %	12,4

Source : CA 2016

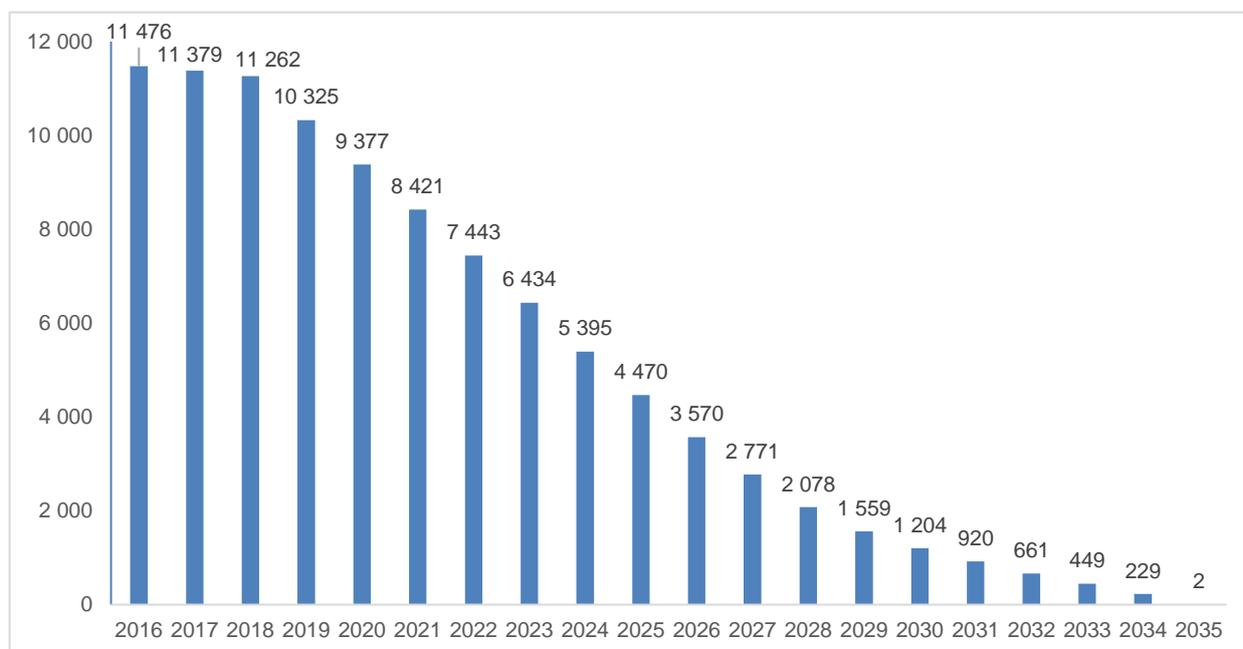
Ainsi, 99 % de l'encours est classé A1 selon la charte de bonne conduite, c'est-à-dire sans risques. Sur les trois emprunts en devises, contractés entre 2002 et 2006 et tous classés F6, deux emprunts sont échus en 2017, le troisième en 2026.

⁴⁷ Source : www.lagazettedescommunes.com/498701/observatoire-de-la-dette-finance-active-2017.

6.6.2.3- Le profil d'extinction de la dette du budget principal

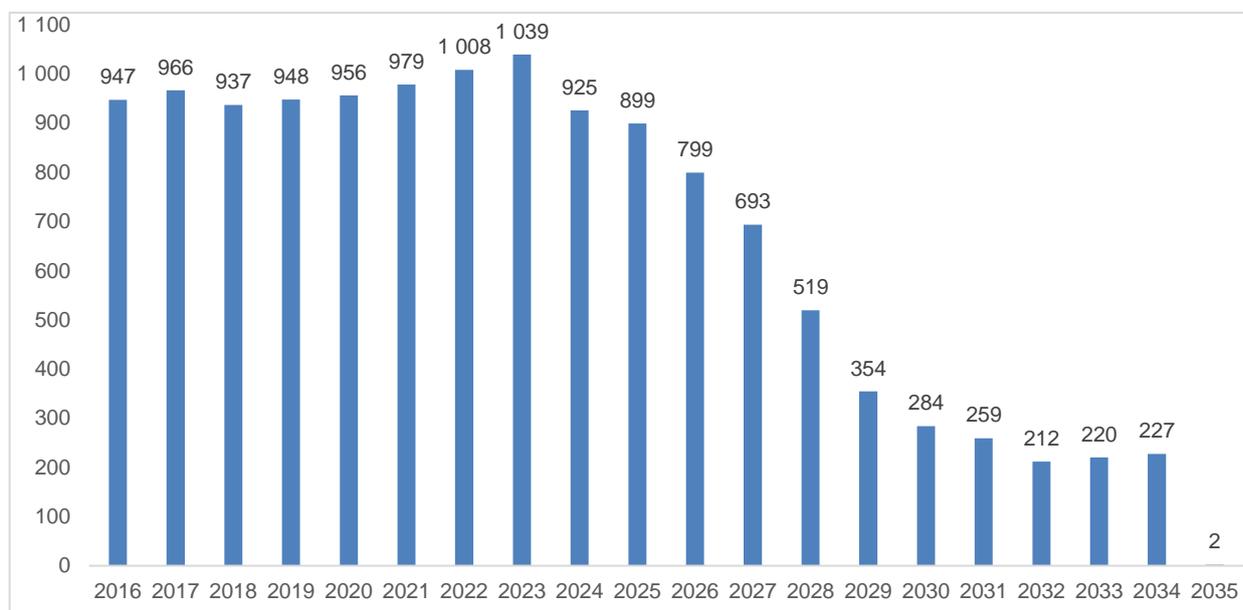
Le profil d'extinction de la dette est relativement linéaire. En prenant en compte l'emprunt réalisé en 2017, hors nouvelle dette à venir, la commune doit acquitter une annuité en capital oscillant de 900 à 1 000 k€ jusqu'en 2025, tandis qu'elle a dégagé une épargne brute de 620 k€ en 2016, insuffisante pour assurer sa couverture.

Graphique n° 5 : Profil d'extinction de la dette du BP fin 2017 (au 31 décembre, en k€)



Source : commune

Graphique n° 6 : Annuités en capital du BP (situation fin 2017, en k€)



Source : commune

6.6.2.4- La dette des budgets annexes

La dette du budget annexe de l'eau (BAE)

La dette du BAE s'élève à 2,1 M€ au CA 2016 contre 1,9 M€ en 2011, soit une progression annuelle de 1,6 %. Elle comprend un emprunt classé E1 par la CBC dont le CRD de 1,4 M€ représente 69 % du CRD total du BA. Contracté en 2008 et échu en 2034, cet emprunt présente une formule structurée dans sa seconde phase d'amortissement de 2009 à 2024. La collectivité paie un taux fixe de 4,26 % si l'EURIBOR trois mois est inférieur ou égal à 6 %, ou un taux de 4,26 % majoré de cinq fois la différence entre EURIBOR trois mois et 6 % si EURIBOR trois mois est supérieur à 6 %.

Depuis l'entrée du produit dans cette phase, la formule structurée n'a jamais été appliquée et le taux d'intérêt acquitté a été de 4,26 % sur la période. En effet, l'EURIBOR trois mois n'a jamais dépassé 6 % sur la période, il est même négatif depuis mai 2015. Malgré un risque éloigné, la banque a communiqué une indemnité dissuasive de 424 k€, soit près de 30 % du CRD au 31 décembre 2016. Ce coût de sortie devra être renseigné sur l'annexe au BA.

Le taux d'intérêt moyen de la dette du BAE est de 4,71 %. Compte tenu d'une épargne brute de 303 k€ au CA 2016, la capacité de désendettement s'élève sur le BAE à 7,1 années.

La dette du budget annexe de l'assainissement (BAA)

La dette du BAA s'élève à 81 k€ au compte de gestion 2016 contre 165 k€ en 2011, soit une diminution de 51 %. Aucun nouvel emprunt n'a été contracté sur la période. Le volume des dépenses d'équipement réalisées reste néanmoins soutenu, à hauteur de 1,2 M€ sur la période. Elle comprend un emprunt classé A2 dans la CBC, contracté en 2008, échu en 2018, et dont le CRD est de 17,6 k€ au 31 décembre 2016. Sa formule structurée prévoit que le taux d'inflation annuel constaté est ajouté au taux fixe initial de 3,98 % tandis qu'est retranché le taux d'inflation de l'année précédente. Le coût de sortie n'est pas indiqué sur l'annexe au CA. Le taux d'intérêt moyen de la dette du BAA est de 1,06 %. Compte tenu d'une épargne brute de 228 k€ au CA 2016, la capacité de désendettement n'est que de 0,4 année pour le BAA.

La dette du budget annexe Tour de Crest (BAT)

La dette du BAT ne comprend qu'un seul emprunt et s'élève à 28 k€ au CA 2016 contre 107 k€ en 2011, soit une diminution de 74 %. Le taux d'intérêt moyen de la dette du BAT, intégralement à taux fixe et classée A1 dans la CBC, est de 4,11 %.

Compte tenu d'une épargne brute de 13 k€ au CA 2016, la capacité de désendettement s'établit à 2,1 années.

6.6.3- La capacité de désendettement du budget principal

Du fait de la diminution continue de la CAF brute (hors éléments exceptionnels) depuis 2014, la capacité de désendettement s'est dégradée et s'élève à dix-huit années en 2016, au-dessus du seuil prudentiel de douze années retenu pour les communes par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau n° 80 : Evolution de la dette et de la capacité de désendettement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle
Encours de dette du BP au 31 décembre, en k€ (A)	12 318	12 213	12 037	11 956	11 403	11 371	- 1,6 %
CAF brute hors éléments exceptionnels, en k€ (B)	957	846	987	703	665	619	- 8,3 %
Capacité de désendettement BP en années (A/B)	12,9	14,4	12,2	17,0	17,1	18,4	+ 7,4 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En 2017, la CAF brute est stabilisée (630 k€). La capacité de désendettement ne connaît pas de nette évolution par rapport à 2016 (17,9 années).

6.7- L'analyse prospective

Compte tenu de l'importance de la commune, la chambre recommande à l'ordonnateur de se doter d'un outil d'analyse prospective, qui lui permettrait d'éclairer les décisions d'investissement et de piloter les finances communales avec une meilleure visibilité. Une démarche a été engagée en ce sens à l'automne 2017.

La prospective financière présentée ci-dessous a été effectuée par la chambre pour les exercices 2017 à 2022 permettant d'identifier l'évolution de la situation financière sur la base d'un scénario central élaboré en concertation avec l'ordonnateur. Elle a tenu compte du CA 2017 qu'il a communiqué.

6.7.1- Les hypothèses retenues

La progression de la population est évaluée à 1 % par an, soit une évolution moyenne comparable à celle observée depuis 2011. Les hypothèses retenues d'évolution des postes de charges et de produits sur les exercices 2018-2021 ont pris en compte les variations constatées sur la période 2011-2017, infléchies le cas échéant des éléments connus et validés par la collectivité.

Concernant les recettes de fonctionnement :

- ♦ une augmentation modérée des bases fiscales : + 1,5 %, correspondant à l'évolution observée de 2014 à 2017 ;
- ♦ une augmentation de 1,5 % des ressources d'exploitation à compter de 2018 ;
- ♦ une stabilité des dotations et participations de l'État et des reversements de l'intercommunalité.

Concernant les dépenses de fonctionnement :

- ♦ une progression des dépenses de personnel de 1,8 %, correspondant à l'évolution observée de 2014 à 2017 ;
- ♦ une progression de 0,5 % des charges à caractère général, des subventions aux associations et des autres charges de gestion afin de prendre en compte les efforts de maîtrise de ces postes réalisés par la commune depuis 2014.

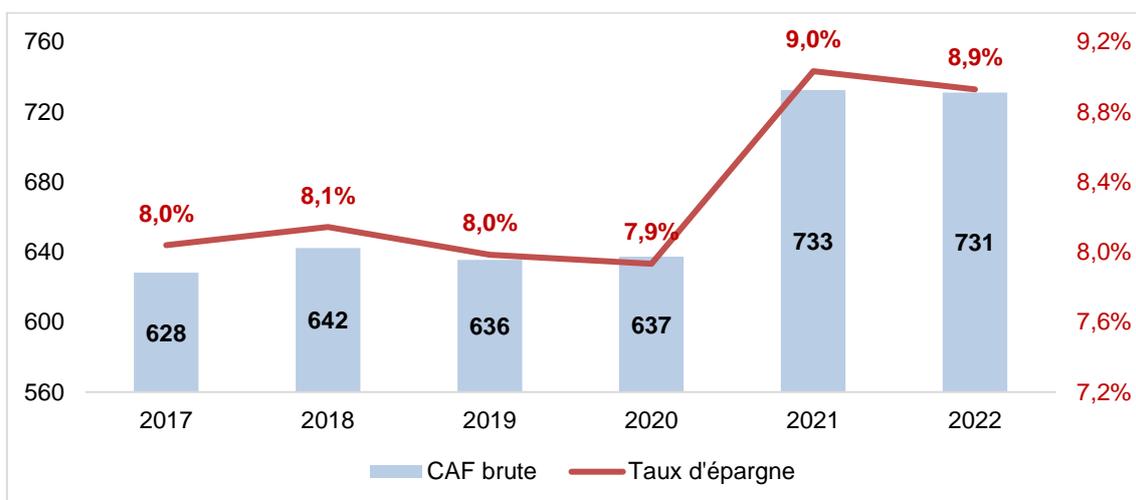
Concernant les dépenses d'équipement et leur financement :

- ♦ le niveau des dépenses d'équipement, de 2 M€ par an, et le taux de subvention de 32 %, comparables à ceux de la période précédente, tiennent compte de la programmation et des participations prévisionnelles communiqués ;
- ♦ les produits de cessions attendus sont de 100 k€ par an durant la période 2017-2021 et les taxes locales d'équipement à 80 k€, dans les deux cas proches des montants moyens constatés ;
- ♦ les emprunts sont souscrits au taux moyen de 1,5 % sur une durée de 20 ans.

6.7.2- Les résultats de la prospective

Le tableau des résultats figure en annexe 1. La situation financière de la collectivité serait stabilisée de 2017 à 2020, la CAF brute se maintenant autour de 640 k€, soit un taux d'épargne de 8 %. Elle s'améliorerait en fin de période pour atteindre 730 k€ en 2022, soit 9 % des produits de gestion.

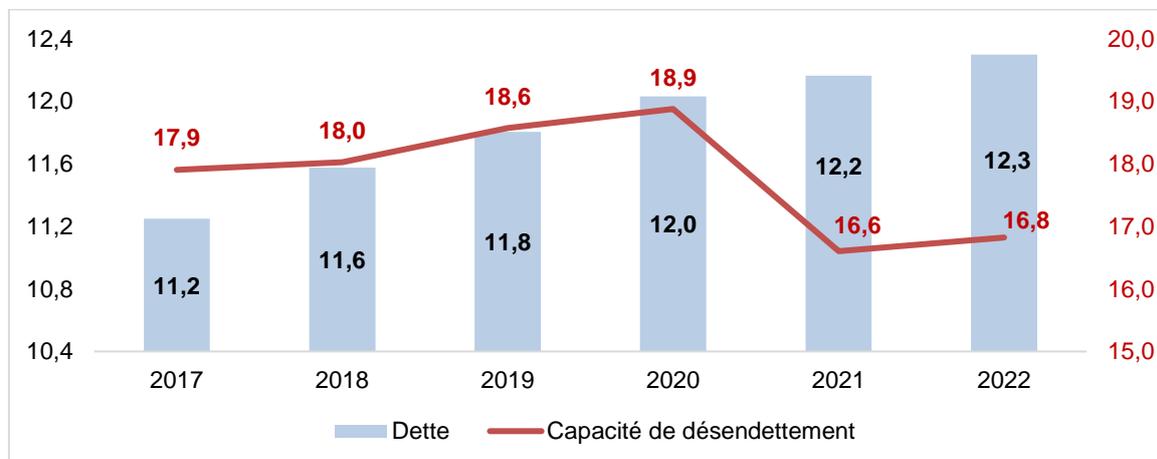
Graphique n° 7 : CAF brute (k€) et taux d'épargne prospectifs



Source : CRC

En 2017, le désendettement s'est opéré au prix de l'amenuisement du fonds de roulement qui représente moins de trente jours de charges courantes en fin d'exercice, en deçà du seuil prudentiel recommandé. En dépit des efforts réalisés sur la section de fonctionnement et de la stabilité de l'effort d'équipement, le niveau insuffisant de la CAF rendrait nécessaire le recours à l'emprunt pour 6,4 M€. La dette progresserait de 9 % et la capacité de désendettement serait de l'ordre de dix-sept années en 2022.

Graphique n° 8 : Encours de dette (échelle de gauche, en M€) et capacité de désendettement (échelle de droite, en années) prospectifs



Source : CRC

L'épargne nette demeurerait négative sur toute la période (- 500 k€ en 2022) pour un niveau de fonds de roulement du même ordre, induisant un risque de déséquilibre budgétaire.

Dès lors, la chambre a déterminé quel surcroît d'épargne la collectivité devrait dégager pour que la capacité de désendettement n'excède pas le seuil prudentiel de douze années retenu pour les communes, à échéance 2022. Le gain d'épargne annuel à réaliser à compter de 2018 sur la section de fonctionnement serait, toutes choses égales par ailleurs, de 55 k€, ce qui représente un recul des charges de gestion de 0,8 % par an ou une progression des ressources fiscales de 1,2 % par an (tableau détaillé en annexe 1). La CAF nette demeurerait négative sur toute la période mais le niveau des ressources propres permettrait d'éloigner le risque de déséquilibre budgétaire.

6.8- Conclusion sur la situation financière et la prospective

En intégrant un EPCI à fiscalité propre, la commune a vu sa structure budgétaire profondément remodelée en 2014. Les transferts significatifs de recettes fiscales et de compétences se sont traduits par une perte d'autonomie financière mais aussi par un allègement des charges de centralité (représentant 22 % de ses dépenses de gestion). La situation financière de la commune s'est néanmoins dégradée. En raison de l'érosion de la capacité d'autofinancement brute et d'un niveau de dette supérieur à celui des communes comparables, la capacité de désendettement se situe à dix-huit années en 2016 et 2017, au-dessus du seuil prudentiel de douze années défini par la loi de programmation des finances publiques.

Cette situation n'est pas imputable à un défaut de maîtrise des charges de gestion qui n'ont progressé à périmètre constant que de 2 % par an et qui se situent à un niveau structurellement faible par rapport à celles des communes comparables, ce qui n'exonère toutefois pas l'ordonnateur de poursuivre l'effort d'économies engagé depuis 2014 et confirmé en 2017. Les dépenses d'équipement ont également été inférieures à celles des communes comparables. L'évolution des recettes a été pénalisée en fin de période par la forte diminution des concours de l'État et la relative atonie des bases fiscales.

La prospective réalisée indique que l'effort d'épargne permettant à la capacité de désendettement de respecter le seuil prudentiel de douze années en 2022, représente une baisse annuelle de plus de 0,8 % des dépenses de gestion ou une progression des ressources fiscales de 1,2 % par an. L'ordonnateur dispose dans ce dernier domaine de leviers mobilisables, du fait d'une pression fiscale inférieure à celle des communes comparables et de l'existence d'abattements et d'exonérations pouvant être amendés.

7- ANNEXES

Tableau n° 81 : Prospective financière 2018-2022 au fil de l'eau

en k€	2017 (effectif)	2018 (prosp.)	2019 (prosp.)	2020 (prosp.)	2021 (prosp.)	2022 (prosp.)
Produits flexibles	4 815	4 887	4 960	5 035	5 110	5 187
dont ressources fiscales propres	4 441	4 507	4 575	4 644	4 713	4 784
dont ressources d'exploitation	374	380	385	391	397	403
+ Produits rigides	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
dont dotations et participations	1 779	1 779	1 779	1 779	1 779	1 779
dont fiscalité reversée par l'Interco et l'État	1 221	1 221	1 221	1 221	1 221	1 221
= Produits de gestion (a)	7 815	7 887	7 960	8 035	8 110	8 187
Charges à caractère général	1 822	1 831	1 840	1 850	1 859	1 868
Charges de personnel	3 416	3 477	3 540	3 604	3 668	3 735
Subventions de fonctionnement	1 032	1 037	1 043	1 048	1 053	1 058
Autres charges de gestion	568	571	573	576	579	582
Charges de gestion (b)	6 838	6 916	6 996	7 077	7 159	7 243
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	977	971	964	958	951	944
+ résultat financier réel	- 360	- 328	- 329	- 320	- 218	- 213
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	11	0	0	0	0	0
= CAF brute	628	642	636	637	733	731
<i>en % des produits de gestion</i>	8,0 %	8,1 %	8,0 %	7,9 %	9,0 %	8,9 %
- Remboursement de la dette en capital ancienne	967	937	948	956	979	1 008
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	54	108	165	222
= CAF nette (c)	- 339	- 295	- 367	- 427	- 411	- 499
Taxes locales d'équipement	73	80	80	80	80	80
FCTVA	132	211	315	315	315	315
Subventions d'investissement	382	640	640	640	640	640
Produits de cession	228	100	100	100	100	100
+ Recettes d'investissement hors emprunt (d)	815	1 031	1 135	1 135	1 135	1 135
= Financement propre disponible (c+d)	476	736	769	709	724	636
- Dépenses d'équipement	1 340	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
- Subventions d'équipement	66	0	0	0	0	0
= Besoin de financement	- 935	- 1 264	- 1 231	- 1 291	- 1 276	- 1 364
Nouveaux emprunts de l'année	850	1 264	1 231	1 291	1 276	1 364
Encours de dette	11 248	11 574	11 804	12 031	12 163	12 297
dont dettes antérieurement contractées	11 248	10 311	9 363	8 407	7 428	6 420
dont dettes nouvellement contractées		1 264	2 441	3 624	4 735	5 877
Encours de dettes par habitant en €	1 321	1 346	1 359	1 371	1 373	1 374
Fonds de roulement net global	526	526	526	526	526	526
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	26,7	26,6	26,3	26,0	26,1	25,8
Capacité de désendettement en années	17,9	18,0	18,6	18,9	16,6	16,8

Source : CRC

Tableau n° 82 : Effort d'épargne à réaliser pour une capacité de désendettement de 12 ans en 2022

en k€	2017 (effectif)	2018 (prosp.)	2019 (prosp.)	2020 (prosp.)	2021 (prosp.)	2022 (prosp.)
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	977	971	964	958	951	944
+ Surcroît cumulé d'EBF pour atteindre la cible de désendettement		55	110	165	193	220
Surcroît annuel d'EBF ou profil d'effort		55	55	55	55	55
<i>en % des charges de gestion (baisse des charges)</i>		0,8 %	1,6 %	2,3 %	2,7 %	3,0 %
<i>en % des ressources fiscales (hausse des impôts)</i>		1,2 %	2,4 %	3,6 %	4,1 %	4,6 %
= Excédent brut de fonctionnement cible		1 026	1 074	1 123	1 143	1 164
+ Résultat financier réel	- 360	- 328	- 327	- 316	- 212	- 203
= CAF brute	628	698	747	806	932	961
<i>en % des produits de gestion</i>	8,0 %	9,0 %	9,5 %	10,1 %	11,6 %	11,8 %
- Remboursement de la dette en capital ancienne	967	937	948	956	979	1 008
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	52	101	150	198
= CAF nette (c)	- 339	- 239	- 253	- 250	- 197	- 245
+ Recettes d'investissement hors emprunt (d)	815	1 031	1 135	1 135	1 135	1 135
= Financement propre disponible (c+d)	476	792	883	885	938	890
- Dépenses d'équipement	1 340	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
- Subventions d'équipement	66	0	0	0	0	0
= Besoin de financement	- 935	- 1 208	- 1 117	- 1 115	- 1 062	- 1 110
Nouveaux emprunts de l'année	850	1 208	1 117	1 115	1 062	1 110
Encours de dette	11 248	11 519	11 637	11 695	11 628	11 533
<i>dont dettes antérieurement contractées</i>	11 248	10 311	9 363	8 407	7 428	6 420
<i>dont dettes nouvellement contractées</i>		1 208	2 274	3 288	4 201	5 113
Encours de dettes par habitant en €	1 321	1 339	1 340	1 333	1 312	1 288
Fonds de roulement net global (FRNG)	526	526	526	526	526	526
Capacité de désendettement en années	17,9	16,5	15,6	14,5	12,5	12,0

Source : CRC

Crest le 28 juin 2018

11/07/2018



Madame Marie Christine DOKHELAR
Présidente
Chambre Régionale des Comptes
124 Boulevard Vivier-Merle
CS 23624
69 503 LYON Cédex 3

Service Financier
Affaire suivie par : Delphine RAILLON
Ligne directe : 04 75 76 61 20
N.Réf. : SF/DR/18-242

RAR : 1A 139 594 5125 0

Objet : Contrôle juridictionnel des comptes 2011 à 2016
Rapport définitif

Madame la Présidente,

Après lecture du rapport adressé le 11 juin 2018, je souhaite apporter certaines précisions et compléments d'informations aux observations formulées.

La capacité de désendettement :

Dans la synthèse du rapport, il est fait état d'une capacité de désendettement qui se situe à 18 ans pour 2016 et 2017.

La définition et le mode de calcul utilisé dans la nomenclature M14, définis par la Direction Générale des Collectivités Locales – annexe 1 de la publication sur le portail de la DGCL et de la DGFIP, considèrent que les recettes réelles de fonctionnement correspondent au total des recettes réelles de la balance générale en section de fonctionnement.

En prenant l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement et des recettes réelles de fonctionnement (dont les produits de cessions qui sont des recettes réelles de fonctionnement) figurant sur le compte administratif de l'exercice 2017¹, la durée de capacité de désendettement est de 13 années (voir notre calcul en annexe 1).

Dès lors, notre analyse est que l'érosion de la capacité d'autofinancement n'est pas avérée; nos prévisions de désendettement tendent à se rapprocher des 12 années retenues par le législateur dans la loi de programmation des finances publiques.

¹ Le CA 2017 a été approuvé en séance du conseil municipal du 6 avril 2018.

Les transferts de charges à l'intercommunalité :

Votre rapport relate les évolutions dans la structuration du budget communal depuis l'intégration en mars 2014 de la commune de Crest à la Communauté de Communes du Crestois et du Pays de Saillans. Au regard des transferts de compétences initiaux, une évaluation des charges transférées a été conduite en concertation et vous saluez à ce propos la qualité satisfaisante de cette évaluation.

Je tiens à expliciter le calcul du transfert des coûts liés à l'investissement pour les équipements sportifs : dans le cadre de la mise à disposition des biens, la commune a transféré la valeur des biens et les emprunts liés à ces équipements.

En effet, l'article 1609 nonies C IV du Code Général des Impôts ne prévoit pas que le remboursement du capital de la dette soit intégré au calcul de l'attribution de compensation. Seules les charges financières doivent être prises en compte. Le montant de l'attribution de compensation a donc été calculé en application des règles de cet article et pour reprendre les arguments du bureau d'étude, chargé d'accompagner les collectivités dans les échanges relatifs au transfert de charges, « l'ajout du remboursement du capital de la dette à ce calcul reviendrait à compter deux fois le même investissement » (annexe 2).

Concernant le récent transfert de l'aire d'accueil des gens du voyage, je souhaite préciser que le montant de l'investissement transféré a été calculé sur la base des investissements annuels, opérés jusque là par la commune, diminués du montant des subventions perçues à ce titre (méthode appliquée par la Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées à tous les transferts). Je ne considère donc pas le montant des investissements comme sous évalué et il appartient désormais à l'intercommunalité de veiller à mobiliser les mêmes niveaux de financement.

En outre, je précise que le budget annexe des interventions économiques n'a pas occasionné de transfert de charges au titre de l'attribution de compensation puisqu'il s'équilibrait à partir des produits des loyers. Il appartenait à la collectivité d'accompagner la promotion de ces équipements pour en assurer l'occupation maximale. Dans une logique de développement économique, la ville a cédé à l'euro symbolique ces immeubles à la CCCPS.

Enfin, pour conclure sur le sujet de l'intercommunalité, je ne suis pas opposé à réfléchir à une démarche de mutualisation si celle-ci engendre une économie réelle pour un niveau de service au moins équivalent à la population.

L'équilibre budgétaire :

Vous m'interpellez sur l'application de l'article L 1612-4 du CGCT fixant les règles d'équilibre budgétaire. Il ressort que lors de l'élaboration du budget primitif 2017, l'équilibre a été construit autour des ressources propres telles que prévues par la loi dans lesquelles ont été incluses les recettes liées au Programme d'Aménagement d'Ensemble.

Cette ressource a été prise en compte dans le calcul de l'équilibre puisque les travaux avaient déjà été réalisés et donc autofinancés. En effet, les dépenses les plus importantes ont été financées sur les exercices de 2009 à 2015. Le fait générateur de la recette est devenu effectif sur l'année 2017, le produit ne pouvait donc pas être inscrit en restes à réaliser sur les exercices antérieurs. Lors de l'élaboration du budget primitif 2017, cette recette ne pouvait être affectée à l'opération déjà terminée. Par conséquent, les produits à venir constituaient nécessairement des ressources propres à la section investissement du budget. Cette inscription de recettes n'a fait l'objet d'aucune observation lors du contrôle de légalité.

Les recettes de gestion :

Comme votre rapport en fait état, l'évolution institutionnelle a engendré dès 2014 une diminution de l'autonomie financière de la commune caractérisée tant par la disparition d'éléments de la dynamique fiscale transférés à l'intercommunalité que par la baisse très significative des dotations de l'État.

Dès lors, l'un des outils mobilisables à ce jour serait le pacte fiscal et financier. Ce document pourrait grâce à un diagnostic efficace, notamment de la fiscalité locale, amener des recettes supplémentaires au titre de la solidarité territoriale et des charges de centralité portées par la commune de Crest. En effet, dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, le pacte fiscal et financier s'articule autour d'un projet de territoire et d'un schéma de mutualisation en identifiant les modalités de répartition des moyens financiers et fiscaux.

L'endettement :

Un des objectifs constants pour la municipalité est de contenir l'endettement de la commune. Depuis plusieurs années, le recours à l'emprunt est inférieur au remboursement de l'annuité en capital, comme cela se traduit sur le tableau ci-dessous :

DESENDETTEMENT SELON CA

Année	Recours emprunts	Remboursement capital	Désendettement
2017	850 000	966 782	116 782
2016	850 000	935 693	85 693 (2)
2015	850 000	903 325	53 325
2014	840 000	862 468	22 468 (1)
2013	740 000	915 908	175 908
2012	770 000	877 400	107 400
2011	650 000	841 187	191 187
2010	656 000	774 686	118 686

(1) 862 468 = 922 355,86 - 59 888,02 (remb.part 3CPS)

(2) dont 25 000 € de remboursement capital pour l'emprunt ZAC repris sur budget général hors emprunt ZAC, le désendettement aurait été de 110 693 €

Un certain nombre de vos remarques ont d'ores et déjà été prises en compte dès 2018 et je propose en ce sens les orientations et actions suivantes.

La gestion interne

Pour tenir compte des modifications apportées par l'article L.2122-22 du CGCT, une délibération complétant les délégations données au maire a été approuvée par l'assemblée délibérante lors de la séance du 22 février 2018 (annexe 3), notamment sur les droits de préemption et les demandes d'autorisations d'urbanisme.

En matière de gestion des ressources humaines :

Une délibération approuvant les autorisations d'absence pour événements familiaux sera soumise à l'approbation de l'assemblée délibérante lors d'une prochaine séance du conseil municipal.

La révision du RIFSEEP, afin de sécuriser le dispositif existant en matière de régime indemnitaire et notamment de prime annuelle, sera réalisée durant l'année 2018.

En matière financière :

La préparation budgétaire :

L'amélioration continue des process de préparation et d'exécution du budget au travers notamment d'une dématérialisation accrue des outils existants sera poursuivie.

La gestion des subventions de fonctionnement :

Des conventions avec des associations ont été rédigées dès 2018 afin d'acter les subventions versées et de valoriser les avantages en nature fournis par la commune. L'analyse financière des associations subventionnées sera désormais mieux formalisée (annexe 4).

Les débats d'orientation budgétaire :

L'amélioration du contenu du Rapport d'Orientation Budgétaire afin de proposer un niveau d'information plus satisfaisant au regard des attentes de la loi a été concrétisée dès le ROB 2018.

Les délibérations d'approbation de vote du budget et du compte administratif

La formalisation des délibérations de vote du budget et du compte administratif a été faite lors du budget primitif 2018 et lors du vote du compte administratif 2017.

L'analyse prospective :

L'appropriation par les services d'un outil de prospective et leur utilisation régulière sont optimisées. Les outils seront adaptés pour accompagner l'équipe municipale dans une gestion fine des finances et un suivi plus régulier des consommations de crédits et de la trésorerie.

En matière de la gestion des opérations funéraires :

Les dépenses afférentes aux obsèques des indigents, jusqu'ici supportées par le budget du CCAS, sont désormais prises en charge sur le budget de la commune.

Conclusion :

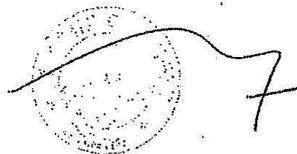
La commune a connu durant les cinq dernières années, objets du rapport de la Chambre, des modifications importantes dans son fonctionnement notamment liées à l'intégration à une structure intercommunale. Une évaluation des transferts de charges a été conduite au plus juste, comme vous l'avez souligné dans votre rapport, afin que cette transition n'ait pas de conséquences négatives sur l'une et l'autre collectivité.

L'obligation d'adhérer à une structure intercommunale a induit une perte d'autonomie financière de la commune liée au transfert de sa fiscalité dynamique et d'autres recettes de gestion.

La commune de Crest, malgré une diminution de sa capacité d'autofinancement liée notamment à une baisse significative des dotations de l'État travailleur, essentiellement par la maîtrise des dépenses, au désendettement constant et entend continuer de respecter son engagement de non augmentation des taux des impôts communaux.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Hervé MARITON
Maire de Crest



ANNEXE 1

**CALCUL DE LA DURÉE DE LA CAPACITÉ
DE DÉSENETTEMENT A PARTIR
DU COMPTE ADMINISTRATIF 2017**

EPARGNE – SELON COMPTE ADMINISTRATIF

Constitution de l'épargne	2017
Récettes de gestion (70+73+74+75+013)	8 483 357
Dépenses de gestion (011+012+014+65)	7 506 393
EPARGNE DE GESTION	976 965
Intérêts de la dette (66111+66112)	324 928
Résultats financiers hors intérêts (76-6615-666-668)	-34 952
Résultats exceptionnels (77-67)	238 922
EPARGNE BRUTE	856 008
Amortissement du capital courant (1641 – 276351)	966 782
EPARGNE NETTE	-110 774

Encours de la dette au 31/12

11 261 842

13 ans

ANNEXE 2

REMARQUES FORMULÉES
PAR LE BUREAU D'ÉTUDE KPMG
QUANT AU TRANSFERT DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS CRESTOIS

KPMG

3 Transfert des équipements sportifs Crestois

La Chambre précise que :

« L'évaluation retenue apparaît (en revanche) correcte : L'EPCI a engagé en moyenne annuelle de 2014 à 2017 un volume de dépenses d'entretien et d'équipement de 96 K€ sur les trois principaux équipements sportifs transférés par la Ville-centre et l'acquisition de matériel pour les espaces verts, ce qui correspond peu ou prou au montant retenu sur l'AC (Attribution de Compensation) au titre des équipements sportifs (90 K€ par an) ».

Il ressort donc :

- Que la Chambre a estimé l'évaluation retenue au titre des investissements comme correcte.
- Que la Chambre fonde son appréciation sur le volume moyen annuel de dépenses d'entretien et d'équipements réalisées sur la période postérieure au transfert (soit la période 2014 à 2017).

Au plan des principes, nous contestons formellement ce raisonnement.

En effet, les règles d'évaluation précitées stipulent que le chiffrage des transferts est effectué sur des bases historiques et non sur des données prévisionnelles. KPMG a donc effectué les évaluations sur les bases historiques connues à la date du transfert, en application du IV de l'article 1609 nonies C du Code Général des Impôts.

Les investissements réalisés par la Communauté de Communes à partir de 2014 résultent d'une décision souveraine du Conseil de Communauté.

L'étude effectuée par la Chambre sur la période postérieure aux transferts ne saurait être opposée à KPMG pour valider le chiffrage des transferts opérés.

Dans un deuxième temps, la Chambre estime que :

« Le coût des équipements, ainsi que les charges d'intérêts afférentes ont bien été pris en compte dans le calcul de l'AC (Attribution de Compensation). Toutefois, la retenue opérée ne prend pas en compte le remboursement en capital des emprunts, ce qui grève le budget normalement affecté à l'investissement ».

Nous contestons formellement cette affirmation.

Nous souhaitons que la Chambre se réfère explicitement aux dispositions du IV de l'article 1609 nonies C du Code Général des Impôts qui indique que l'évaluation doit être réalisée sur la valeur de renouvellement majorée, le cas échéant, des intérêts de la dette.

Il ressort que le CGI ne prévoit pas que le remboursement du capital de la dette fasse l'objet d'une retenue sur l'AC.

La Chambre ne peut donc reprocher à KPMG d'avoir procédé à une évaluation selon une méthode conforme aux textes.

ANNEXE 3

DELIBERATION DU 22 FEVRIER 2018
FIXANT LES DELEGATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE
EN APPLICATION DE L'ARTICLE L 2122-22 DU CGCT

REPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉPARTEMENT
DE LA DROMEARRONDISSEMENT
DE DIEVILLE
DE CREST

Séance n° 15 - 2018

ÉTATS	26
PRÉSENTS	26
ABSENTS	22
EXCUSÉS	4

Compte rendu de la séance
à la publicité prescrite
par la loi.

Adopté le 2 mars 2018

Maire



REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Le 22 février 2018, à 20 h 30, le Conseil municipal de la Ville de CREST, régulièrement convoqué, s'est réuni à l'hôtel de ville, en session ordinaire, sous la présidence de Hervé MARITON, Maire.

Date de convocation : 16 février 2018

Nombre de Conseillers en exercice au jour de la séance : 29

Présents : Hervé MARITON, Jean-Pierre POINT, Audrey CORNEILLE, Béatrice REY, Anne-Marie CHIROUZE, Caryl FRAUD, Gisèle CELLIER, Catherine ANTON, Laurent BOEHM, Danielle BORDERES, Valérie ROCHE, Anne-Laure BOUTEILLE, Romain GRAUD, Korotimi BONNEFON-CRAPONNE, Samuel ARNAUD, Hélène BERTAU.

Excusés : Gilles BÛN, Jean-Marc MATTRAS, Nhàn NGUYEN HUU, Yvan LOMBARD, Serge INCHELIN, Danielle LOMBARD, Sylvain COLARDELLE, Loïc REYMOND, Jean-Louis PREVOST, Alain BÂTIE, Loïc GUICHARD, François BOUIS, Gilles RHODE.

Procurations :

Gilles BON à Audrey CORNEILLE,
Jean-Marc MATTRAS à Béatrice REY,
Nhàn NGUYEN HUU à Laurent BOEHM,
Yvan LOMBARD à Caryl FRAUD,
Serge INCHELIN à Jean-Pierre POINT,
Danielle LOMBARD à Romain GRAUD,
Loïc REYMOND à Anne-Marie CHIROUZE,
Jean-Louis PREVOST à Gisèle CELLIER,
Loïc GUICHARD à Hélène BERTAU,
Alain BÂTIE à Samuel ARNAUD,

Secrétaire de séance : Danielle BORDERES

DÉLÉGATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE

Le rapporteur expose à l'assemblée que l'article L. 2122-22 du Code Général des Collectivités Territoriales donne au Conseil municipal la possibilité de déléguer au Maire, pour la durée de son mandat, un certain nombre des attributions de cette assemblée.

La loi n°2017-257 du 28 février 2017 est venue apporter des précisions et ajouter plusieurs alinéas à l'article L 2122-22 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Il convient au Conseil municipal de préciser les conditions dans lesquelles elles s'exerceront.

Le Conseil municipal,

Vu les articles L. 2122-18, L. 2122-22 et L. 2122-23 du Code Général des Collectivités Territoriales,

l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues à l'article L. 211-2 ou au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code et ce dans la limite de l'avis des domaines.

16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, en cours ou à venir, devant les juridictions suivantes :

- les trois juridictions de l'ordre administratif,
- les juridictions civiles et pénales,
- le tribunal des conflits,
- les instances de conciliation

et de transiger avec les tiers dans la limite de 1 000 €.

17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux lorsque le montant du dommage en cause n'excède pas la valeur vénale des véhicules ;

18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;

19° De signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ;

20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum de 1 000 000 € ;

21° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ou de déléguer l'exercice de ce droit en application des mêmes articles ;

22° De prendre les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune ;

23° D'exercer, au nom de la commune, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique prévu au troisième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime en vue de l'exécution des travaux nécessaires à la constitution d'aires intermédiaires de stockage de bois dans les zones de montagne ;

24° De demander à tout organisme financeur, l'attribution de subventions pour des opérations d'un montant prévisionnel inférieur ou égal à 300 000 € Hors Taxe ;

25° De procéder, au dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, à la transformation ou à l'édification des biens municipaux ;

PRECISE que les délégations consenties en application du 3° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du Conseil municipal.

PRECISE que les décisions prises en application de la délibération portant délégation peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du Maire.

PRECISE que le Maire pourra, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie des fonctions qui lui ont été déléguées à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation à des membres du Conseil municipal.

02/03/2018

Actes Soumis au Contrôle de Légalité - Visualisation de l'acte :DEL201815

Acte à classer	
DEL201815	
1	2
En préparation	En attente retour Préfecture
3	4
> AR reçu <	Classé
Identifiant FAST : ASCL_2_2018-03-02T15-17-07.01 (MI209862732)	
Identifiant unique de l'acte : 026-212601082-20180302-DEL201815-DE (Voir l'accusé de réception associé)	
Objet de l'acte :	Délégation du conseil municipal au maire
Date de décision :	02/03/2018
	
Nature de l'acte :	Délibération
Matière de l'acte :	5. Institutions et vie politique 5.4. Délégation de fonctions
Acte : DEL201815 Délégation de compétences au Maire.PDF Multicanal : Non	
Classer	
Annuler	
Préparé	Date 02/03/18 à 15:17
Transmis	Date 02/03/18 à 15:17
Accusé de réception	Date 02/03/18 à 15:33
	Par MEUVRET Corinne
	Par MEUVRET Corinne

ANNEXE 4

FORMALISATION DES SUBVENTIONS
ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS

Conventions de partenariat auprès des associations
bénéficiant d'une subvention de fonctionnement de plus de 23 000 €

	Subventions en numéraire	Total aides commune	Date de signature convention partenariat
SCOP SARL Le Navire – Cinéma EDEN	23 000	23 000	30 octobre 2017
Comité des fêtes	21 000	24 535	27 avril 2018
Festival de la Vallée de la Drôme	28 500	51 542	20 avril 2018
École de de musique et de danse	38 700	53 749	1 ^{er} février 2018

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr