



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE ROANNE (Loire)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 23 janvier 2025

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Roanne pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à prendre en compte, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 24 janvier 2024, adressée à M. Yves Nicolin, maire de Roanne depuis avril 2014.

Le contrôle s'est notamment inscrit dans le cadre d'une enquête régionale sur l'accueil à l'école primaire.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 19 septembre 2024 avec M. Nicolin.

Lors de sa séance du 9 octobre 2024, la chambre a délibéré sur ses observations provisoires. Le 23 janvier 2025, M. Nicolin a été entendu à la demande de la chambre, en application de l'article L. 241-7 du même code. Le même jour, et après avoir examiné les réponses écrites, la chambre a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	9
1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE.....	11
1.1 Le conseil municipal	11
1.2 La déclaration d'intérêts du maire de Roanne auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)	12
1.3 Les indemnités de fonction des élus.....	13
1.4 Les frais de mission des élus	14
1.5 La formation des élus	15
1.6 Les relations avec la communauté d'agglomération	16
2 LA COMMANDE PUBLIQUE	17
2.1 L'organisation de la fonction et les procédures internes	17
2.2 Le recensement des besoins et la bonne couverture des achats par des marchés publics	19
2.3 La prise en compte du développement durable dans l'acte d'achat	19
2.4 La vérification de certains marchés.....	21
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	23
3.1 L'organisation de la fonction	23
3.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale	24
3.3 Les lignes directrices de gestion.....	25
3.4 Les emplois de direction.....	25
3.4.1 La situation particulière de surclassement démographique jusqu'en 2019.....	25
3.4.2 La situation irrégulière du directeur général des services entre 2021 et 2024	26
3.5 Le cabinet	28
3.6 Le recours aux contractuels.....	29
3.6.1 L'autorisation de recruter des agents contractuels	29
3.6.2 Les contractuels sur emplois non permanents.....	29
3.6.3 Le recrutement de contractuels sur emplois permanents	30
3.7 Le régime indemnitaire	30
3.8 Le temps de travail et son organisation	32
3.8.1 Le temps de travail annuel	32
3.8.2 Les autorisations spéciales d'absence	33
3.8.3 Le compte épargne temps.....	33
3.8.4 Les astreintes	33
3.8.5 Les heures supplémentaires.....	33
3.8.6 L'absentéisme.....	34
3.9 L'action sociale	34

3.10	Les avantages en nature.....	35
4	LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DE LA COMMUNE	35
4.1	La qualité de l'information financière.....	35
4.1.1	Le cadre budgétaire et comptable.....	35
4.1.2	Les états annexés aux documents budgétaires	36
4.1.3	Le rapport sur les orientations budgétaires	36
4.1.4	La publicité des données financières.....	36
4.2	La qualité de la gestion comptable	37
4.2.1	La tenue de la comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice	37
4.2.2	Le suivi du patrimoine.....	37
4.2.3	Les provisions	37
4.3	La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution.....	38
5	LA SITUATION FINANCIÈRE	39
5.1	L'autofinancement.....	39
5.2	Les produits de gestion.....	40
5.3	Les charges de gestion.....	41
5.4	Le financement des dépenses d'investissement	44
5.5	La dette	45
5.6	La trésorerie.....	45
5.7	La prospective	46
6	L'ACCUEIL À L'ÉCOLE PRIMAIRE	47
6.1	La gouvernance	47
6.1.1	Le pilotage communal des compétences scolaire et périscolaire	47
6.1.2	L'organisation de la gouvernance au sein des écoles.....	48
6.1.3	Le projet éducatif territorial	48
6.2	L'accueil des élèves.....	49
6.2.1	Les écoles et les effectifs.....	49
6.2.2	L'évolution de la démographie et de la carte scolaire.....	50
6.2.3	L'inscription scolaire et le respect de l'obligation scolaire à partir de 3 ans.....	53
6.2.4	Un accueil scolaire sur 4 jours	54
6.2.5	Le dédoublement des classes en réseau d'éducation prioritaire.....	55
6.2.6	L'accueil des élèves à besoins particuliers et allophones	56
6.3	Le patrimoine scolaire	56
6.3.1	Le recensement et l'état du patrimoine communal	56
6.3.2	Les investissements patrimoniaux.....	57
6.3.3	La mise en accessibilité des écoles et leur sécurité.....	61
6.4	Les temps périscolaires	62
6.4.1	L'accueil du matin et du soir.....	62
6.4.2	La restauration scolaire	63
6.5	Les conditions d'enseignement	65
6.5.1	Les ressources humaines	65

6.5.2 L'équipement	67
6.5.3 La prise en charge des fournitures par la ville	68
6.5.4 L'uniforme à l'école.....	68
6.6 Les données financières sur la compétence en matière scolaire et périscolaire	69
6.6.1 La part des dépenses et recettes scolaires dans le budget communal et son incidence sur la situation financière de la collectivité	69
6.6.2 Le coût de la compétence en matière scolaire par enfant.....	70
6.7 Les relations avec les écoles privés sous contrat et les autres communes	72

SYNTHÈSE

Avec 35 364 habitants au 1^{er} janvier 2025, la commune de Roanne est la troisième plus importante du département de la Loire. Sa population est en légère augmentation, après une période continue de baisse depuis les années 1970 (55 000 habitants en 1975). Elle est la ville-centre de la communauté d'agglomération Roannais Agglomération. Son maire est également président de cette dernière. Roanne compte trois quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville.

Un accueil à l'école primaire dans de bonnes conditions

Le contrôle de la chambre s'inscrit notamment dans le cadre d'une enquête relative à l'accueil au sein de l'école primaire (regroupant les niveaux maternel et élémentaire).

La commune de Roanne compte trois écoles maternelles, quatre écoles élémentaires et sept groupes scolaires publics pour 2 269 élèves accueillis à la rentrée 2023, ainsi que trois groupes scolaires privés sous contrat (779 élèves, soit 25 % des élèves du territoire). Globalement, les conditions socio-économiques des familles des élèves accueillis au sein des écoles publiques de Roanne sont peu favorables comparativement à la moyenne constatée dans le département de la Loire. Quatre écoles publiques sont classées en réseau d'éducation prioritaire (REP).

Malgré une légère hausse de la population, les effectifs scolaires diminuent durant la période, du fait principalement de la baisse des naissances. Cela ne s'est toutefois pas globalement traduit par des fermetures de classe, compte tenu, d'une part, du dédoublement de certains niveaux dans les établissements du réseau d'éducation prioritaire et, d'autre part, d'une gestion active des effectifs par la commune qui, lorsqu'elle examine les demandes de dérogation à la carte scolaire, veille à ne pas déséquilibrer ceux de ses différentes écoles.

Roanne ne dispose pas d'outil lui permettant d'anticiper les évolutions des effectifs lors des futures rentrées. Elle connaît d'ailleurs une perte sur le secteur de l'école Arsenal, compte tenu d'une mauvaise coordination entre communes pour les inscriptions. Elle a des difficultés à veiller au respect de l'obligation scolaire à partir de trois ans, du fait du manque de fiabilité des informations dont elle dispose.

La plupart des classes ne comporte pas plus de 24 élèves, afin d'offrir les meilleures conditions d'enseignement. Mais la politique nationale de dédoublement de certaines classes dans les écoles du réseau d'éducation prioritaire peut avoir pour effet d'accroître les effectifs de certaines autres classes au-delà de 24 élèves.

Son offre d'accueil périscolaire, géré par des effectifs propres, est de bonne qualité, sur une plage horaire étendue (dès 7h15 le matin et jusqu'à 18h15) et ne fait l'objet d'aucune facturation aux familles. La restauration scolaire semble également de bonne qualité et fait l'objet d'un suivi minutieux par un agent spécifique, ce qui peut amener à l'application de pénalités au prestataire lorsque certaines prescriptions ne sont pas suivies (produits frais, locaux et de saison, issus de l'agriculture biologique à hauteur de 30 % minimum).

Le patrimoine scolaire est dans un état satisfaisant. La commune a engagé des dépenses d'équipement conséquentes pour rénover notamment deux écoles (groupe scolaire Mayollet, 3,6 M€ en 2009 ; groupe scolaire Arsenal, 3,2 M€ de travaux en 2022). Trois écoles présentent cependant une situation de vétusté identifiée dès 2016, ce qui a motivé le lancement de la construction d'un nouveau groupe scolaire Gambetta-République, pour 14,1 M€, dont l'ouverture, retardée d'une année, est prévue pour la rentrée scolaire 2025/2026.

Projection du nouvel établissement Gambetta-République



Roanne présente la particularité de prendre en charge les fournitures des élèves, bien qu'elle se heurte, à ce sujet, à certaines difficultés pour faire respecter par les équipes éducatives le marché public qu'elle a conclu. À la rentrée 2024, une école participe à l'expérimentation de la tenue unique pour les élèves, fournie par la commune pour un coût total de 41 593 €.

Le personnel communal affecté aux écoles a fait l'objet de mesures de régularisation de sa situation en 2022, certains agents étant employés depuis près de 10 ans sur des contrats courts, renouvelés d'année en année. L'entrée de ces agents dans les dispositifs de rémunération de droit commun a entraîné une augmentation des coûts salariaux. L'absentéisme reste important, de l'ordre de 15 %, ce qui est très supérieur au taux moyen de la commune, et suscite certaines difficultés soulevées lors des conseils d'école.

En définitive, les dépenses de fonctionnement scolaires et périscolaires représentent 16 % du budget de fonctionnement communal. Le coût par élève est de l'ordre de 2 300 € en 2023 (ou 1 970 € sans considérer l'accueil périscolaire du matin et du soir). Le coût par élève de la seule compétence en matière scolaire (hors périscolaire et restauration scolaire) est de 1 250 €, ce qui apparaît contenu et s'explique probablement par l'existence de nombreux groupes scolaires, mutualisant les dépenses.

Uniforme scolaire expérimenté à la rentrée 2024



Une gouvernance porteuse de risques de conflits d'intérêts et une gestion interne présentant des irrégularités

La chambre a noté l'existence de conseils municipaux « privés », qui ne respectent pas la réglementation relative au huis clos des assemblées délibérantes. Par ailleurs, le maire ne rend que très partiellement compte au conseil municipal de l'usage de sa délégation en matière de marchés publics.

La gestion des conflits d'intérêts des élus est à encadrer davantage : le maire lui-même a signé des décisions de conclure des marchés publics avec une entreprise dont il est prestataire à titre privé, alors qu'il aurait manifestement dû se déporter, selon la procédure prévue par la loi. La déclaration d'intérêts du maire, réalisée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, est à cet égard incomplète.

En matière de commande publique, l'organisation du service est dans l'ensemble efficace et permet de répondre aux exigences du code de la commande publique.

La gestion des ressources humaines, présente en revanche des irrégularités, s'agissant de la situation de l'ancien directeur général des services (statut de contractuel irrégulier), du recours aux agents contractuels, du régime indemnitaire des agents, ou encore de l'encadrement des heures supplémentaires.

Une situation financière satisfaisante

La situation financière de la commune ne soulève pas de difficulté particulière. Malgré l'important effort d'investissement durant la période (81 M€ de dépenses d'équipement entre 2019 et 2023), Roanne est très peu endettée et parvient à dégager une capacité d'autofinancement élevée. Ses taux d'imposition sont dans la moyenne de la strate et n'ont pas augmenté durant la période. Sa trésorerie a progressé sous la période contrôlée, mais pourra être mobilisée pour financer son futur programme d'équipements.

En revanche, quelques pratiques en matière de gestion budgétaire sont à réviser, comme l'absence de provisionnement pour risque contentieux durant la période alors qu'un litige avait éclaté avec certaines écoles privées sous contrat, ou encore le financement irrégulier d'un budget annexe par le budget principal.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre fin à la pratique des conseils municipaux « privés » ou respecter les dispositions, restrictives, de la loi, s'agissant des huis clos.

Recommandation n° 2. : Rendre compte de façon plus exhaustive au conseil municipal de l'usage par le maire de sa délégation en matière de marché public.

Recommandation n° 3. : Poursuivre les démarches engagées en matière de régularisation de la situation des agents contractuels multipliant des contrats de courte durée.

Recommandation n° 4. : Mettre fin au versement du treizième mois aux agents.

Recommandation n° 5. : Mettre en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA).

Recommandation n° 6. : Respecter les dispositions du CGCT prohibant les subventions d'équilibre aux budgets annexes à caractère industriel et commercial.

INTRODUCTION

Située dans le département de la Loire, à une heure de Saint-Etienne et de Lyon, Roanne compte 35 364 habitants au 1^{er} janvier 2025¹, alors que sa population excédait 55 000 habitants en 1975 (et encore plus de 40 000 habitants en 1990). Elle est néanmoins la troisième commune du département en nombre d’habitants après Saint-Étienne et Saint-Chamond. Elle a néanmoins gagné plus de 1 000 habitants ces deux dernières années, pour la première fois depuis 45 ans.

Roanne est la ville-centre de la communauté d’agglomération Roannais Agglomération, qui regroupe 40 communes pour un peu plus de 103 000 habitants.

Ses données socio-économiques ne sont guère favorables. En effet, en 2020, son taux de pauvreté était de 24 % contre 15 % dans le département. Le taux de chômage était de 18,7 % contre 12,3 % dans le département. La médiane du revenu disponible était de 18 660 € contre 21 380 € dans le département².

La commune compte trois quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (Saint-Clair, Bourgogne et le Parc) qui regroupent environ 3 800 habitants.

Le principal employeur est le centre hospitalier qui compte 2 300 agents. La commune a conservé un tissu industriel autour de l’armement (Nexter Systems), du textile et de l’habillement, et de l’agroalimentaire (notamment Tradival - découpe de porc), tout en bénéficiant du développement des nouvelles technologies (développement des centres d’appel notamment).

Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2023

Recettes de fonctionnement	53,40 M€	Recettes d’investissement	30,58 M€
Dépenses de fonctionnement	46,93 M€	Dépenses d’investissement	25,57 M€
<i>dont charges de personnel</i>	<i>23,13 M€</i>		
Résultat de fonctionnement	6,47 M€	Effectifs (pourvus)	517 ETP

Source : compte de gestion 2023 et commune.

¹ Population municipale de référence, publication de l’INSEE, décembre 2024.

² Source : Comparateur de territoires – Département de la Loire (42) | Insee.

1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE

M. Nicolin est maire depuis 2014, après avoir exercé un premier mandat entre 2001 et 2008. Sur les mêmes périodes il a également assumé les fonctions de président de la communauté d'agglomération du Grand Roanne. Il a, par ailleurs, été député de la Loire entre 1993 et 2017.

M. Nicolin est également président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire, président de la société d'économie mixte (SEM) Roannaise des énergies renouvelables, de la SEM de l'abattoir de Roanne, et de la SEM Foch Sully, ainsi que président de OPHEOR (office public de logements sociaux de l'agglomération de Roanne) et vice-président de l'EPORA (établissement public foncier ouest Rhône-Alpes).

1.1 Le conseil municipal

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal est composé de 39 membres. Il se réunit régulièrement, entre neuf et onze fois par an, soit une fréquence bien supérieure au minimum prévu par le CGCT.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT, le maire a fait lecture de la charte de l'élu local, prévue par l'article L. 1111-1-1 du CGCT, lors du conseil municipal du 23 mai 2020.

L'article L. 2121-18 du CGCT, prévoit que les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos. Cette pratique étant dérogatoire, la décision de recourir au huis clos doit être justifiée par une nécessité d'ordre public, ou par le caractère sensible de l'ordre du jour sous le contrôle du juge administratif³. Or, il a été décelé que la commune avait adopté une pratique dite des « conseils privés » pour aborder certains sujets, qui s'apparentent à des réunions du conseil municipal à huis clos. En absence de tout procès-verbal, la chambre ne peut que se rapporter à ce que l'ordonnateur a indiqué à ce propos, c'est-à-dire l'existence, sur la période, de trois conseils de ce type, ayant tous les trois pour objet de présenter des opérations d'investissement ou des points d'étape sur leur réalisation.

La procédure exigée pour des réunions à huis clos n'a pas été respectée et les conditions exigées n'apparaissent pas réunies.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que « *afin d'éviter toute ambiguïté, si de telles réunions devaient à nouveau être nécessaires, la commune veillera à spécifier sur les invitations qu'il s'agit bien de réunions de « simples informations », tout en rappelant explicitement que ces réunions ne sont en aucun cas des réunions du conseil municipal* ».

La chambre estime cependant qu'il doit donc être mis un terme à cette pratique qui méconnaît les principes essentiels de la démocratie locale par son manque de transparence.

³ Cf. réponse ministérielle n° 09979 du 10 décembre 2020.

Par ailleurs, par délibération du 23 mai 2020, complétée le 24 mars 2022, en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal n'a pas délégué au maire la totalité des délégations prévues par le CGCT. Ainsi la fixation des tarifs des droits de voirie, stationnement et autres droits à caractère non fiscal n'a pas été déléguée au maire, de même que l'admission en non-valeur des titres de recettes non recouvrés.

Le compte-rendu des décisions prises par le maire en vertu de ces délégations est présenté à chaque séance du conseil municipal, comme en atteste leur inscription dans les procès-verbaux des séances, et comme le prévoit la loi (art. L. 2122-23 du CGCT).

En revanche, il convient de noter que le maire ne rend pas compte des décisions prises en matière de marchés publics inférieurs au seuil de 40 000 € HT (sauf exceptions), en méconnaissance de ses obligations.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il proposait de « ramener à 25 000 € » le montant à partir duquel il rendra compte au conseil municipal de sa délégation en matière de marchés publics. Or, la chambre rappelle que la réglementation ne fixe pas de seuil en dessous duquel le maire pourrait ne pas rendre compte des décisions qu'il a prises en vertu d'une délégation du conseil municipal.

Recommandation n° 1. : Mettre fin à la pratique des conseils municipaux « privés » ou respecter les dispositions, restrictives, de la loi, s'agissant des huis clos.

Recommandation n° 2. : Rendre compte de façon plus exhaustive au conseil municipal de l'usage par le maire de sa délégation en matière de marché public.

1.2 La déclaration d'intérêts du maire de Roanne auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

M. Nicolin est concerné, en tant que maire et président de l'agglomération, par l'obligation de procéder à une déclaration d'intérêt auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), prévue par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ce à quoi il a déféré.

Comme le précise la HATVP dans son guide de la déclaration d'intérêts, un déclarant doit indiquer dans la rubrique 2°, ses activités de consultant en cours ou exercées durant les cinq années précédentes, quel que soit le statut sous lequel cette activité a été exercée.

L'activité de la société personnelle de M. Nicolin, la société par actions simplifiée (SAS) Couleur Stratégie, est « *Activité de conseil, organisation, assistance au développement ou à la prise de participation, formation pour le compte des entreprises* », ce qui renvoie donc à une activité de consultant. Or, dans sa déclaration d'intérêts, l'activité de M. Nicolin n'apparaît qu'en tant que dirigeant de la SAS Couleur Stratégie, aux rubriques 3° et 4° (participation à des organes de direction d'une société et participation financière au capital), avec des revenus faibles ou nuls, car il ne s'agit pour ces rubriques que des seuls revenus liés à la fonction de dirigeant de la société ou de dividendes, et non pas des revenus réels de cette activité de consultant, qui s'élevaient à plusieurs dizaines de milliers d'euros et qui auraient dû être déclarés si la rubrique 2° avait été remplie.

La présentation retenue par l'intéressé en l'espèce est donc trompeuse, car elle laisse à penser que la société Couleur Stratégie était en sommeil, alors qu'elle était pleinement active lors de la déclaration d'intérêts et continue de l'être aujourd'hui.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Nicolin a indiqué que son activité de consultant « sera à l'avenir référencée » dans sa déclaration à la HATVP.

Par ailleurs, M. Nicolin a déclaré à la HATVP avoir démissionné de ses fonctions de directeur général de la SAS Sphère publique au 1^{er} septembre 2018. Or, dans les faits, il restait dirigeant de cette société puisque sa société, la SAS Couleur Stratégie, avait été nommée directrice générale de la SAS Sphère publique à la même date, et ce jusqu'en janvier 2021. La déclaration faite par M. Nicolin est donc également trompeuse. Le fait de ne pas mentionner cette fonction de direction, via sa société personnelle, est bien contraire aux textes puisque, dans son guide de la déclaration d'intérêts, la HATVP indique que la participation à des organes dirigeants correspond à « toutes les fonctions dirigeantes (...) y compris lorsqu'elles sont exercées *ès qualités* ou à raison d'une autre fonction » (p. 25 du guide HATVP).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Nicolin a indiqué, concernant sa situation de directeur général de la société Sphère publique, qu'il n'y avait eu « *aucune volonté de tromper mais en l'occurrence un retard non imputable au maire dans la régularisation administrative que ce dernier considérait effective* » (sous-entendu, M. Nicolin aurait pensé ne plus être directeur général de la société Sphère publique depuis mars 2019). La chambre relève le caractère improbable de ces éléments d'explication, puisque les documents légaux de la société Sphère publique montrent que c'est M. Nicolin lui-même qui avait décidé de nommer sa société Couleur stratégie co-directrice-générale de la société Sphère publique et qu'il n'a démissionné de cette fonction que le 29 janvier 2021.

De plus, M. Nicolin n'a pas déclaré sa prise de participation au sein de la société roannaise Theaomai, en tant qu'associé fondateur, par l'intermédiaire de sa société Couleur stratégie. Lors de la création de la société en juin 2020, il en était l'un des six membres fondateurs avec 11,5 % du capital. Or, il a déposé sa déclaration d'intérêts à la HATVP en septembre 2020, puis a réalisé deux déclarations modificatives⁴ en octobre et décembre 2020, sans jamais mentionner cette participation au capital de la société. De plus, M. Nicolin a été nommé, par le biais de sa société personnelle Couleur Stratégie, membre du comité de direction de la société Theaomai, lors de l'assemblée générale du 24 juin 2023. Il aurait donc dû déclarer, là encore, un nouvel intérêt au titre de la participation aux organes dirigeants d'une société.

La chambre invite donc le maire à mettre à jour sans délai sa déclaration d'intérêts, en y portant des informations fiables et sincères.

1.3 Les indemnités de fonction des élus

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT en fonction de la strate démographique de la commune (20 000 à 49 999 habitants).

⁴ Toute modification substantielle des intérêts du déclarant doit, en vertu de l'article 11 de la loi précitée, faire l'objet d'une déclaration modificative sous deux mois.

Roanne est bénéficiaire de la dotation de solidarité urbaine et est chef-lieu d'arrondissement, ce qui ouvre droit à majoration des indemnités des élus.

L'enveloppe des indemnités des élus est constituée de la somme des indemnités maximales pouvant être versée au maire et aux 14 adjoints au maire (délibérations du 9 juillet 2020 (enveloppe et majorations) puis au maire et aux 13 adjoints (délibérations du 24 mars 2022 (enveloppe et majorations). Elle est répartie entre le maire, les 14 puis 13 adjoints et les 17 conseillers municipaux délégués⁵, pour un montant total mensuel de 28 815 € en 2023 après application des majorations.

Tableau n° 2 : Indemnités mensuelles des élus (base délibération 2022)

		Détermination de l'enveloppe globale	Répartition	Après majorations	Indemnité brute	Coût des indemnités
Maire		90 %	72,5 %	87,00 %	3 555 €	3 555 €
Adjoints au maire	13 adjoints	13 x 33 % (429 %)	21,6 %	33,12 %	1 353 €	17 589 €
	17 conseillers municipaux délégués		9,2 %	11,04 %	451 €	7 667 €
Total		519 %	510 %			28 815 €

Sources : délibérations et bulletins de paie

Depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (en particulier son article 97, codifié à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT), les communes doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état est bien communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget. Cependant, ce document est particulièrement incomplet puisque, dans les faits et à la vue des montants mentionnés, il ne s'agit que des indemnités perçues par les élus au titre de leur mandat à la commune de Roanne, ce qui ne répond pas à l'obligation légale.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à compléter l'état des indemnités présenté aux conseillers municipaux.

1.4 Les frais de mission des élus

Selon l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial accordé par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Depuis la loi du 27 décembre 2019, ils sont

⁵ Tous les conseillers municipaux du groupe majoritaire bénéficient d'une délégation de fonctions.

remboursés selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal, ce qui a conduit la commune à délibérer le 11 juin 2020. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal⁶ ou, depuis la modification des délégations du conseil municipal au maire le 24 mars 2022, après décision du maire.

Le contrôle de la chambre a porté sur 24 décisions prises entre le 12 septembre 2022 et le 2 juillet 2024 : dix ont été prises postérieurement à la date du déplacement, ce qu'il conviendrait de corriger à l'avenir, et les trois mandats spéciaux du maire ont été autorisés par le maire lui-même, ce qui pose une difficulté en termes de prévention des conflits d'intérêts puisqu'il s'accorde une autorisation à lui-même⁷. La chambre invite donc le maire à prendre un arrêté afin de se déclarer empêché de signer lui-même ses mandats spéciaux, et désigner un adjoint pour ce faire. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à prendre un arrêté désignant un adjoint pour signer les mandats spéciaux dont il pourrait bénéficier.

Tableau n° 3 : Frais de mission des élus

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
6532 frais de mission des élus	10 391	1 535	1 782	5 426	5 814

Source : grands livres de la commune.

1.5 La formation des élus

Les élus locaux ont un droit à la formation que justifient aussi bien l'étendue et la variété des dossiers dont ils seront appelés à connaître que leur responsabilité pénale susceptible d'être engagée à raison des décisions, ou absences de décisions, qui pourraient leur être reprochées. Ce droit est inscrit à l'article L. 2123-12 du CGCT pour les conseillers municipaux.

Dans les trois mois qui suivent son renouvellement, le conseil municipal doit délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres (art. L. 2123-12 du CGCT) et déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre. En l'espèce, cette délibération a été prise le 11 juin 2020. Elle fixe un montant maximal de crédits de 20 000 € par an, et formalise l'obligation de formation obligatoire pour les élus ayant reçu délégation dès la première année du mandat.

En 2020, les 14 adjoints au maire ont effectivement suivi une formation « prise de fonctions ». La somme de 3 640 € a été versée en 2022 à la Caisse des dépôts et consignations au titre du droit individuel à la formation (DIF) des 14 adjoints. Si l'on excepte ces deux dépenses, la chambre observe que le budget consacré à la formation des élus est très peu important (2 762 € pour la période 2019-2023).

⁶ Article L. 2123-18 du CGCT.

⁷ Cf. à ce sujet, par parallélisme rép. min. n° 00665 du 4 septembre 1997.

1.6 Les relations avec la communauté d'agglomération

L'attribution de compensation⁸ versée par la communauté d'agglomération varie peu sur la période, la plus importante modification ayant eu lieu entre 2018 et 2019, avec le transfert de la lecture publique qui s'est traduit par une baisse de l'attribution de 2,05 M€ qui passe de 11,7 M€ en 2018 à 9,7 M€ en 2019. Une autre modification, marginale, est liée au transfert à la commune de la subvention au club cycliste CR4C (club routier des 4 chemins) qui ne relève plus du haut niveau avec son passage en deuxième division, avec pour conséquence une augmentation de 77 500 € de l'attribution de compensation en 2022.

S'agissant du FPIC réparti par la communauté d'agglomération selon le droit commun, Roanne est bénéficiaire en 2019 (22 419 €), puis contributrice à partir de 2020 (182 972 € en 2023).

Les mutualisations de services entre la commune et Roannais Agglomération sont nombreuses. La première est partie prenante de sept des neuf services communs portés par la communauté d'agglomération (direction des ressources humaines, direction de la communication et de l'évènementiel, cabinet, direction générale, archives, instruction des actes et autorisations relatifs aux droits des sols et direction de la transition numérique et des systèmes d'information) et est même la seule partenaire de la communauté d'agglomération pour les cinq premiers.

Roanne gère en direct deux équipements culturels qui ont une vocation de centralité : le théâtre de Roanne (16 000 spectateurs durant la saison 2023/2024), et le musée des beaux-arts et d'archéologie Joseph Déchelette (13 700 visiteurs en 2023).

Bien que ne disposant pas de statistiques détaillées sur l'origine géographique des visiteurs du musée, et donc son rayonnement supra-communal, il est envisagé actuellement de transférer l'équipement à la communauté d'agglomération, dans le cadre de sa montée en puissance sur la compétence en matière culturelle (actuellement limitée, et de façon parcellaire, à la lecture publique et à l'enseignement artistique). Un projet de rénovation du musée est actuellement porté, pour un budget de 23 M€ selon la programmation pluriannuelle des investissements, dont l'achèvement est prévu pour 2028. C'est seulement à la fin de l'opération que sera réalisé le transfert à l'EPCI, si les organes délibérants en décident ainsi.

Il n'est pas envisagé de transférer le théâtre à la communauté d'agglomération. Or, les statistiques de fréquentation de l'établissement montrent que son rayonnement est largement supra-communal. Ainsi, en 2018-2019, seuls 26 % des spectateurs provenaient de Roanne, les autres provenant principalement de l'agglomération et du département de la Loire. Le constat est le même en 2024 (30 % de spectateurs seulement provenant de la commune). Compte tenu du rayonnement du théâtre de Roanne, le transfert de la gestion à la communauté d'agglomération pourrait être envisagé.

⁸ L'attribution de compensation est un transfert financier, positif ou négatif, obligatoire entre un établissement de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres. Elle a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI et ses communes membres.

2 LA COMMANDE PUBLIQUE

2.1 L'organisation de la fonction et les procédures internes

Le service commande publique de Roanne est intégré à la direction finances et commande publique. Il effectue un contrôle des achats conclus par les services opérationnels à partir de 5 000 € HT et organise la consultation à partir de 25 000 € HT.

La commune ne dispose pas d'un guide de la commande publique en tant que tel mais d'un tableau simplifié qui vaut guide en rappelant les seuils internes de publicité et les différents intervenants. Ce document, qui a été validé par le conseil municipal à l'occasion du vote du règlement budgétaire et financier, est actualisé et est appliqué par les services.

La procédure interne s'appuie sur l'existence d'une « fiche de lancement » des marchés pour toute consultation supérieure à 40 000 € HT, qui est établie en concertation avec le service opérationnel et le service commande publique et qui permet de préciser le besoin, la procédure applicable et les critères de jugement des offres. Ce document est validé par le maire. Une « commission d'examen des marchés » a été mise en place, pour les marchés supérieurs à 90 000 € HT mais inférieurs aux seuils de procédures formalisées. Elle se compose des membres de la commission d'appel d'offres mais applique un moindre formalisme.

En termes de seuils de publicité interne, pour les marchés inférieurs à 90 000 € HT, elle a fixé les règles suivantes :

- de 0 à 5 000 € HT : publicité à l'appréciation du service concerné, en fonction de la nature de l'achat (il est conseillé néanmoins de faire trois demandes de devis par courriel) ;
- de 5 000 à 25 000 € HT : demande de trois devis par courriel ;
- de 25 000 à 40 000 € HT : demande de trois devis par une plateforme internet ;
- de 40 000 à 90 000 € HT : site internet communal ou courriels aux candidats identifiés par le service.

Le contrôle de la chambre a néanmoins permis de déterminer que la publicité réalisée pour les marchés inférieurs à 90 000 € HT était souvent plus élargie, afin d'être adaptée aux caractéristiques du marché, ce qui est une bonne pratique permettant d'éviter des litiges⁹

En termes de processus achat, la commune tend à généraliser la pratique de la négociation, au minimum pour les marchés à procédure adaptée, chaque fois que le candidat classé premier au regard des critères de jugements présente une offre financière supérieure à l'estimation du marché et à la moyenne des offres reçues. Ces étapes de la procédure de négociation sont bien conservées dans ses archives.

Roanne présente également, chaque année, aux opérateurs économiques son plan d'investissement lors d'un « forum de l'achat public », afin de leur permettre d'anticiper leur plan de charge pour répondre aux appels d'offres.

Elle a également mis en place un processus d'évaluation des fournisseurs, à réaliser à la fin de chaque marché, pour mesurer le plein respect du cahier des charges et les capacités

⁹ Il en est effet rappelé que les mesures de publicité doivent être « appropriées aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé » (CE, 7 octobre 2005, Région Nord Pas de Calais, n° 278732).

effectives des titulaires. L'ordonnateur reconnaît que cet outil est encore peu utilisé, ce qui serait une démarche d'amélioration.

La chambre a vérifié que les données essentielles des marchés publics de Roanne étaient bien publiées, conformément à la réglementation (art. R. 2196-1 du code de la commande publique).

Une prévention des conflits d'intérêts à améliorer

La chambre a relevé que la commune a dépensé, sur la période 2019-2023, la somme de 205 685 € auprès d'un prestataire local spécialisé dans les diagnostics immobiliers (AC Environnement), sur la base de plusieurs marchés passés avec cette entreprise, dont le plus important est un marché à bons de commande conclu en 2020, pour 88 000 € maximum par an (quatre ans maximum). Il fait suite à un précédent marché du même type. Le prestataire a par ailleurs bénéficié de 32 231 € de commande « hors marché », ainsi que d'autres commandes disposant de numéro de marché mais sans mise en concurrence réelle (16 978 €). Le service commande publique a identifié cette situation irrégulière dans le cadre de la préparation du nouveau marché à lancer à l'automne 2024.

Or, le maire de Roanne est, à titre privé, via sa société Couleur Stratégie, prestataire de cette entreprise. Il a perçu de celle-ci près de 70 000 € d'honoraires entre 2019 et mi 2024 (dont 36 000 € en 2019).

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article 2 la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Cette même loi dispose que lorsqu'une personne se trouve dans une telle situation elle doit s'abstenir d'agir.

Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014¹⁰. Il dispose que lorsqu'un maire se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de le suppléer. Mais dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal, les décisions sont en principe prises par le conseil municipal en cas d'empêchement du maire à la suite d'une situation de conflit d'intérêts (art. L. 2122-23 du CGCT).

Ce mécanisme n'a aucunement été appliqué à Roanne, alors même qu'il est pleinement connu puisque d'autres conseillers municipaux se sont soumis aux obligations légales. Le maire en a également connaissance puisqu'il a suivi cette procédure dans le cadre d'un potentiel conflit d'intérêts entre ses fonctions de maire et de président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire.

Malgré la dénégation du maire exprimée dans sa réponse écrite aux observations provisoires, estimant qu'il n'existait aucun conflit d'intérêts, la chambre relève que le maire a pris personnellement la décision attribuant le marché de 2020 à la société AC Environnement. Il a également signé personnellement la décision attribuant un marché à cette entreprise en 2017.

Le maire s'est donc manifestement placé en situation de conflit d'intérêts, sans qu'aucun dispositif de contrôle interne à la commune n'ait permis de le détecter.

¹⁰ Portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

2.2 Le recensement des besoins et la bonne couverture des achats par des marchés publics

Roanne a été particulièrement proactive pour éviter au maximum la situation d'achats « hors marché » et pour procéder à une bonne computation des seuils de procédure de publicité et mise en concurrence. En effet, différentes étapes de contrôle interne interviennent pour y veiller.

Dès 5 000 € HT le service commande publique procède à la vérification de la procédure. L'existence de « fiche de lancement », concertée entre le service opérationnel et le service commande publique, permet également de retenir la procédure adéquate.

Pour les éventuels achats sans consultation formalisée, une codification spécifique de numérotation des marchés a été instituée, à saisir lors de la rédaction des bons de commande par les services opérationnels. Cette codification oblige les services opérationnels à réfléchir à la justification de l'absence de mise en concurrence, et permet au service de la commande publique, en lien avec le service des finances, d'être alerté et de procéder aux vérifications adéquates.

Par ailleurs, il est réalisé, chaque année, une analyse des achats hors marchés, dans le but de procéder à la computation des seuils et de lancer des consultations, dans le cas où des achats le nécessiteraient. Ces documents, produits à la chambre pour tous les exercices, montrent que peu d'achats ressortent a posteriori comme étant « hors marché ».

Outre les éléments de contrôle interne précité, cela s'explique également par l'existence de plusieurs accords-cadres qui couvrent une diversité de prestations récurrentes (par exemple accord-cadre d'entretien des bâtiments), qui permettent de ne pas multiplier les « petits » marchés avec des interventions ponctuelles.

Les pratiques de la commune en ce domaine sont donc satisfaisantes.

2.3 La prise en compte du développement durable dans l'acte d'achat

La prise en compte du développement durable dans la commande publique est une obligation de longue date, qui peut intervenir à tous les stades de la procédure : définition des besoins¹¹, sélection des offres, conditions d'exécution des prestations.

Selon l'ordonnateur, la prise en compte globale du développement durable par les entreprises candidates à des marchés publics est une priorité dans la stratégie d'achat de la commune, que ce soit par des spécifications techniques, des variantes environnementales et/ou la mise en place de critères environnementaux et sociaux. La chambre relève en effet que, dès 2008, le conseil municipal a adopté une charte des achats durables très complète, qui recense les différentes étapes de la procédure d'achat pouvant reprendre cette orientation et selon quelles modalités.

¹¹ Article L. 2111-1 du CCP : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* ».

Le document interne de lancement d'une procédure de marché public (fiche de lancement de marché) contient ainsi une incitation à prendre en compte le développement durable et inclut un critère de jugement des offres en la matière.

Le service de la commande publique veille ainsi, autant que possible, à insérer dans les marchés communaux des spécifications techniques, des variantes environnementales et/ou des critères environnementaux et sociaux. Ainsi, en 2022, sur 86 procédures de marchés publics, 59 contenaient au moins un critère social ou environnemental (69 %) ; en 2023 le ratio est de 72 marchés sur 90 (soit 80 %).

De plus, la commune a indiqué exiger de plus en plus d'écolabels, même dans les procédures sous les seuils de mise en concurrence formalisée, à l'instar des marchés de fourniture de produits d'entretien ou de bureau, ou pour les marchés de travaux avec le label RGE. Elle ne dispose cependant pas de données permettant le suivi de cet axe.

De plus, la labellisation n'est pas forcément une condition mais seulement un critère d'analyse des offres comptant faiblement dans la note finale. Ainsi, par exemple, pour l'installation d'une classe modulaire à l'école Jean Rostand en 2023, il était prévu un critère de prise en compte du développement durable par labellisation environnementale type RGE ou équivalent, comptant pour 5 % de la note finale, ce qui est très peu susceptible de peser sur le classement. En tout état de cause, aucun candidat n'a apporté de précision spécifique au projet au sujet de la prise en compte du développement durable, amenant la commune à attribuer la même note moyenne (5/10) à tous les candidats.

Roanne s'est mise en ordre de marche pour appliquer les dispositions de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, qui entraîne une obligation pour les collectivités publiques d'acquérir des biens issus du réemploi, de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées, depuis le 1^{er} janvier 2022. Le directeur général des services a, à cet effet, produit une note de service afin d'adapter les procédures internes pour tenir les objectifs de la loi.

Le service commande publique tient un tableau de suivi qui rappelle, pour chaque catégorie de produits, le taux minimum à atteindre, selon la forme prescrite par l'arrêté du 3 décembre 2021 fixant les modalités de déclaration de la part des dépenses relatives à l'acquisition de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées. Il en ressort globalement que le pourcentage minimum réglementaire est loin d'être atteint pour toutes les catégories de produits (hormis les véhicules à moteur, le mobilier de bureau et le mobilier urbain). Mais ces pourcentages sont appelés à s'améliorer au fur et à mesure du renouvellement des marchés, qui reprendront les nouvelles obligations.

Enfin, le maire a indiqué souhaiter que la commune signe prochainement la charte « relations fournisseurs et achats responsables », qui ne crée pas d'engagement juridique mais vise à valoriser certaines pratiques d'achat (à l'instar de la charte de bonnes pratiques pour la commande publique qu'elle a déjà conclue avec la fédération du bâtiment et des travaux publics de la Loire en 2016).

Compte tenu de son engagement en la matière et du fait que, selon le maire, la prise en compte du développement durable est une priorité dans sa stratégie d'achat, le conseil municipal pourrait se voir présenter un rapport ou un compte rendu annuel en la matière, avec un suivi statistique plus précis que celui existant à l'heure actuelle.

2.4 La vérification de certains marchés

La chambre a procédé au contrôle d'une dizaine de procédures de marchés publics, en analysant notamment le respect de la procédure choisie par rapport à la réglementation et aux règles internes, le caractère suffisant de la publicité, la transparence et le respect des critères de jugement des offres, la cohérence du rapport d'analyse des offres et l'allotissement.

Plusieurs procédures ont été examinées : marchés de fournitures scolaires 2021 et 2023, marché de maîtrise d'œuvre de la nouvelle école Gambetta en 2021, marchés de travaux de cette même école (2023). Ces procédures, qui sont très bien documentées, n'appellent pas d'observation, de même que la procédure d'accord-cadre de travaux entretien des bâtiments communaux en 2022.

En revanche les procédures recensées dans le tableau suivant appellent des observations.

Tableau n° 4 : : Marchés contrôlés par la chambre induisant une observation

<i>Marché</i>	Type de procédure	Montant (HT)	Caractère suffisant de la publicité	Présence critère social et environnemental	Observation de la chambre sur la passation
Prestations de nettoyage des locaux de la commune – 2022)	Avis d'appel public à concurrence (procédure formalisée)	180 000 € maximum par an	Publicité non conservée au dossier	Oui (critère comptant pour 10 %)	Le rapport d'analyse des offres contient peu de précisions sur la motivation des notes techniques et met en exergue le caractère d'ancien titulaire du candidat qui, in fine, sera retenu.
Fourniture et pose d'une salle de classe modulaire - 2023	Avis d'appel public à concurrence (MAPA)	184 000 €	Oui (22 jours)	Oui (critère valeur technique pour 5 %)	Critère développement durable factuellement inopérant.
Accord-cadre travaux d'entretien de voirie - 2023	Avis d'appel public à concurrence (MAPA)	300 000 € maximum par an	Oui (33 jours)	Oui (critère valeur technique pour 10 %)	Neutralisation des critères autres que le prix.
Fourniture d'uniformes scolaires - 2024	Demande de devis à trois entreprises	35 000 € maximum	Discutable (12 jours)	Oui (critère valeur technique relatif à la politique globale de l'entreprise)	Rupture de l'égalité de traitement lors de la publicité.
Fourniture de matériels de cuisine restaurants scolaires – 2023)	Demande de devis à deux entreprises	25 000 €	Demandes de devis non conservée au dossier mais produits en réponse au ROP de la chambre	Non	Procédure ne respectant pas les règles internes (demande de 3 devis). Archivage de cette procédure défaillant (absence de l'analyse des offres).

Source : chambre régionale des comptes

Pour le marché de prestations de nettoyage des locaux de la commune (2022), le rapport d'analyse des offres est peu développé s'agissant de la motivation de la notation de la valeur technique des offres (pas d'explication de la notation des différents sous-critères). Il est mentionné néanmoins, pour le critère de « composition d'équipes », que la société C est une plus petite structure que ses concurrents et que l'équipe est donc plus réduite, mais que *« néanmoins, des personnels seront embauchés dans l'hypothèse de signature du marché. Cette société, précédente titulaire de ce marché, connaît précisément l'effectif nécessaire à la réalisation de l'activité »*. Cette précision est critiquable : elle montre que, par nature, la commune admet que la position de candidat sortant constitue un avantage par sa connaissance du marché. Cela atteste en outre qu'elle n'a pas fourni toutes les informations requises pour permettre aux différents candidats de formuler une offre sur un pied d'égalité.

De plus, le marché prévoyait la reprise du personnel en place par le nouveau titulaire. En ce cas, il est largement reconnu que le dossier de consultation des entreprises doit contenir toutes les « informations nécessaires à l'établissement d'une offre satisfaisante ». Le juge administratif estime ainsi que les informations relatives à la masse salariale des personnels à reprendre en application du code du travail sont un élément essentiel qu'il convient de porter à la connaissance des candidats afin de respecter l'égalité de traitement entre les candidats¹². Or, interrogée à ce sujet par un candidat, elle a répondu que *« les informations relatives au personnel à reprendre seront transmises par le titulaire sortant, conformément à l'article 7.3 de la convention collective. La ville de Roanne n'étant pas à l'origine de ces informations, celles-ci ne sauraient dès lors engager sa responsabilité »*.

La commune n'a donc pas mis tout en œuvre pour respecter le principe d'égalité de traitement des candidats. Ce constat peut expliquer que seules trois entreprises aient déposé une offre alors que 32 avaient retiré un dossier.

Pour l'accord-cadre de travaux d'entretien de voirie (2023), le prix des travaux comptait pour 60 % de la notation des offres, tandis que la valeur technique devait compter pour 30 % et la prise en compte du développement durable pour 10 %. Or, factuellement, les critères autres que le prix, ont été neutralisés par une notation identique à tous les candidats pour la valeur technique et la prise en compte du développement durable.

De ce fait, seul le prix des prestations a permis de classer les offres des candidats. Dès lors, soit les critères d'analyse des offres avaient été mal choisis puisqu'ils n'ont pas permis de prendre en compte la qualité des offres, soit l'analyse qui en a été faite n'a pas été sérieusement réalisée et n'a pas cherché à discriminer les offres.

Pour le marché d'acquisition d'uniformes scolaires (2024), la commune a procédé à une consultation sous forme de demande de devis à trois entreprises, le 16 avril à 17h. La remise des plis était fixée au 29 avril à midi, ce qui ne laissait qu'un délai de 12 jours pleins pour adresser une offre. Compte tenu du temps limité pour produire les tenues avant la rentrée scolaire, ce délai objectivement court peut être admis. La mise en concurrence sous forme de demande de devis est conforme à ses procédures internes, compte tenu du montant du marché (35 000 € HT).

En revanche, une remarque importante est à formuler concernant l'égalité de traitement des candidats. En effet, le lundi 15 avril au matin, soit la veille de la consultation, le maire de

¹² Cf. sur ce point la fiche DAJ : comment garantir l'égalité de traitement entre le candidat sortant et les autres candidats dans un marché de nettoyage avec reprise du personnel ?

Roanne a adressé un courriel au dirigeant d'une société (par transfert d'un courriel du DGS), pour l'informer qu'une consultation allait être lancée. À cette occasion, le dirigeant de la société a été informé du nom des deux autres entreprises qui allaient être consultées. Le dirigeant de cette société a ensuite répondu directement au maire, le 24 avril 2024, c'est-à-dire durant la phase de consultation, en vantant les mérites de son offre.

Une information directe de cet ordre par le maire envers un candidat futur à un marché pose deux difficultés importantes : d'une part, informé légèrement en avance, il peut plus aisément se mettre en ordre de marche pour répondre à la consultation, ce qui n'est pas sans influence dans le cadre d'une procédure de consultation aussi courte (en l'espèce, cela lui a laissé deux jours supplémentaires) ; d'autre part, informé du nom des autres candidats potentiels à la procédure, il peut se mettre en contact avec eux ce qui apparaît particulièrement risqué en termes de droit de la concurrence.

Cette entreprise sera la seule candidate.

En conclusion, l'organisation des achats à Roanne est efficace, bien que des lacunes puissent persister ponctuellement. Son expertise est reconnue notamment par le fait que, ces deux dernières années, elle a été nommée coordinatrice de la plupart des groupements de commande avec la communauté d'agglomération (huit groupements de commande sur onze). Compte tenu du niveau de maturité du service, à l'inverse du service de la commande publique de la communauté d'agglomération (cf. rapport d'observations sur cet établissement), la chambre estime qu'une mutualisation des services gagnerait à être envisagée entre les deux entités.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation de la fonction

La direction des ressources humaines est une direction mutualisée entre la commune et la communauté d'agglomération, rattachée à cette dernière. La direction est subdivisée en deux directions, une direction « gestion du personnel, ressources, projets », et une direction « emploi et développement des compétences ». Elle compte 34 agents¹³.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, par convention, la « réalisation des tâches administratives relatives à la paie » est externalisée au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire (CDG 42) qui dispose d'une antenne à Roanne. À sa mise en place, quatre agents¹⁴ (3,5 ETP) de la direction des ressources humaines (rémunérés par la communauté d'agglomération) ont été mis à sa disposition.

¹³ Organigramme 2024.

¹⁴ Mme X (50 %), Mme Y, Mme Z, M. T.

Le coût annuel de la prestation effectuée par le centre de gestion est de 88 584 € en 2023¹⁵ (sur la base de 20 € pour le premier bulletin de paie émis pour un nouvel agent / élu et 12 € par bulletin émis). La chambre relève qu'hormis les coûts unitaires des bulletins de paie, les coûts des prestations du CDG 42 n'ont pas été évoqués dans la délibération du conseil municipal du 14 décembre 2022.

Le maire, également président du CDG 42, n'a pas pris part à la délibération pour éviter d'être considéré comme intéressé à l'affaire, ce qui est une bonne pratique.

3.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

Les effectifs sont particulièrement stables sur la période, avec 512 équivalent-temps-plein (ETP). L'évolution de la masse salariale se trouve donc essentiellement liée au glissement vieillesse technicité (GVT)¹⁶, aux revalorisations individuelles des traitements (dont les revalorisations de la valeur du point d'indice¹⁷), et à la mise en place du nouveau régime indemnitaire dans le cadre du RIFSEEP.

Tableau n° 5 : Évolution des effectifs (équivalents temps pleins travaillés annuels ETPT)

ETPT	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Titulaires</i>	433	426	430	426	419
<i>Non titulaires</i>	73	70	74	75	87
<i>Apprentis, autres...</i>	7	8	8	9	6
Total général	512	503	512	509	512

Source : bulletins de paies

Les remboursements de mises à disposition diverses de personnel ne sont pas significatifs et ne représentent que 1,9 % du total de la masse salariale du budget principal en 2023. La masse salariale nette est de 24 M€ en 2023 (23,6 M€ en comptant les remboursements).

Tableau n° 6 : Évolution masse salariale par budget

Budget (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Budget principal</i>	21 100 169	20 957 772	21 305 572	22 340 357	22 980 378
<i>Budget annexe théâtre municipal</i>	489 944	474 629	456 779	550 823	567 671
<i>Budget annexe pompes funèbres</i>	313 325	389 899	418 829	429 729	454 969
<i>Budget annexe parkings aménagés</i>	71 459	74 758	61 044	72 546	54 598
Total général	21 974 897	21 897 056	22 242 223	23 393 455	24 057 615

¹⁵ Prestation : coût pour la ville : 88 584 €, coût pour la communauté d'agglomération : 79 968 €, remboursement des mises à disposition par le CDG42 : 140 730 € (soit un coût résiduel pour la ville et l'agglomération d'environ 28 000 € par an).

¹⁶ Le GVT est un concept qui permet de désigner l'évolution de la masse salariale d'une administration publique liée au vieillissement et à l'avancement de carrière des agents.

¹⁷ + 3,5 % le 1^{er} juillet 2022, + 1,5 % le 1^{er} juillet 2023.

Budget (en €)	2019	2020	2021	2022	2023
Évolution annuelle		- 0,35 %	1,58 %	5,18 %	2,84 %
ETPT	512	503	512	509	512
Coût par ETPT	42 888	43 512	43 480	45 937	47 033
Évolution annuelle		1,46 %	- 0,08 %	5,65 %	2,38 %

Source : comptes de gestion

3.3 Les lignes directrices de gestion

Les articles L. 413-1 du code général de la fonction publique (CGFP) font obligation d'arrêter des lignes directrices de gestion, qui doivent être communiquées aux agents. Elles se composent nécessairement, d'une part, des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours et en matière de mobilité, d'autre part de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. L'article 18 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion précise que la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

La commune a produit un document à date d'effet du 20 mai 2021, qui devait être revu avant la campagne de promotion 2022, « afin de produire un document complet réfléchi et travaillé sur la durée » et « intégrer un état des lieux de la collectivité ainsi que la déclinaison du projet politique en matière de ressources humaines », ce qui n'a pas été fait.

Le document définit des critères pour les avancements de grade, déclinés selon les catégories, et les promotions internes, mais ne définit pas la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. La chambre invite donc la commune à compléter ses lignes directrices de gestion, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire en réponse aux observations provisoires.

3.4 Les emplois de direction

3.4.1 La situation particulière de surclassement démographique jusqu'en 2019.

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre attirait l'attention sur les modalités de son surclassement démographique. Ce surclassement permet, en matière de ressources humaines, de recruter des agents sur des grades et selon des modalités particulières pour occuper certains emplois, réservés aux communes les plus peuplées. Cette possibilité s'éteint dès lors qu'il est mis un terme au surclassement.

En effet, Roanne, du fait de la présence de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), peut bénéficier d'un surclassement¹⁸, résultant de l'ajout à la population municipale de la population de ces quartiers (population comptée deux fois). Le dernier arrêté préfectoral de

¹⁸ Décret n° 2004-674 du 8 juillet 2004 pris pour l'application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique.

surclassement, du 4 mai 2017 se base sur les données disponibles sur le site internet du commissariat général à l'égalité des territoires (mise à jour du 26 juillet 2016, source INSEE, recensement de la population 2013). Ces données ont été actualisées pour la dernière fois en 2018, et sont désormais disponibles sur le site système d'information géographique de la politique de la ville, et font état de 3 797 habitants.

Il résulte du décompte de la population qu'elle ne remplit plus les conditions de surclassement démographique depuis 2020. Or, l'arrêté préfectoral de surclassement précité précisait qu'il serait valable tant que le décompte de population dépasserait le seuil de 40 000 habitants.

Par conséquent, Roanne ne peut plus depuis 2020 procéder à des recrutements sur certains grades (administrateurs, ingénieurs en chef, conservateurs du patrimoine, directeur général des services techniques) et la rémunération des emplois fonctionnels des directeurs généraux doit avoir pour références les grilles indiciaires par strate démographique adéquates.

Cet état de fait peut expliquer la situation particulière du directeur général des services entre 2021 et 2024.

Tableau n° 7 : Évolution de la population

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Année de référence INSEE</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Population totale (municipale et comptée à part)</i>	36 435	36 011	35 913	35 059	34 747	34 547	35 152	35 492
<i>Population QPV</i>	4 535	4 535	4 535	4 535	3 797	3 797	3 797	3 797
Population	40 970	40 546	40 448	39 594	38 544	38 344	38 949	39 289

Source : INSEE et site SIG.

3.4.2 La situation irrégulière du directeur général des services entre 2021 et 2024

La direction générale des services est mutualisée avec celle de la communauté d'agglomération de Roanne. Composée de deux directeurs généraux et d'un chargé de mission Europe et ingénierie de financement de projet, elle fait l'objet d'une convention de service commun entre les deux entités, depuis le 1^{er} octobre 2018 (création service commun), modifiée par avenant du 24 septembre 2019.

Jusqu'en octobre 2020, la situation du directeur général des services était régulière. Lors de son recrutement en 2014, la commune remplissait les conditions de population permettant de le rémunérer sur la base de l'emploi de directeur général des services de 40 à 80 000 habitants.

Au renouvellement du mandat municipal en 2020, une nouvelle convention est mise en œuvre, en juillet 2020, pour la période 2020-2026. Celle-ci ajoute à la direction générale le service contrôle de gestion et modifie les conditions de rémunération des agents concernés. Alors que la rémunération des agents était auparavant portée par la collectivité de rattachement principale (Roanne pour le DGS de la commune, Roannais Agglomération pour le DGS de l'EPCI), les deux directeurs généraux sont désormais rémunérés par la communauté d'agglomération (Roanne procédant au remboursement de la quote-part qui la concerne).

Le choix de la commune et de l'EPCI de mutualiser leurs directions générales se heurte cependant à l'impossibilité pour une collectivité d'avoir deux directeurs généraux des services. En effet, le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction, ne fait mention que d'un directeur général qui peut être assisté par des directeurs généraux adjoints.

L'ordonnateur estime que cette situation était justifiée par « la volonté de Roannais agglomération et de la commune de Roanne de s'inscrire dans une démarche d'optimisation de leurs ressources ». Mais, justement, la chambre relève que l'objet même d'une mutualisation, d'un point de vue économique, n'est évidemment pas de conserver deux directeur généraux de services, comme si le service n'était pas mutualisé.

À compter de février 2021, les fonctions de DGS de la commune ont été occupées par M. C, jusqu'à son départ pour une autre collectivité locale en avril 2024. L'intéressé était antérieurement directeur de cabinet du maire de Roanne entre avril 2014 et octobre 2018, puis directeur général des services de Roannais Agglomération jusqu'en janvier 2021.

M. C. était agent contractuel sur l'ensemble de la période contrôlée. S'il était possible, pour la communauté d'agglomération, du fait de sa strate démographique de recruter un directeur général des services contractuel¹⁹, cela n'était pas le cas pour Roanne, qui ne remplissait plus les conditions du surclassement (cf. supra). Ainsi, la procédure de recrutement de M. C. par l'EPCI a permis qu'il occupe l'emploi de DGS de la commune en 2021 sous le statut de contractuel alors que ce n'était pas possible.

Concernant sa rémunération, celle-ci était basée sur la grille des directeurs généraux des services de 80 000 à 150 000 habitants, dernier échelon (HEB3), soit une rémunération indiciaire basée sur l'indice majoré 1071 de 5 277 € bruts mensuels alors que le dernier échelon de DGS des communes de 40 000 à 80 000 habitants correspond à l'indice majoré 977, soit 4 810 € bruts mensuels, et le dernier échelon de DGS des communes de 20 000 à 40 000 habitants correspond à l'indice majoré 835, soit 4 110 € bruts mensuels. M. C bénéficiait donc, en tant que DGS de Roanne employé par la communauté d'agglomération, d'une rémunération qu'il n'aurait pu percevoir si son statut avait été régulier.

Le régime indemnitaire de M. C. était prévu dans son contrat. Le premier contrat de DGS, pour l'agglomération, signé le 17 septembre 2018, le nommait DGS de la communauté d'agglomération à compter du 1^{er} octobre 2018, avec un régime indemnitaire mensuel de 2 720 € et une prime mensuelle de responsabilité de 671,79 € (sur la base de 15 % du traitement de base). Par avenant, en date du 29 septembre 2021, signé par le président de la communauté d'agglomération, le régime indemnitaire de M. C. a été porté à 2 720 € auxquels s'est ajoutée la prime mensuelle de responsabilité ajustée de 750 €, perçue en octobre, novembre et décembre 2021.

Aucun avenant ou autre document ne mentionne la modification des missions de M. C. qui est devenu directeur général des services de Roanne, sans acte le nommant formellement hormis sa délégation de signature. De même, aucun avenant ne figure dans le dossier individuel de cet agent pour justifier la modification de son régime indemnitaire, qui selon l'ordonnateur est due à l'application du RIFSEEP, alors qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, il a bénéficié

¹⁹ Article L. 343-1 du CGFP.

mensuellement d'une IFSE de 2 300 €, d'une IFSE complémentaire de 1 170 € puis en décembre d'une IFSE de 4 000 €, soit un total de 45 640 € en 2022 et 2023.

La situation irrégulière de M. C. est justifiée, pour l'ordonnateur, par le contenu de la convention de mutualisation, qui prévoit que les deux directeurs généraux du service mutualisé sont en fait affectés chacun à 80/20 % de leurs fonctions sur la commune ou l'agglomération (le ratio est inversé pour chacun des deux), ce qui ouvrirait le droit à M. C. de disposer des avantages statutaires de la strate de l'EPCI. Or, cet argument se heurte à l'impossibilité juridique de disposer de deux directeurs généraux des services pour une même structure (cf. supra). Il s'agit en l'occurrence d'un montage juridique visant à détourner la réglementation puisque, dans les faits, le DGS de la communauté d'agglomération et celui de la commune étaient bien identifiées distinctement dans les organigrammes et dans leur délégation de signature. Ce constat est appuyé par le fait que, lorsque M. C. est devenu factuellement DGS de Roanne en février 2021, sa délégation de signature au sein de l'EPCI a été abrogée, considérant que l'intéressé n'était plus directeur général de Roannais agglomération.

À compter du 6 mai 2024, la DGA du pôle prospective et ressources internes à la communauté d'agglomération est nommée DGS de Roanne. Elle est placée sur la grille des directeurs généraux des services des communes de 20 000 à 40 000 habitants, ce qui est conforme à la loi.

Une nouvelle convention de mutualisation, signée fin 2024, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2025, apporte quelques modifications dans les missions, et indique que les « missions et quotités de travail des directeurs généraux de Roannais Agglomération et de Roanne étant équivalents dans le service commun ne généreront aucun flux financier » sans pour autant préciser que la rémunération de la directrice générale des services de la commune soit portée par celle-ci.

3.5 Le cabinet

Le cabinet est mutualisé entre la communauté d'agglomération et la commune, depuis 2014. La première convention prévoit un service commun composé de deux collaborateurs de cabinet. L'article 5 expose les dispositions financières avec un partage entre les deux entités « *en fonction du temps consacré par le service commun du cabinet dans l'exercice de ses missions pour la ville de Roanne* », évalué à 50 %. Le service commun dispose de locaux au sein de la mairie, et la rémunération des agents est prise en charge par la communauté d'agglomération. Une nouvelle convention est conclue en 2020, selon les mêmes dispositions que la précédente (quotité de temps de travail, modalités financières) mais indique que le nombre de collaborateurs peut varier.

Ainsi, par délibération du 10 juillet 2020, le nombre de collaborateurs de cabinet mutualisés passe à 3, respectant l'effectif maximum prévu par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet, pour la communauté d'agglomération.

De 2018 à janvier 2024, le service ne comportait pas de directeur formellement désigné.

En parallèle, de 2021 à décembre 2023, le seul organigramme des services fourni à la chambre indique que le cabinet est dirigé par M. C., alors directeur général des services. Selon l'ordonnateur, la position de l'intéressé en tant que directeur de cabinet dans ce document était une erreur matérielle, mais il n'a pu fournir aucun organigramme corrigé de cette erreur avant décembre 2023.

L'intéressé a quitté la collectivité en début d'année 2024, et le service mutualisé du cabinet dispose désormais d'un directeur de cabinet dont le recrutement est statutaire, depuis janvier 2024.

3.6 Le recours aux contractuels

3.6.1 L'autorisation de recruter des agents contractuels

Selon la commune, 156²⁰ agents ont un contrat en cours à la date du 31 décembre 2023, dont 7 bénéficient d'un contrat à durée indéterminée.

Le recrutement d'agents contractuels n'est pas autorisé par le conseil municipal. En effet, ce dernier procède uniquement à la création des postes au tableau des effectifs, et prévoit en fin de délibération que les postes pourront être pourvus par des agents contractuels²¹, ce qui est insuffisant. En effet, l'article L. 313-1 du CGFP dispose que si l'emploi créé est susceptible d'être pourvu, à titre permanent, par un agent contractuel, une délibération doit l'autoriser et préciser le motif invoqué, la nature des fonctions, ainsi que les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à mener un travail pour mieux appréhender les besoins réels des services et limiter le recours aux agents contractuels.

3.6.2 Les contractuels sur emplois non permanents

La commune ne respecte pas les durées maximales prévues par les articles L. 332-23 1° (accroissement temporaire d'activité) et L. 332-23 2° (accroissement saisonnier d'activité) du CGFP qui disposent que ces contrats sont conclus :

- pour une durée maximale de douze mois, et qu'ils ne peuvent être renouvelés que dans la limite de leur durée maximale au cours d'une période de 18 mois consécutifs (pour le 1°) ;
- pour une durée maximale de six mois, et qu'ils ne peuvent être renouvelés dans la limite de leur durée maximale au cours d'une période de 12 mois consécutifs (pour le 2°).

Le contrôle a permis de relever qu'au cours de la période sous-revue, 55 agents ont dépassé les durées maximales, le plus souvent en alternant des contrats (jusqu'à plus d'une

²⁰ 59 vacataires, six apprentis, huit contrats aidés, un travailleur handicapé, neuf remplaçants temporaires, un contrat de projet, 28 contractuels sur emplois permanents, 37 contractuels pour accroissement saisonnier ou temporaire d'activité, sept CDI.

²¹ Exemple : délibération du 11 avril 2023 : à l'issue d'une procédure de recrutement, les postes de catégorie A, B et C sur emploi permanent, pourront en cas de jury infructueux, et lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifieront être pourvus par des agents contractuels, sur la base d'un contrat maximum de trois ans, renouvelable par reconduction expresse une fois (soit 6 ans au total) avec au terme de celui-ci la possibilité de le transformer en CDI [...] la rémunération des agents contractuels sur emploi permanent ou non permanent, arrêtée par le maire ou son représentant s'appuiera sur la grille indiciaire du cadre d'emplois concerné par le recrutement eu égard aux compétences de la personne concernée et à la qualification requise pour l'exercice des fonctions occupées, assortie le cas échéant du régime indemnitaire réglementaire.

dizaine) relevant de l'un puis de l'autre motif (accroissement saisonnier puis accroissement temporaire).

La situation de ces agents est irrégulière à plusieurs titres :

- le cumul des durées des contrats dépasse largement les plafonds prévus par le CGFP ;
- la reconduction des contrats a lieu pour des missions identiques ;
- certains contrats successifs sont signés à la même date.

Le fondement juridique des contrats sur la base de l'accroissement temporaire et/ou saisonnier d'activité est donc irrégulier.

Au cours de la période de contrôle, la commune a régularisé la situation de 76 agents, soit en les titularisant (57 agents dont 3 sur réussite de concours de catégorie A ou B, les autres sur la base de la possibilité de recrutement direct sur certains grades de catégorie C), en leur proposant des contrats à durée indéterminée (2 agents de catégorie B), ou des contrats sur emplois permanents pour une durée 3 ans (17 agents sur le fondement de l'article L. 332-8-2 du CGFP). Le fondement juridique de ces 17 contrats paraît fragile puisque recrutés « lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté dans les conditions prévues par le présent code », alors qu'il aurait été possible de les titulariser au même titre que d'autres agents (certains de ces non-titulaires sont présents depuis plus de 8 ans).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à poursuivre les démarches initiées dans ce domaine.

Recommandation n° 3. : Poursuivre les démarches engagées en matière de régularisation de la situation des agents contractuels multipliant des contrats de courte durée.

3.6.3 Le recrutement de contractuels sur emplois permanents

Le contrôle de la chambre a porté sur un échantillon de recrutements de contractuels sur emplois permanents (article L. 332-8 du CGFP).

Les dossiers de recrutement sont bien tenus et chaque procédure est individualisée dans un dossier spécifique, dans lequel on retrouve les candidatures et les procès-verbaux de jury.

Cependant, la chambre a constaté que des renouvellements de contrats étaient effectués avant la fin du délai de candidature, ou que des candidatures de fonctionnaires étaient évincées sans motivation précise dans le procès-verbal.

3.7 Le régime indemnitaire

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre recommandait à l'ordonnateur de refondre le régime indemnitaire de ses agents, y compris la prime dite de 13^{ème} mois, dans le cadre de l'entrée en vigueur du RIFSEEP. La chambre relevait que la prime de 13^{ème} mois n'était pas juridiquement justifiée par une délibération.

Le RIFSEEP n'a été mis en œuvre qu'à compter du 1^{er} janvier 2022. La délibération détermine des groupes de fonction et fixe les plafonds au niveau des plafonds de référence des fonctionnaires de l'État à la date de la délibération. Aucun dépassement des plafonds indemnitaires n'a été constaté.

Les agents continuent de percevoir une prime de 13^{ème} mois en novembre, correspondant à un mois de traitement indiciaire, sans que le passage au RIFSEEP n'ait été l'occasion de régulariser la pratique, qui était pourtant critiquée par la chambre.

Les agents recrutés plus récemment bénéficient, également en novembre, d'une indemnité de fonction, sujétion et expertise (IFSE) majorée faisant office de 13^{ème} mois, dont le montant est fonction du groupe de référence de l'agent. Le document de référence est une note de service. Son existence et ses modalités de versement n'ont pas été détaillées dans la délibération relative au RIFSEEP, ce qui apparaît irrégulier. Les contrats indiquent par ailleurs le montant total de l'IFSE versée sur l'année, mais ne précisent pas que les montants versés sont différents selon les mois²².

Au total, 457 agents ont ainsi bénéficié de cette prime de fin d'année en 2023, pour un montant de 830 000 €.

Le complément indiciaire annuel (CIA) n'a pas été mis en œuvre, aucun complément indemnitaire annuel n'ayant été versé au cours de la période contrôlée, ce que l'ordonnateur justifie par un manque de marges budgétaires, alors même que le conseil municipal avait décidé son instauration.

Si le versement du CIA est individuellement facultatif, en fonction de l'appréciation de la manière de servir de l'agent, sa mise en œuvre est obligatoire, en application de l'article L. 714-5 du CGFP.

L'ordonnateur a indiqué vouloir engager la mise en œuvre du CIA à compter de 2026, ce qui conduira la commune à disposer d'un régime indemnitaire régulier à cette date tardive.

En revanche, celle-ci a mis en place des fractions modulables pour reconnaître l'engagement de ces agents sur des horaires dits contraignants.

Le règlement intérieur, qui a été délibéré par le conseil municipal, prévoit ainsi des majorations de régime indemnitaire pour travail la nuit (+ 2 € de l'heure), ou le dimanche (+ 7 € de l'heure) en cas d'ouverture régulière - sinon il s'agit d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires classiques (IFTS). De la même façon, un agent travaillant un jour férié se voit attribuer une majoration de 95 € par journée travaillée.

Tableau n° 8 : Majorations de régime indemnitaire pour horaires contraignants

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Coût des majorations</i>	57 940	57 032	62 106	56 613	62 779
<i>Nombre d'agents concernés</i>	196	170	154	147	166
<i>Montant moyen annuel par agent</i>	295	335	403	385	378
<i>Montant maximum annuel</i>	3 605	4 502	4 403	3 850	4 685

Source : bulletins de paies (codes 7032 à 7037)

²² Exemple : Mme D. : son contrat prévoit une IFSE annuelle de 16 920 €. Dans ses bulletins de paies, IFSE mensuelle de 1 160 €, et 3 000 € supplémentaires en novembre.

Ces majorations individuelles de régime indemnitaire génèrent un coût annuel moyen d'environ 60 000 €. Pour certains agents (en particulier les gardiens de nuit du centre d'hébergement), ces majorations représentent jusqu'à près de 4 700 € annuels.

L'ordonnateur prévoit ces majorations dans les arrêtés individuels d'IFSE, sans toutefois en arrêter le montant contrairement aux dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991²³ selon lequel « *l'autorité investie du pouvoir de nomination détermine le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire* ».

La chambre invite l'ordonnateur à prendre en compte ces sujétions en les intégrant dans l'IFSE annuelle des agents concernés, ce qui simplifierait le dispositif indemnitaire.

Recommandation n° 4. : Mettre fin au versement du treizième mois aux agents.

Recommandation n° 5. : Mettre en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA).

3.8 Le temps de travail et son organisation

3.8.1 Le temps de travail annuel

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001²⁴, fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002 pour les personnels de la fonction publique territoriale. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond, sauf régime de temps de travail antérieur plus favorable, pouvant alors être maintenu.

Le précédent rapport de la chambre recommandait à l'ordonnateur d'« aligner la durée de travail annuel sur la durée légale de 1 607 heures ». En effet, la chambre constatait un décompte annuel du temps de travail de 1 540 heures, soit un déficit de 67 heures²⁵ par agent.

Les modalités d'organisation du temps de travail actuelles sont exposées dans les différentes versions du règlement intérieur, dont le premier a été mis en œuvre le 1^{er} janvier 2019. Les jours de fractionnement et la journée de solidarité sont correctement mis en œuvre.

Les dispositions du règlement en vigueur, conduisent au respect de la durée légale de travail.

²³ Pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique.

²⁴ Pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Depuis le 1^{er} mars 2022, les dispositions de la loi ont été codifiées à l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique.

²⁵ Du fait de l'attribution systématique de 2 jours de fractionnement, 6 jours « du président » et non application de la journée de solidarité.

3.8.2 Les autorisations spéciales d'absence

Les autorisations spéciales d'absence, régies par les articles L. 622-1 et suivants du CGFP, permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs, sans avoir recours à ses congés annuels. Elles ont été adoptées par le conseil municipal, dans le cadre de l'adoption du règlement intérieur, par délibération du 11 décembre 2018. Elles sont légèrement plus favorables que celles accordées aux fonctionnaires de l'État, ce qui n'appelle pas d'observation.

3.8.3 Le compte épargne temps

Les règles de constitution et d'indemnisation du compte épargne temps sont exposées dans le règlement intérieur et ne présentent pas de particularité. L'indemnisation représente, en 2023, la somme de 23 445 €.

Tableau n° 9 : Indemnisation jours compte épargne temps

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de jours indemnisés.</i>	502,50	339,50	378,50	323,50	281,00
Montant	48 097,50 €	30 337,50 €	34 440,00 €	31 042,50 €	23 445,00 €

Sources : bulletins de paies.

3.8.4 Les astreintes

L'organisation et l'indemnisation des astreintes font l'objet d'une délibération spécifique du 9 juillet 2020, puis des 13 octobre 2022 et 21 décembre 2023, mais elles font également l'objet d'un chapitre du règlement intérieur et d'une annexe qui liste les postes soumis à astreintes (versions 2021 et suivantes). La chambre n'a pas d'observation à formuler.

Tableau n° 10 : Indemnisation des astreintes

	2019	2020	2021	2022	2023
Montant en €	108 653	104 870	102 570	100 268	103 416

Sources : bulletins de paies.

3.8.5 Les heures supplémentaires

La gestion des heures supplémentaires est définie dans les différentes versions du règlement intérieur. L'indemnisation des personnels des catégories B et C est autorisée, mais le règlement intérieur ne définit pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, contrairement à ce qu'exige la réglementation²⁶.

²⁶ Décret 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.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à apporter les précisions nécessaires lors de la révision du règlement intérieur à intervenir en 2025.

De plus, en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002²⁷ modifié, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable.

Or, la commune ne dispose pas de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, ce qui a pour conséquence l'irrégularité de la plupart des heures supplémentaires indemnisées.

Dans l'ensemble, la gestion des heures supplémentaires est cependant bien formalisée (validation dématérialisée, gestion des enveloppes budgétaires vouées à l'indemnisation des heures supplémentaires par service notamment).

Tableau n° 11 : Coût des heures supplémentaires indemnisées

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre d'heures supplémentaires indemnisées</i>	13 867	11 835	12 749	13 018	12 503
<i>Coût indemnisation en €</i>	266 978	216 133	239 853	256 334	259 713

Sources : bulletins de paies (hors assistants d'enseignement artistique).

3.8.6 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme augmente au cours de la période mais reste en-deçà des moyennes nationales avec un taux d'absentéisme pour motif médical de 8,64 % en 2022 pour 9,7 % en moyenne nationale²⁸. Le taux d'absentéisme des agents contractuels est quasiment nul.

3.9 L'action sociale

Les agents bénéficient de divers avantages en matière d'action sociale. La commune adhère au comité national d'action sociale (CNAS), participe à la mutuelle santé des agents (16 € par mois), et prend en charge 60 % de la valeur des titres restaurants. Par délibération du 16 mai 2024, la valeur faciale des chèques déjeuner a été portée de 4,50 € à 6,50 €, soit un gain de 230 € pour un équivalent temps plein travaillé.

Les agents peuvent également bénéficier d'une prestation pour frais de garde pour les jeunes enfants et de l'allocation pour enfants handicapés. Enfin, les agents disposent également d'une amicale du personnel (adhésion de 18 € par an).

L'ensemble des mesures prises représente un avantage financier d'environ 700 € par an pour un ETPT en 2023.

²⁷ Relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

²⁸ Sources RSU 2022 et panorama Relyens 2022.

Tableau n° 12 : Action sociale

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Titres restaurant (part employeur)</i>	96 374	166 085	190 885	185 906	188 606
<i>Mutuelle santé</i>		15 232	19 088	20 784	20 704
<i>CNAS</i>	116 334	121 264	129 108	126 211	121 193
<i>Frais de garde des jeunes enfants</i>	18 614	12 697	21 130	28 212	31 120
<i>Allocation enfants handicapés</i>	7 027	5 941	6 014	4 187	4 139
<i>Amicale du personnel</i>	10 000				
Total	248 349	321 218	366 225	365 300	365 762
ETPT	512	503	512	509	512
<i>Avantage pour un ETPT en €</i>	485	639	715	718	714

Sources : réponse au questionnaire 1, grands livres.

3.10 Les avantages en nature

La chambre a vérifié les avantages en nature (logements et véhicules) des agents, qui n'appellent pas d'observation²⁹.

4 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DE LA COMMUNE

4.1 La qualité de l'information financière

4.1.1 Le cadre budgétaire et comptable

Les comptes de la commune sont retracés dans un budget principal et plusieurs budgets annexes. Le budget principal et les budgets annexes théâtre municipal et ZAC République Gambetta (créé en 2023) régis jusqu'en 2023 par la nomenclature budgétaire et comptable M14, alors que les budgets annexes pompes funèbres, crematorium, et parkings aménagés sont régis par la nomenclature M4.

Elle fait partie des entités autorisées à expérimenter le compte financier unique, dans sa « vague 2 » pour les exercices 2022 et 2023. Cependant, à la suite d'un retard de mise en œuvre et à la mise en place tardive de la nomenclature M57 au 1^{er} janvier 2024, préalable à l'expérimentation du compte financier unique, il est mis en place à compter de l'exercice 2024.

²⁹ Hormis le fait de noter que, s'agissant des logements, seul celui des serres municipales dispose de compteurs individuels. La récupération des charges locatives des autres appartements est forfaitaire selon une estimation par m² en fonction du nombre d'occupants. La refacturation est effective mais les tarifs de la délibération de 2015 n'ont jamais été réévalués.

Préalable obligatoire au passage à la M57, le règlement budgétaire et financier a été adopté le 9 novembre 2023 par le conseil municipal.

4.1.2 Les états annexés aux documents budgétaires

Les annexes aux documents budgétaires contribuent à la bonne information des élus et des citoyens. À quelques exceptions près³⁰, les maquettes produites par la commune sont de très bonne qualité et les annexes sont correctement renseignées.

Néanmoins, à titre d'informations complémentaires, l'annexe B1.7 relative à la liste de concours attribués à des tiers en nature ou en subventions pourrait utilement s'enrichir de précisions quant aux locaux mis à disposition.

4.1.3 Le rapport sur les orientations budgétaires

Les rapports d'orientations budgétaires sont présentés au conseil municipal en novembre, préalablement au vote du budget primitif qui intervient en décembre.

Le contenu des rapports est globalement conforme aux dispositions de l'article L. 2312- 1 du CGCT.

En une quarantaine de pages le rapport d'orientations budgétaires présente les différents éléments de contexte (international, national) et les orientations budgétaires de l'année à venir ainsi que pluriannuelles. S'il présente l'essentiel des données en matière de ressources humaines (effectifs, nombre d'heures supplémentaires effectuées, durée effective du travail), il ne comporte pas en revanche d'éléments concernant les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, ou les avantages en nature (Roanne dispose de six logements de fonction). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à apporter les précisions nécessaires.

Dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire doit présenter un rapport spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes, conformément à l'article 61 de la loi du 4 août 2014. Le contenu de ce rapport est précisé par l'article D. 2311-16 du CGCT. Si le maire présente un rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, celui-ci ne comprend d'informations que sur la politique de ressources humaines interne, alors qu'il devrait également présenter les politiques menées sur le territoire et fixer des objectifs pluriannuels.

4.1.4 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents

³⁰ Par exemple, compte administratif 2022, l'annexe C1.1 relative au personnel, tableau des agents non titulaires : ne mentionne que les contrats d'accompagnement dans l'emploi et pas les contrats sur les autres fondements (emplois permanents ou non)

d'information financière différents³¹ doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

A la suite de la notification des observations provisoires de la chambre, il a été constaté que la commune respecte cette obligation.

4.2 La qualité de la gestion comptable

4.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice

La chambre a contrôlé la tenue de la comptabilité d'engagement, les rattachements des charges et des produits, les restes à réaliser et les opérations à classer et à régulariser, points qui n'appellent pas d'observation.

De même, l'affectation des résultats a été vérifiée et est correctement réalisée. La commune choisit de n'affecter qu'une faible partie de son résultat (300 000 €) en section de fonctionnement, le solde (6,5 à 7,5 M€) étant destiné à financer le programme d'investissement.

4.2.2 Le suivi du patrimoine

La chambre a contrôlé l'intégration des travaux en cours aux comptes d'immobilisations, ainsi que les amortissements, qui n'appellent pas d'observation.

Le contrôle de concordance entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire comptable de l'ordonnateur au 31 décembre 2022 montre que le suivi est effectué régulièrement.

La commune valorise ses travaux en régie pour une moyenne de 120 000 € annuels. Chaque projet réalisé en régie fait l'objet d'une fiche de suivi, qui reprend les matériaux utilisés et le nombre d'heures effectuées par les agents des services techniques, selon une valorisation horaire différenciée (15 € par heure pour les contrats aidés, 30 € pour une technicité « normale », 40 € pour une technicité « supérieure »). La main d'œuvre représente en moyenne 79 % de la valorisation des travaux, ce qui n'appelle pas d'observation.

4.2.3 Les provisions

La commune constitue des provisions obligatoires, conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT.

Les provisions relatives au risque lié aux restes à recouvrer sont ajustées chaque année, selon la règle : provisionnement à 100 % des créances antérieures à l'exercice n-2, à 75 % pour les créances de n-2 et 50 % pour les créances de n-1.

³¹ À savoir : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) ; et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

Avant la modification du CGCT induite par le décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022³², la constitution, l'ajustement ou la reprise d'une provision, devaient être autorisées par l'assemblée délibérante. Avec ce décret, la constitution, l'ajustement ou la reprise d'une provision relèvent de l'exécutif, et doivent être formalisées par une décision du maire. Or l'ordonnateur produit seulement un tableau de suivi et ajuste les crédits nécessaires lors des décisions modificatives de crédits.

Par délibération du 12 novembre 2020, une provision de 200 000 € a été constituée pour un contentieux porté devant le tribunal administratif (immeuble rue Mulsant), reprise à hauteur de 161 573 € en 2021, à l'occasion d'une décision modificative de crédits, sans avoir fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil municipal.

Suite aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à ce que les reprises et ajustements de provisions fassent l'objet de décisions spécifiques.

La chambre observe en outre que la commune n'a pas constitué de provision pour ses litiges avec les écoles privées, alors que le risque était avéré et qu'elle a été amenée à déboursier in fine des sommes conséquentes (la régularisation s'est élevée à 82 300 €³³ en 2022 (soit 610 € par élève de maternelle et 110 € par élève de primaire).

4.3 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution

En section de fonctionnement, les prévisions budgétaires³⁴ sont satisfaisantes, les taux d'exécution étant en moyenne de 94,9 % en dépenses, et 99,4 % en recettes. Dans le détail, les prévisions pourraient être plus précises pour les charges à caractère général (chapitre 011) dont les taux d'exécution oscillent entre 86 et 92 %, soit en moyenne une sur-prévision de 910 000 € chaque année.

En section d'investissement, les taux d'exécution sont assez bons, avec une moyenne de 74,8 % en dépenses et 79,9 % en recettes. En tenant compte des restes à réaliser, les taux sont respectivement de 90,3 % et 90,7 %. Les six opérations gérées en autorisations de programme et crédits de paiement³⁵ témoignent également d'une bonne programmation, les taux d'exécution de ces opérations atteignant en moyenne 88 %³⁶.

³² Portant diverses mesures relatives aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

³³ Compte 678 : OGEC Saint-Michel : 52 267 €, OGEC Notre Dame des Victoires : 30 033 €.

³⁴ Les prévisions budgétaires sont retraitées des recettes exceptionnelles de cession en investissement et fonctionnement

³⁵ Opérations : 250 : rénovation centre administratif, 330 : restructuration quartier Bourgogne, 340 : aménagement square Cassin Halles Diderot, 560 : espace commercial et urbain de centre-ville Foch-Sully, 672 : aménagement Gambetta République, 872 : aménagement bords de Loire

³⁶ Période 2019-2022, les données 2023 n'étant pas disponibles dans CDGD.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget principal représente l'essentiel des recettes de fonctionnement de la commune (92 % en 2023). En conséquence, la présente analyse financière porte essentiellement sur celui-ci.

Tableau n° 13 : Recettes de fonctionnement par budget

En €	2023	En % du total
<i>Budget principal</i>	53 397 451 €	92,01 %
<i>Budget annexe théâtre municipal.</i>	1 230 801 €	2,12 %
<i>Budget annexe pompes funèbres</i>	1 596 783 €	2,75 %
<i>Budget annexe crematorium</i>	429 678 €	0,74 %
<i>Budget annexe parkings aménagés</i>	399 125 €	0,69 %
<i>Budget annexe ZAC République Gambetta</i>	980 316 €	1,69 %
Total	58 034 153 €	100 %

Source : comptes de gestion

5.1 L'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) correspond aux ressources réelles dégagées par les opérations de fonctionnement, permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les investissements.

Sur l'ensemble de la période, la CAF brute est d'environ 10 M€ et représente en moyenne 22,4 % des produits de gestion, ce qui est confortable au vu des moyennes de la strate³⁷ (12,1 % en 2022)³⁸.

Tableau n° 14 : Capacité d'autofinancement brute

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	45,39	44,37	45,91	47,05	49,73	2,3 %
= Charges de gestion (B)	34,92	34,21	34,83	36,55	39,25	3,0 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	10,47	10,15	11,07	10,51	10,48	0,0 %
En % des produits de gestion	23,1 %	22,9 %	24,1 %	22,3 %	21,1 %	
+/- Résultat financier	- 0,12	- 0,08	- 0,06	- 0,10	- 0,21	15,0 %
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	- 0,02	0,10	- 0,14	- 0,01	0,02	

³⁷ Référence à la strate des communes de 20 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

³⁸ Source : impots.gouv.fr, les comptes des communes : CAF brute par habitant 2022 : Roanne 301 €, strate 192 €.

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
= CAF brute	10,34	10,17	10,87	10,40	10,28	- 0,1 %
En % des produits de gestion	22,8 %	22,9 %	23,7 %	22,1 %	20,7 %	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

5.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion sont en moyenne de 45,6 M€ durant la période et progressent chaque année (+ 2,3 % de variation moyenne annuelle). Ils se composent majoritairement des ressources fiscales (35 M€), dont plus d'un quart correspond aux versements de fiscalité depuis la communauté d'agglomération. Les ressources institutionnelles représentent près de 10 M€, la commune préservant sa dotation globale de fonctionnement (environ 5,5 M€) et percevant la dotation de solidarité urbaine (1,7 M€) et 1,4 M€ de compensations pour la taxe foncière, principalement liée à la réduction de 50 % sur les établissements industriels (1,2 M€ en 2023).

Les produits de gestion dont elle dispose, en euro par habitant, sont inférieurs à la moyenne de la strate (1 394 € contre 1 584 € en 2022).

Tableau n° 15 : Les produits de gestion

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	21,73	21,84	22,79	23,73	25,44	4,0 %
+ Fiscalité reversée	9,68	9,56	9,51	9,53	9,55	- 0,3 %
= Fiscalité totale (nette)	31,41	31,41	32,30	33,25	34,98	2,7 %
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)	4,27	3,49	4,28	4,28	4,95	3,7 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9,60	9,37	9,15	9,38	9,74	0,4 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,12	0,10	0,18	0,14	0,06	- 16,5 %
= Produits de gestion (A)	45,39	44,37	45,91	47,05	49,73	2,3 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

S'agissant de la fiscalité directe, la réforme de la fiscalité locale a entraîné, pour l'ensemble des communes, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui a vocation à être compensée par le transfert, à compter de l'exercice 2021, de la taxe foncière sur les propriétés bâties levée jusqu'alors par les départements. Aussi, les taux votés en matière de foncier bâti correspondent désormais à l'addition des anciens taux communal et départemental (l'augmentation apparente en 2021 résulte de ce phénomène).

En 2023, Roanne a mis en place la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Au cours de la période sous-revue, les taux de fiscalité n'ont pas été modifiés.

Tableau n° 16 : Évolution des taux de la fiscalité locale

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne strate 2022
<i>Taxe d'habitation</i>	11,63 %	11,63 %	-	-	-	
<i>Taxe foncier bâti</i>	23,37 %	23,37 %	38,67 % (*)	38,67 %	38,67 %	39,52 %
<i>Taxe foncier non bâti</i>	49,61 %	49,61 %	49,61 %	49,61 %	49,61 %	54,15 %

Source : états fiscaux.

(*) : taux foncier bâti 2021 = taux communal 2020 23,37 % + taux départemental 15,30 %.

Le taux de taxe sur le foncier bâti est très proche de la moyenne de la strate, mais après application du coefficient correcteur³⁹ le produit par habitant est inférieur à la moyenne (593 € contre 671 € par habitant).

Roanne a choisi de ne pas faire porter aux familles les effets de l'inflation, et n'a donc pas augmenté les tarifs des services en faveur des familles (restauration scolaire par exemple). Cependant, les ressources d'exploitation augmentent en moyenne de + 3,7 % par an sur la période, cette augmentation étant surtout marquée pour les produits du stationnement⁴⁰ (redevance et forfait post-stationnement), avec + 0,7 M€ sur la période (+ 69 %).

5.3 Les charges de gestion

Les charges de gestion évoluent un peu plus que les produits de gestion (+ 3 % de variation annuelle moyenne pour les charges, + 2,3 % de variation annuelle moyenne pour les produits de gestion).

Les charges de gestion de la commune sont inférieures à la moyenne de la strate démographique, avec 1 205 € par habitant (pour 1 459 € en moyenne).

L'évolution est surtout marquée pour les charges à caractère général (+ 25,3 % sur la période, soit + 2,3 M€). Plus de la moitié de cette augmentation est liée au coût de l'énergie (+ 76 % entre 2021 et 2023 soit 1,2 M€).

Les autres postes connaissant une forte évolution sont les remboursements de frais, en lien avec le développement des mutualisations (+ 0,35 M€), les entretiens et réparations (+ 0,15 M€), et le poste publicités, publications et relations publiques⁴¹ qui regroupe les réceptions, fêtes et cérémonies et publications municipales (+ 0,14 M€).

³⁹ Un coefficient correcteur est appliqué pour neutraliser la perte de taxe d'habitation pour les résidences principales, en fonction de ce qu'elle perçoit avec le transfert de la taxe sur le foncier bâti depuis le département.

⁴⁰ Stationnement de voirie sur le budget principal.

⁴¹ Comptes 623 et 6257.

Tableau n° 17 : Les charges de gestion

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	9,02	8,36	9,01	9,76	11,31	5,8 %
+ Charges de personnel	21,12	20,97	21,32	22,36	22,99	2,1 %
+ Subventions de fonctionnement	3,01	3,17	2,71	2,51	2,67	- 2,9 %
+ Autres charges de gestion	1,77	1,71	1,79	1,92	2,28	6,5 %
= Charges de gestion	34,92	34,21	34,83	36,55	39,25	3,0 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

L'évolution des charges de personnel est contenue, avec une variation annuelle moyenne de + 2,1 %, malgré les revalorisations nationales de la valeur du point d'indice en 2022 (+ 3,5 %) et 2023 (+ 1,5 %), et l'effet glissement vieillesse technicité (GVT).

Les subventions de fonctionnement regroupent les subventions au centre communal d'action sociale - CCAS (1,2 M€ en 2023), les subventions aux organismes de droit privé (associations : 1,4 M€)⁴² et les subventions d'équilibre au budget annexe parkings aménagés.

La commune a mis en place une procédure de dépôt de demande type de subvention qui se fait en ligne, et a adopté un règlement d'attribution des subventions lors du conseil municipal du 7 juillet 2021, qui contient des critères précis d'attribution selon le domaine associatif. Il a été vérifié que les élus membres d'association ne prennent pas part au vote des subventions aux associations concernées.

La direction mutualisée du contrôle de gestion joue un rôle important en matière de soutien au milieu associatif puisqu'elle effectue un contrôle annuel des comptes des associations subventionnées, qui ont par exemple permis de détecter des situations de surfinancement.

Le contrôle des subventions de plus de 23 000 € montre que toutes sont basées sur une convention (annuelle pour les associations sportives, triennale pour les centres sociaux et l'association Vitrines de Roanne).

La convention qui lie la et le cinéma Rivage date, quant à elle, de 1997 et n'est plus à jour pour le montant (550 000 francs soit 83 847 € en 1997 et 95 000 € en 2023) et pour les modalités de versement (la subvention est versée en une fois alors que la convention prévoit un versement en plusieurs fractions). Elle ne prévoit aucune disposition relative au respect du CGCT s'agissant des règles spécifiques en matière d'aide aux cinémas. La subvention versée ne respecte d'ailleurs pas les dispositions du CGCT, qui en son article R. 1511-43 prévoit que « *par année, le montant de subvention accordé par une ou plusieurs collectivités locales ne peut excéder 30 % du chiffre d'affaires de l'établissement* ». En effet, elle représente à elle seule 32 %⁴³ du chiffre d'affaires du cinéma en 2023, et 38,6 % en 2022 (la part des subventions des

⁴² En 2023, les cinq associations les plus subventionnées sont le Centre social Condorcet (224 141 €), le centre social Moulin à vent (140 285 €), le centre social la Livatte (128 635 €), le centre Marceau Mulsant (111 775 €), et Roanne Vacances (100 649 €).

⁴³ 2023 : chiffre d'affaires 296 792 €, subvention commune : 95 000 €, région 12 000 €; 2022 : chiffre d'affaires 253 893 €, subvention commune : 98 000 €, région 14 000 €.

collectivités locales, en ajoutant la subvention régionale pour la médiation, passe à 36 % en 2023 et 44 % en 2022).

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations provisoires, qu'une nouvelle convention, respectant les dispositions du CGCT, était en cours d'élaboration.

Enfin, les autres charges de gestion courante, qui regroupent les indemnités des élus, les participations obligatoires (forfait écoles privées sous contrat) et les subventions d'équilibre au budget annexe Théâtre, augmentent de 28,4 % sur la période soit + 0,5 M€.

La subvention d'équilibre au budget annexe parkings aménagés

L'article L. 2224-1 du CGCT dispose que les budgets des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. L'article L. 2224-2 rappelle qu'« *il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services* ». Le même article prévoit cependant des dérogations au strict principe d'équilibre des SPIC⁴⁴, et prévoit que « *la décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.* »

Le budget annexe parkings aménagés a bénéficié d'une subvention d'équilibre en 2019, 2020, 2021 et 2023, de quelques dizaines de milliers d'euros.

En 2019, 2020 et 2021, la délibération, bien que succincte, présente une estimation des résultats des comptes administratifs, et indique que le déficit du budget annexe est lié au déficit de la section d'investissement, qui justifie le versement d'une subvention d'équilibre.

En 2023, le conseil municipal n'a pas adopté une délibération spécifique, puisque la subvention est seulement mentionnée dans la décision modificative de crédits n° 3 du 9 novembre 2023 : « par ailleurs il convient de préciser qu'il est prévu suffisamment de crédits pour abonder la subvention exceptionnelle au budget annexe des parkings aménagés (124 557,01 €) » et que le conseil municipal approuve « le versement d'une subvention d'équilibre d'un montant maximum de 124 557,01 € ». Cette délibération est insuffisante pour justifier le versement d'une subvention au budget annexe.

À l'exception de 2021 pour lequel est constaté, hors subvention d'équilibre, un déficit de la section de fonctionnement de 2 334 €, le déficit du budget annexe parkings aménagés provient de la section d'investissement. Pour 2019, 2020 et 2021, le montant de la subvention versée est basé sur une estimation, qui a conduit à une surestimation du besoin, et a permis au budget annexe d'avoir un résultat de clôture global positif⁴⁵. En 2023, la méthode change, le montant de la subvention versée permet d'obtenir un résultat cumulé des deux sections de 0 €.

La commune doit modifier sa pratique et, si la situation entre dans un des cas admis par l'article L. 2224-2 du CGCT, prendre une délibération motivée et précise justifiant le versement d'une

⁴⁴ 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

⁴⁵ 2019 : + 32 620 € ; 2020 : + 7 839 € ; 2021 : + 27 638 €.

subvention à ce budget annexe. L'ordonnateur s'est engagé à faire adopter une délibération spécifique pour toute nouvelle subvention qui serait nécessaire.

Recommandation n° 6. : Respecter les dispositions du CGCT prohibant les subventions d'équilibre aux budgets annexes à caractère industriel et commercial.

5.4 Le financement des dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement de la commune sont de 81 M€ sur la période. Les principales opérations⁴⁶ sont la rénovation du centre administratif (11,6 M€), les aménagements des bords de Loire (11,4 M€), du square Cassin (3,5 M€), de la cité scolaire Gambetta République (3,3 M€, en cours), et du quartier Bourgogne (2,6 M€).

L'aménagement de l'espace commercial et urbain de centre-ville Foch-Sully (5,6 M€) est quant à lui financé par voie de subvention à la SEM Foch-Sully (qui représente l'essentiel des subventions d'équipement versées au cours de la période 2019-2023).

Les programmes d'équipement en cours, gérés en autorisations de programme représentent un engagement de 22,5 M€ de crédits de paiement à financer en 2024 et 20 M€ après 2024.

Le programme d'investissement est financé, d'une part par la capacité d'autofinancement nette (44,3 M€), diverses recettes d'investissement (subventions pour 17,3 M€), du FCTVA (8,3 M€), et des produits de cession (5,4 M€). Le recours à l'emprunt ne représente que 15 % du financement des investissements.

Tableau n° 18 : Le financement des investissements

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
CAF brute	10,34	10,17	10,87	10,40	10,28	52,06
- Annuité en capital de la dette	2,49	2,13	1,28	0,88	1,00	7,77
= CAF nette ou disponible (C)	7,85	8,04	9,59	9,52	9,28	44,28
Taxe d'aménagement	0,15	0,03	-0,01	0,14	0,20	0,52
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1,78	1,84	1,56	1,37	1,71	8,25
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0,85	3,20	2,61	3,52	7,14	17,32
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,53	0,27	0,13	0,24	0,29	1,46
+ Produits de cession	0,61	0,79	1,54	0,80	1,67	5,40
+ Autres recettes	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,04
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3,91	6,11	5,84	6,09	11,03	32,99
= Financement propre disponible (C+D)	11,76	14,15	15,43	15,61	20,31	77,27

⁴⁶ Réalisées sur la période de contrôle, certaines opérations ont commencé avant 2019, d'autres ne sont pas terminées).

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	84,8 %	103,2 %	91,1 %	80,0 %	119,2 %	84,8 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	13,88	13,71	16,93	19,52	17,04	81,09
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	3,46	0,37	2,19	0,69	3,43	10,14
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 0,40	0,18	- 0,30	0,01	- 0,57	- 1,07
- Participations et invest. financiers nets	- 0,02	0,00	- 0,02	0,00	0,98	0,95
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,00	0,00	- 0,01	0,00	0,00	- 0,01
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 5,15	- 0,12	- 3,37	-4,61	- 0,57	- 13,82
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0,00	0,00	4,17	5,00	5,50	14,67
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 5,15	- 0,12	0,80	0,39	4,93	0,84

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

5.5 La dette

Malgré les emprunts contractés depuis 2021 (14,7 M€), le recours à l'emprunt est resté limité, ce qui permet à la commune d'avoir un faible endettement avec 18,3 M€ d'encours au 31 décembre 2023, soit 520 € par habitant (contre 995 € en moyenne pour celles de la strate). Les encours de dette des budgets annexes sont négligeables (0,3 M€).

Le taux d'intérêt apparent de la dette est faible (1,2 %), et la capacité de désendettement est de seulement 1,8 an fin 2023. L'essentiel de la dette est à taux fixe (86 %).

Roanne est accompagnée par un prestataire pour définir sa stratégie d'endettement.

Tableau n° 19 : Encours de dette

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dettes du BP au 1er janvier	11,38	8,90	6,77	9,67	13,79
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2,49	2,13	1,28	0,88	1,00
+ Nouveaux emprunts	0,00	0,00	4,17	5,00	5,50
= Encours de dette du BP au 31 décembre	8,90	6,77	9,67	13,79	18,28

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion

5.6 La trésorerie

Le niveau de trésorerie augmente au cours de la période contrôlée, passant de 6,8 M€ fin 2019 à 10,6 M€ fin 2023, représentant 98 jours de charges courantes, ce qui est supérieur à

la moyenne de la strate (82 jours). Compte tenu du programme d'équipements envisagé, ce niveau ne paraît pas excessif.

Tableau n° 20 : La trésorerie

Au 31 décembre en M€	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	2,76	2,64	3,44	3,83	8,75
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	- 4,04	- 2,38	- 2,52	- 3,62	- 1,87
=Trésorerie nette	6,80	5,02	5,96	7,45	10,62
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	70,9	53,5	62,4	74,2	98,3

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion

5.7 La prospective

La commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement qui retrace les investissements du mandat en cours (période 2020-2025) et une projection sur la période 2026-2030 qui reprend le solde des opérations lancées sur la période antérieure et des enveloppes de crédits prévisionnelles par secteur.

Ce plan est mis à jour chaque année et est présenté à la commission des finances et lors du débat d'orientations budgétaires.

La prospective est suivie dans un outil spécifique sur la base d'une évolution globale des recettes de fonctionnement très réduite (+ 0,7 % en 2025 et + 0,8 % en 2026), notamment sans augmentation des taux de fiscalité ou des produits issus de la tarification.

En dépenses de fonctionnement, la prospective limite l'évolution des charges de personnel à + 1,5 % par an à partir de 2024 (en moyenne pour la même strate, l'évolution a été plus importante sur la période 2019-2023 avec une variation moyenne annuelle de + 2,5 %). De la même façon, l'évolution des charges de gestion courante est limitée à + 2 % par an, ce qui va nécessiter une politique volontariste d'encadrement des dépenses. Au global l'évolution des dépenses de fonctionnement est estimée à + 1,7 % en 2025 et + 1,5 % en 2026.

Compte tenu de ces éléments, les différents niveaux d'épargne se dégraderaient, alors que dans le même temps, le recours à l'emprunt nécessaire au financement du programme d'investissement serait de + 38 M€ d'ici 2026. La capacité de désendettement passerait à 8 ans fin 2026 (contre 1,8 an fin 2023), ce qui reste largement en-deçà du seuil de 12 ans, qui est usuellement considéré comme un niveau critique.

6 L'ACCUEIL À L'ÉCOLE PRIMAIRE

6.1 La gouvernance

6.1.1 Le pilotage communal des compétences scolaire et périscolaire

Le pilotage des écoles de la commune de Roanne est réalisé par le service éducation rattaché à la direction « éducation, jeunesse et solidarité ».

Le service éducation est en relation avec les directeurs d'écoles et les services de l'Éducation nationale, et assure le suivi des demandes des écoles et leur suivi. Il gère aussi les agents intervenants dans les écoles (temps scolaires, périscolaires, entretien...). Ce service est par ailleurs garant de la politique éducative communale avec le suivi du projet éducatif territorial (PEDT) (cf. infra) ou d'autres projets transversaux.

Il se compose d'un chef de service et d'un adjoint chargé de la supervision du pôle administratif (inscriptions scolaires, périscolaire, restauration scolaire, suivi RH des agents), de deux coordonnateurs de secteur (suivi des agents des écoles de leur secteur), un coordonnateur de la restauration scolaire et de la logistique et d'un chargé de mission projets éducatifs et transversaux.

En parallèle, au sein de la direction « éducation, jeunesse et solidarité », le service jeunesse pilote le bureau d'information jeunesse et le conseil municipal des enfants et des jeunes. Les actions mises en place par cette instance sont discutées et travaillées par les deux services.

L'organisation actuelle fait suite à un audit interne mené en 2022 par le service contrôle de gestion⁴⁷. Il en ressortait notamment un manque de lien entre les services administratifs et les écoles. Pour y répondre, il a été créé des postes de « référent » au sein de chaque école (un agent des écoles désigné par volontariat, qui peut être une ATSEM, un agent polyvalent ou un agent de restauration). Le référent de chaque école ne joue aucun rôle hiérarchique, mais assure le lien entre l'équipe de terrain, le coordinateur de secteur et l'équipe enseignante sur l'ensemble des questions et besoins organisationnels. Il réalise également le suivi des stocks et fait remonter les difficultés informatiques.

Les référents ont également le rôle plus informel de faire remonter des informations sur la vie de l'école : ils préviennent notamment lorsque des sorties scolaires sont organisées ou lorsque des professeurs sont absents, si le directeur de l'école ne l'a pas fait. Ce type d'information est utile à la commune car, pour les sorties scolaires, le service éducation peut vérifier que les inscriptions à la cantine ont bien été annulées afin d'éviter des facturations indues aux parents (c'est normalement aux directeurs d'école de procéder à ces annulations).

⁴⁷ L'audit a identifié en particulier des défaillances dans le management, notamment une absence de soutien et de communication efficace avec les agents de terrain, ainsi que des pratiques managériales contestables. Le manque de formation adaptée, surtout face aux violences et aux besoins spécifiques des élèves, a été souligné. Des recommandations incluent l'élaboration d'un plan de formation et une meilleure gestion des compétences et des carrières. En termes d'organisation, le rapport préconise une redéfinition des objectifs politiques et des missions, une réévaluation des fiches de postes, et le recrutement extérieur pour combler les insuffisances techniques et de légitimité au sein des responsables du service. La création d'organigrammes fonctionnels est également suggérée pour améliorer la coordination et la communication.

Lorsqu'un professeur est absent, c'est l'école qui gère l'accueil des élèves, mais elle peut anticiper qu'elle sera éventuellement contactée par les parents pour des annulations de cantine ou de périscolaire.

L'audit interne a également mené à une régularisation de la situation d'un grand nombre d'agents (cf. supra), ce qui a permis de réorienter le travail de certains agents du service éducation (jusqu'alors, une cellule de trois agents s'occupait de la gestion des nombreux contrats « horaires » des ATSEM et agents techniques des écoles).

6.1.2 L'organisation de la gouvernance au sein des écoles

Dans chaque école, un conseil d'école se réunit au moins une fois par trimestre. Un représentant du maire assiste à ce conseil (soit l'adjointe chargée des affaires scolaires, soit une conseillère municipale chargée des relations avec les écoles publiques et privées). L'existence d'une fonction d'adjointe et d'une fonction de conseillère déléguée semble « doublonnée », mais cette organisation a été retenue pour une question de charge de travail de l'adjointe, qui ne pourrait pas assister à tous les conseils d'école (les deux élues se sont donc réparties les écoles à suivre).

Les comptes rendus des conseils d'école montrent que le représentant du maire est présent la plupart du temps et répond aux demandes ou interrogations, ou les fait remonter. Peuvent également assister aux conseils d'école un représentant des agents municipaux dans l'école, ce qui est généralement le cas, et le chef du service éducation. Une règle interne a été arrêtée pour qu'en cas d'absence des élus, aucun agent de la commune ne soit présent pour éviter d'être mis en difficulté sur des questions de nature « politique », même si le cas se présente rarement.

Quelques points de difficulté sont signalés cependant. Par exemple, au sein du groupe scolaire Marengo, il a été relevé un manque de communication en ce qui concerne les changements d'emploi du temps des agents municipaux notamment en maternelle alors que les enfants ont besoin de repères et de stabilité.

Roanne n'intervient pas dans la gestion des conflits entre les parents d'élèves et la direction d'une école et/ou les enseignants, qui relève de l'Éducation nationale. Il en est de même s'agissant de la gestion du recours aux parents pour les sorties scolaires. Elle intervient cependant en cas de conflit ou de question concernant le temps périscolaire. Les situations de difficulté sont néanmoins rares : en 2023, il y a eu deux convocations de parents pour non-respect significatif des temps périscolaires.

6.1.3 Le projet éducatif territorial

La commune dispose depuis 2014 d'un projet éducatif de territoire (PEDT), dont le suivi n'est cependant pas documenté.

En effet, l'évaluation du PEDT 2014-2018 n'a pas été retrouvée, bien que, selon le nouveau PEDT 2018-2023, ce dernier ait été adopté sur la base d'une évaluation du précédent.

Le PEDT 2018-2023 s'articule autour de trois axes, eux-mêmes déclinés en différentes actions :

- aménager un parcours éducatif cohérent et partagé tout au long des différents temps de l'enfant⁴⁸ ;
- accompagner les enfants et les jeunes pour une meilleure réussite éducative⁴⁹ ;
- favoriser le développement de l'autonomie de l'enfant et du jeune et les préparer à devenir des citoyens acteurs du territoire⁵⁰.

Le PEDT prévoit l'existence d'un certain nombre d'instances : comité de pilotage, comité technique, commissions d'élus, comités de suivi, groupes de travail thématiques, ainsi qu'une rencontre de la réussite éducative

Seuls deux comités de pilotage se sont réunis (un en 2018 et un en 2021). Le PEDT a donc été peu animé, loin des aspirations du document initial. En réalité peu de choses ont abouti et les acteurs locaux ne connaissaient pas ce PEDT 2018-2023.

Il prévoyait également qu'un bilan quantitatif et qualitatif soit mené et qu'une évaluation soit réalisée à terme, ce qui n'a pas été le cas. Ce PEDT s'inscrivait en outre dans un projet éducatif local de Roannais agglomération, dont l'animation est également en sommeil.

Un nouveau PEDT est en cours d'élaboration pour la rentrée 2024⁵¹. Il devait être validé par le conseil municipal en novembre 2024.

6.2 L'accueil des élèves

6.2.1 Les écoles et les effectifs

La commune de Roanne compte trois écoles maternelles, quatre écoles élémentaires et sept groupes scolaires. À la rentrée 2023, 2 269 élèves ont été accueillis dans les écoles publiques (1 484 en élémentaire et 785 en maternelle).

En 2024, une légère baisse des élèves inscrits devrait se faire sentir, avec 2 242 élèves à la rentrée (1 487 en élémentaire et 755 en maternelle).

⁴⁸ Rechercher la complémentarité et la cohérence entre les différents temps d'accueil de l'enfant (scolaire, périscolaire et extrascolaire) ; conserver des activités de qualité sur les différents temps périscolaires et extrascolaires ; mettre en valeur les richesses de la commune et de l'agglomération.

⁴⁹ Développer des actions qui favorisent la réussite éducative ; cultiver une meilleure connaissance entre les différents acteurs éducatifs.

⁵⁰ Développer l'ouverture sur le monde par des projets de coopération européenne ; développer les actions de prévention et d'éducation à la citoyenneté.

⁵¹ Si l'existence d'un PEDT n'a pas apporté de financement extérieur à la commune, son existence permet aux centres sociaux d'avoir une bonification du tarif accueil de loisir dans le cadre du « plan mercredi ».

Carte n° 1 : Établissements scolaires publics de la commune de Roanne



Source : commune.

Il existe sur le territoire communal trois groupes scolaires privés, qui comptent, en 2024, 276 élèves en maternelle et 503 élèves en élémentaire (soit 25 % des élèves du territoire communal). Leur effectif est stable. La commune compte également une école privée hors contrat (Montessori Saint-Louis), qui accueille une soixantaine d'élèves.

L'indice de position sociale des écoles (IPS) est un indicateur qui permet de refléter les conditions socio-économiques et culturelles des familles des élèves accueillis dans les écoles élémentaires, afin de rendre compte des disparités sociales existantes entre établissements. Selon les données fournies à la chambre, l'IPS moyen des écoles de Roanne est de 85,5, tandis qu'il est de 101,6 en moyenne dans le département de la Loire. Seul un établissement roannais est au-dessus de cette moyenne (Paul Bert : 112,6) tandis que trois en sont particulièrement éloignées (Mayollet : 68,7 ; Jean Rostand : 71,1 ; Fontquentin : 73,8).

À l'inverse, les trois écoles privées sous contrat de la commune ont un IPS moyen élevé de 123, alors que la moyenne des IPS des écoles privées sous contrat du département est de 109,8.

6.2.2 L'évolution de la démographie et de la carte scolaire

Roanne connaît une légère hausse démographique à partir de 2020. Néanmoins, sa population scolaire a connu une baisse tout au long de la période (de 2 378 élèves en 2019/2020 à 2 269 élèves en 2023/2024). Cela s'explique par la baisse des naissances.

Cette baisse des effectifs scolaires a mené à quelques fermetures de classes éparses, même si ces dernières ne sont pas particulièrement visibles dans les données du fait du dédoublement de certains niveaux dans les établissements du réseau d'éducation prioritaire de la commune, et quelques ouvertures dans certains établissements hors réseau prioritaire.

À la rentrée 2024, deux fermetures de classe ont eu lieu (écoles Arsenal et Marengo). Mais trois classes ouvertes provisoirement à la rentrée 2023 ont été reconduites.

Tableau n° 21 : Évolution des effectifs scolaires et du nombre de classes

	2021/2022	2022/2023	2023/2024
<i>Maternelle</i>			
<i>Nombre d'élèves</i>	790	794	789
<i>Nombre de classes</i>	35	36	37
<i>Elèves/classe</i>	22,5	22	21
<i>Élémentaire</i>			
<i>Nombre d'élèves</i>	1 485	1 526	1 480
<i>Nombre de classes⁵²</i>	75	77	79
<i>Elèves/classe</i>	20	20	19

Source : commune, inclus REP et REP+.

En lien avec les services de la direction académique de l'Éducation nationale, des prévisions sont projetées à chaque fin année scolaire afin de préparer la rentrée scolaire suivante. Néanmoins, la ne dispose pas d'étude de projection démographique très poussée. Le service éducation est donc assez largement dans une logique de réaction aux inscriptions plus que d'anticipation, ce qui ne pose pas de difficulté particulière dans le cas d'espèce, compte tenu des évolutions démographiques modestes.

Selon les données fournies à la chambre, les écoles qui perdent le plus d'élèves à la rentrée 2023 sont les écoles Matel (- 33), Arsenal (- 27) et Clermont (- 18). Pour l'école Matel, cela s'explique par le fait que le dédoublement de classe a eu pour effet d'atteindre la capacité physique d'accueil maximale du bâtiment⁵³ ; la commune doit donc proposer aux familles d'autres écoles limitrophes. Chaque année, le directeur d'école adresse à la commune la future répartition pédagogique des classes avec les effectifs projetés et indique les nouveaux effectifs par niveau qu'il peut accueillir : pour la rentrée 2024, il a par exemple indiqué qu'il ne pouvait accueillir aucun nouvel élève en CP, CE1 et CM.

Pour l'école Arsenal, qui subira à la rentrée 2024 une deuxième fermeture de classe consécutive, la baisse des effectifs s'explique, d'une part, par le vieillissement de la population du secteur et, d'autre part, par une « fuite » des élèves vers une école voisine de la commune de Mably. Ce dernier point tient au fait que beaucoup de parents travaillent dans une zone d'activité adjacente à Mably et qu'il s'avère plus pratique pour eux d'inscrire leur enfant dans cette école communale. De plus, les parents d'élèves ne demandent pas de dérogation à la carte scolaire car, dans ce cas précis, ce n'est pas Mably qui gère les inscriptions scolaires, mais directement le directeur de l'école, qui aurait tendance à les accepter pour éviter des fermetures de classe. Cette procédure, qui en l'occurrence pose une difficulté spécifique, est en réalité assez courante sur le territoire de l'agglomération de Roanne, la plupart des communes acceptant des inscriptions directes auprès du directeur de chaque école, ce qui est tout à fait légal. Cependant, l'article R. 212-22 du code de l'éducation dispose que le maire d'une commune d'accueil d'un enfant domicilié dans une autre doit informer, dans un délai maximum de deux semaines à compter de cette inscription, le maire de la commune de résidence du motif de cette inscription, ce qui n'est pas appliqué au sein de l'agglomération de Roanne. Cette

⁵² L'existence d'une « moitié » de classe s'explique par une classe « grande section / CP ».

⁵³ Dans le cadre de ce dispositif, il faut 15 élèves maximum par classe.

difficulté est accentuée par le fait que les communes de l'agglomération ne se refacturent pas les frais scolaires entre elles et s'échangent donc peu d'informations (cf. infra)⁵⁴.

Roanne essaye de gérer au mieux la répartition des élèves entre les écoles en jouant par le biais de la maîtrise des dérogations à la carte scolaire. Le motif de proximité d'une école avec le lieu de travail des parents n'est, par exemple, plus un critère admissible, afin d'éviter la fermeture de classe dans certaines écoles⁵⁵.

Une commission est organisée chaque année à la mi-mai pour examiner les dérogations à la carte scolaire. Selon l'ordonnateur, les motifs examinés sont : présence de la fratrie dans l'école, problèmes de santé nécessitant la proximité d'une structure médicale, notification à la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) ou au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) pour un dispositif d'enseignement spécial⁵⁶.

Cependant, les motifs évoqués ci-dessus ne sont pas les mêmes que ceux indiqués dans le dernier compte rendu de la commission de dérogation, qui classe les demandes selon les motifs suivants : « centre-ville », problème de santé, raisons professionnelles, rapprochement mode de garde, rapprochement secteur, situation familiale particulière. Il apparaît, à la lecture de ce compte rendu, que les refus ne sont pas particulièrement motivés. Certaines demandes sont acceptées et d'autres refusées sans que la différence apparaisse flagrante. C'est encore plus le cas pour les dérogations vers des écoles extérieures à la commune, pour lesquelles aucune motivation n'apparaît.

L'évolution de la démographie scolaire dans le département de la Loire

La démographie du département de la Loire montre une baisse des effectifs dans le 1er degré de 2 586 élèves sur les 5 dernières années soit en moyenne 517 élèves par an.

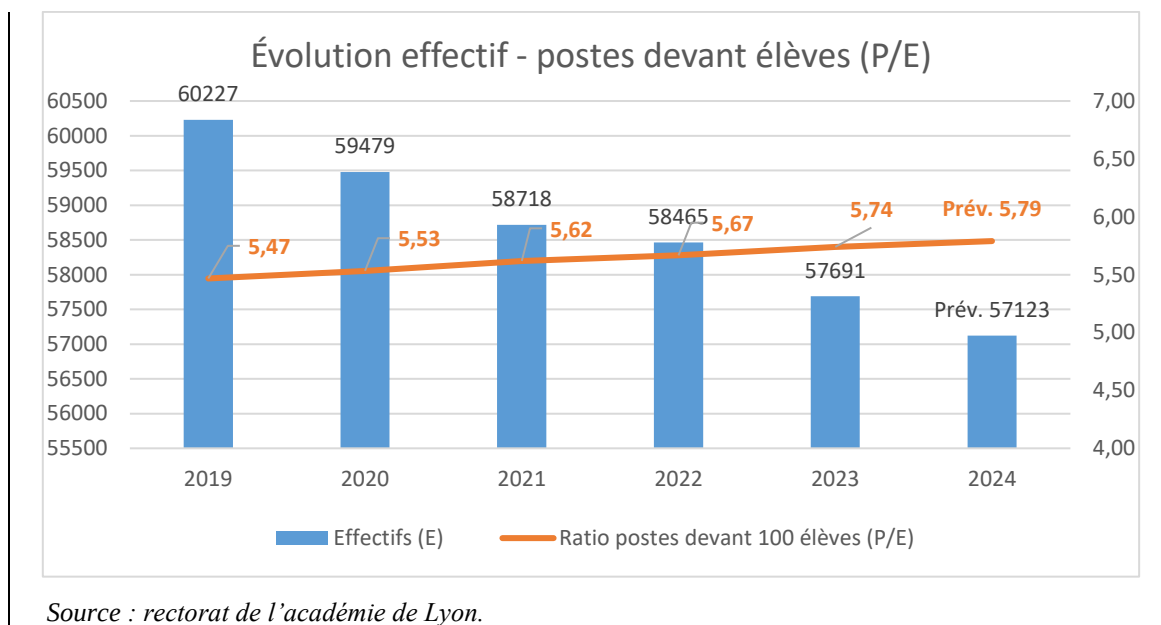
Le département se caractérise par une densité d'élèves et d'écoles sur la métropole stéphanoise et l'agglomération roannaise qui concentrent les réseaux d'éducation prioritaire et d'éducation prioritaire renforcée. Le réseau d'éducation publique du département compte 466 écoles (2 639 classes) dont 30 % sont des écoles de 1 à 3 classes, 52 % des écoles de 4 à 8 classes et 18 % des écoles de 9 classes et plus. L'école la plus importante compte 19 classes.

Le contexte social des élèves scolarisés dans le département est le plus défavorisé de l'académie de Lyon, avec un IPS qui varie entre 67 et 128. Les écarts sociologiques entre publics favorisés et défavorisés tendent à s'accroître.

⁵⁴ Le service éducation sait néanmoins que, pour l'année scolaire 2023/2024, au moins 12 nouveaux élèves de petite section de Roanne ont été inscrits à Mably.

⁵⁵ Exemple conseil d'école Jules Ferry de juin 2022, propos du représentant élu de la commune qui répond à une question sur les dérogations : « Je prends en compte les effectifs de toutes les écoles et pas seulement ceux de l'école demandée. Cette année les inscriptions en petite section sont très fiables dans de nombreuses écoles compte tenu d'une baisse de la démographie. (...) Pour toutes les autres demandes je regarde les effectifs par niveau dans chaque école et je fais au mieux afin de ne pas déséquilibrer les chiffres par niveau sur toutes les écoles. (...) Accepter d'autres dérogations, qui ne sont pas de droit, ferait certes augmenter vos effectifs de PS de 2/3 élèves mais porterait préjudice à l'école de départ qui pourrait risquer de perdre un poste. »

⁵⁶ Les motifs de dérogation actuellement considérés comme « de droit » ne sont plus les mêmes que ceux indiqués dans le guide des écoles, encore disponible sur le site de la ville, qui évoque d'autres motifs de dérogation. La commune devrait donc veiller à mettre à jour l'information disponible.



6.2.3 L'inscription scolaire et le respect de l'obligation scolaire à partir de 3 ans

Pour les enfants âgés de trois ans, les inscriptions pour la rentrée suivante ont lieu de début mars à mi-avril (après une pré-inscription à partir de novembre). Un courrier est envoyé aux familles préinscrites et une communication est réalisée par affichage dans les écoles, crèches, sur les réseaux sociaux et les panneaux d'information communaux. Les familles sont reçues au service éducation puis les informations sont transmises aux directeurs d'école qui rencontrent les familles.

Le service éducation est accessible sur d'importantes plages horaires en cas de difficulté⁵⁷.

Les familles n'ayant pas inscrit leur enfant pendant cette période peuvent le faire jusqu'à la rentrée puis tout au long de l'année scolaire pour les nouveaux arrivants ou les changements d'école.

En revanche, pour les enfants qui ont trois ans durant une année scolaire, il n'y pas de rentrée possible en janvier⁵⁸. Leur rentrée se fait en septembre. La commune fait remarquer que les moins de trois ans ne sont pas pris en compte par l'Éducation nationale dans les effectifs, pour les créations de classes.

⁵⁷ L'accueil physique se fait du lundi au jeudi de 9h à 12 h et de 13h30 à 16 h et le vendredi de 9h à 12h. Le service est joignable par téléphone du lundi au jeudi de 8h à 12h et de 13h30 à 16h30, le vendredi de 8h à 12h. Deux messageries sont également disponibles.

⁵⁸ Depuis l'adoption de la loi du 26 juillet 2019, l'article L. 131-1 du code de l'éducation indique que « l'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans ».

L'obligation de scolarisation des enfants dès trois ans n'a pas eu d'incidence notable sur les effectifs scolaires de la commune de Roanne, car il existait déjà un historique de scolarisation précoce, même si certains conseils d'école relèvent des difficultés spécifiques⁵⁹.

La commune a des difficultés pour s'assurer du respect de l'obligation scolaire dès trois ans. Il n'existe pas de dispositif de partage d'information avec les crèches par exemple. En revanche, en 2023, elle a mis en place une convention avec la caisse d'allocations familiales (CAF), en application de l'article L. 131-6 du code de l'éducation, qui permet un partage des données avec elle concernant les enfants en âge scolaire qui y sont domiciliés. Malgré la mise en place de cadre de ces échanges, celle-ci rencontre plusieurs difficultés :

- la CAF lui transmet les données à l'automne, soit après le début de l'année scolaire, ce qui ne permet pas d'anticiper les évolutions démographiques. La commune a demandé à la CAF la transmission des enfants qui seront en âge d'être scolarisés à la rentrée prochaine (c'est-à-dire, pour la rentrée de septembre 2024, les enfants nés jusqu'au 31 décembre 2021), ce que la CAF a refusé de faire car « cette demande ne rentre pas dans le cadre de l'obligation scolaire », puisque les dispositions en vigueur ne permettent de transmettre que la liste des enfants en « âge scolaire » ;
- malgré l'existence de cette liste des enfants en âge d'être scolarisés, les recoupements sont difficiles car la commune n'est pas forcément informée de la scolarisation d'un enfant dans une autre commune, que ce soit dans le public ou dans le privé.

Ainsi, l'obligation faite au maire, par l'article L. 131-6 du code de l'éducation précitée, de dresser, chaque année à la rentrée scolaire, la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire, n'est pas mise en œuvre.

À la rentrée 2024, une toute petite section a ouvert, pour expérimenter au sein d'un quartier prioritaire l'accueil d'enfants à partir de 2 ans, qui n'ont pas de mode de garde collectif (concrètement, qui sont gardés au sein de leur famille). La classe devait compter 18 élèves pour cette première rentrée.

6.2.4 Un accueil scolaire sur 4 jours

Les écoles de la commune de Roanne appliquent la semaine de quatre jours depuis la rentrée 2018. Cette organisation a été reconduite, par délibération du conseil municipal du 6 mai 2021, pour les années 2021, 2022 et 2023, étant considéré que « les horaires actuels donnent satisfaction sur les plans pédagogique et éducatif et qu'aucun conseil d'école n'a émis le souhait de les réviser ». Les horaires scolaires sont, pour les lundis, mardis, jeudis et vendredis : 8h30-11h45 et 13h30-16h15.

Cette année scolaire 2023/2024, les conseils d'école ont donné leur avis sur l'organisation du temps scolaire et ont très majoritairement (13 sur 14) demandé la poursuite de la dérogation de la semaine à 4,5 jours, soit une organisation sur 4 jours inchangée jusqu'en

⁵⁹ Conseil Carnot novembre 2019 : « La scolarisation obligatoire des enfants de 3 ans a modifié les conditions d'enseignement dans les classes de PS puisque de nombreux enfants ne maîtrisent pas encore les règles de propreté. Problème de la sieste : malgré les possibilités de dérogation qui offrent aux familles la possibilité de garder leur enfant pour la sieste, le nombre d'élèves s'est accru l'après-midi. Pour répondre au besoin, 4 salles sont des dortoirs l'après-midi : les 2 dortoirs initiaux, la salle de classe des PS et la salle de garderie. Cela a des conséquences sur l'organisation des ateliers de l'après-midi en termes de personnels encadrants et d'espace disponible. »

2026. Le procès-verbal du conseil municipal du 11 avril 2024 montre que la commune elle-même n'a pas de position spécifique sur cette question, mais suit les avis des conseils d'école.

6.2.5 Le dédoublement des classes en réseau d'éducation prioritaire

Quatre écoles publiques et un collège public sont classés en Réseau d'Education Prioritaire (REP) : la maternelle Wilson, l'élémentaire Jean Rostand, la primaire Mâtel, la primaire Fontquentin et le collège Albert Thomas), Aucune école n'est classée en REP+ qui concerne les établissements situés dans les zones les plus défavorisées. Le groupe scolaire du Mayollet n'est plus classé en REP mais accueille un public résidant majoritairement au sein du quartier au niveau de la politique de la ville. Cette école est d'ailleurs celle avec l'IPS le plus bas de la commune⁶⁰.

Pour les écoles classées en réseau d'éducation prioritaire, le dédoublement des classes concernées⁶¹ a été de 58 % à la rentrée 2022 ; de 86 % à la rentrée 2023 ; un taux de 95 % étant prévu à la rentrée 2024.

La commune bénéficie donc d'une couverture du dispositif bien au-delà des objectifs fixés nationalement, mais légèrement en deçà de ce qui est constaté dans le département de la Loire (99,4 % prévu à la rentrée 2024).

Elle n'a pas d'avis spécifique sur les bienfaits ou les difficultés de ce dispositif.

À la rentrée 2023, le dédoublement des classes dans l'école élémentaire Jean Rostand, conjugué à de nouveaux élèves, a nécessité la création de deux salles : une qui a pu être intégrée dans les locaux et une qui a dû faire l'objet d'une installation modulaire (220 000 €)⁶².

Au sein de l'école de Mâtel, compte tenu de l'atteinte maximale de capacité des locaux, l'un des dédoublements de classes a été organisé en faisant fonctionner deux classes de CP au sein d'une même salle. Même s'il s'agit de la salle la plus grande de l'école, la situation n'est pas confortable et une évaluation est en cours pour chiffrer l'adaptation des locaux et permettre un dédoublement physique.

Par ailleurs, le dédoublement ne se fait pas forcément avec un enseignant supplémentaire. Lors du conseil d'école de juin 2023 de l'école élémentaire Fontquentin, il est ainsi indiqué qu'une classe de grande section sera dédoublée mais à moyen constant et que, donc, une enseignante de CP devra passer en GS, ce qui dans le cas d'espèce n'a pas été préjudiciable.

Lors du conseil d'école de juin 2023 du groupe scolaire de Mâtel, la question du dédoublement des classes est évoquée : « le dédoublement des GS, CP et CE1 a pour risque des effectifs chargés sur les autres niveaux ». Pour l'année suivante, il ressort en effet que les classes

⁶⁰ Les services du rectorat soulignent également cette particularité : « *Des écoles présentant des caractéristiques équivalentes, voire plus dégradées que des écoles de ces réseaux ne sont pas classées, qui nécessitent pour autant une très grande vigilance quant à leur traitement en carte scolaire, au regard notamment des tensions qu'elles génèrent de la part des élus et des familles concernées.* »

⁶¹ Grande section, CP et CE1.

⁶² Conseil d'école de juin 2023 : « *Très bonnes isolation et acoustique annoncées, climatisation réversible, l'ensemble paraît être de très bonne qualité.* »

de CM1/CM2 devaient se retrouver au-delà de 24 élèves, conduisant le conseil d'école à demander que « l'école de Mâtel sollicite des effectifs protégés avec, comme il est prévu, 24 élèves maximum par classe ce qui risque de ne déjà plus être le cas en cycle 3 » (une classe à 27 en 2023/2024).

Le dédoublement des classes peut donc avoir des effets sur les autres niveaux au sein de la même école et engendrer un dépassement du quota maximum de 24 élèves par classe⁶³.

6.2.6 L'accueil des élèves à besoins particuliers et allophones

En matière d'accueil des élèves souffrant de handicap, la commune de Roanne compte trois dispositifs ULIS « troubles des fonctions cognitives », un dispositif ULIS « troubles des fonctions motrices », deux unités d'enseignement autisme en maternelle et en élémentaire, et deux unités d'enseignement en partenariat avec des établissements médico-sociaux (IME). Huit enseignants spécialisés sont affectés dans ces dispositifs et unités. Les écoles se voient par ailleurs affectés 65 accompagnements d'élèves en situation de handicap.

En nombre d'élèves⁶⁴, on compte 137 élèves qui bénéficient d'une aide humaine, 22 d'un matériel pédagogique adapté, et 49 dans les dispositifs ULIS précités.

Sauf exception⁶⁵, les comptes rendus des conseils d'école ne font pas apparaître de difficultés particulières.

L'accueil des enfants de gens du voyage se fait dans un groupe scolaire déterminé (Mâtel), dans lequel intervient un enseignant CASNAV (Centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs). La commune n'a pas été capable de fournir des statistiques en la matière.

S'agissant des élèves allophones⁶⁶, deux écoles publiques bénéficient d'un dispositif d'accueil spécifique, avec un moyen d'enseignement afférent, et quatre d'entre elles bénéficient d'interventions ponctuelles d'enseignants qualifiés. La commune n'est pas en mesure de fournir des données sur le nombre d'élèves concernés (elle ne collecte pas ce type de données considérées comme sensibles au sens du règlement général sur la protection des données - RGPD). Ainsi, elle n'a pas su préciser le nombre d'élèves lié à l'arrivée de la population ukrainienne durant l'année scolaire 2022-2023.

6.3 Le patrimoine scolaire

6.3.1 Le recensement et l'état du patrimoine communal

La commune de Roanne possède 14 établissements scolaires, dont cinq ont été édifiés avant 1940. Plusieurs d'entre eux ont subi des travaux de rénovation importants depuis les

⁶³ Ce quota est également dépassé en 2023 au sein de l'école Marengo, avec 26 élèves en CM2, mais c'est un choix pédagogique du directeur.

⁶⁴ Public et privé confondus, la commune n'a pu fournir des données distinctes.

⁶⁵ Conseil d'école élémentaire Clermont juin 2023 : « Les moyens attribués cette année n'étant pas suffisants, il a fallu réorganiser de nombreuses fois l'accompagnement des enfants ».

⁶⁶ Personne dont la langue maternelle est une langue étrangère.

années 2000, dont par exemple le groupe scolaire Mayollet (3,6 M€ de travaux en 2009 pour restructuration et rénovation énergétique) et le groupe scolaire Arsenal (3,2 M€ de travaux en 2022 pour rénovation énergétique et remplacement de toiture amianté, cf. infra). Quatre établissements sur quatorze n'ont pas de cantine en propre. Aucun établissement n'a de salle de musique et un seul possède une salle informatique. Les deux tiers des établissements ont une bibliothèque. Toutes les écoles possèdent des toilettes séparées à l'exception de l'école élémentaire Mulsant.

Il est à noter que l'absence de certaines salles « thématiques » (musique, informatique, bibliothèque) est parfois due à la nécessité d'ouvrir de nouvelles classes, dans des écoles anciennes qui n'étaient pas dimensionnées pour ce faire.

La commune n'a pas été à même d'exprimer un avis sur l'adaptation des bâtiments aux besoins des élèves et des enseignants. La lecture des comptes rendus des conseils d'école montre cependant que les plus importantes difficultés semblent liées aux écoles Crozon⁶⁷ et Paul Bert⁶⁸, qui doivent être regroupées dans un nouvel équipement à la rentrée 2025.

Tous les établissements disposent d'une cour afin d'accueillir les temps de récréation des élèves (moyenne de 2 000 m²). La plupart dispose de préaux permettant une couverture partielle, hormis quelques exceptions (maternelle Mâtel, maternelle Wilson, maternelle Fontquentin, maternelle Carnot). Elles sont pour la plupart goudronnées, avec une petite partie en terre. Toutes les cours possèdent des arbres et un peu plus de la moitié a un espace engazonné, qui reste cependant modeste. Selon la commune, les services travaillent sur la désimperméabilisation progressive des espaces, en régie principalement, sans objectif spécifique cependant.

Roanne est en mesure de recenser la surface de chacune de ces écoles et le coût énergétique de chacune. En 2023, le coût des fluides (eau, électricité, gaz, chauffage urbain) était en moyenne de 19,8 € par m² dans les écoles. Les écoles qui se détachent particulièrement par des coûts élevés sont les groupes scolaires Jules Ferry (26,5 €/m²) et Mâtel (26,4 €/m²) tandis que celles qui se détachent par de faibles coûts sont le groupe scolaire Mayollet (11,7 €/m²), qui a fait l'objet de grosses rénovations en 2019, et l'école élémentaire Jean Rostand (15,87 €/m²). Le groupe scolaire Arsenal ne se détache pas véritablement pour l'heure malgré sa rénovation énergétique récente (19,25 €/m²), du fait des travaux qui ont été terminés à l'été 2023, avec une incidence sur une seule moitié de l'année.

6.3.2 Les investissements patrimoniaux

La commune a récemment structuré le processus de demandes de travaux au sein des écoles, qui étaient adressés aux services communaux de manière éparse.

Ainsi, une fois par an, dans le cadre de la préparation budgétaire N+1, les directeurs d'école doivent remplir un formulaire pour les travaux d'aménagement anticipables et qui nécessitent une étude des besoins. Des arbitrages budgétaires sont ensuite réalisés par la

⁶⁷ Exemple conseil d'école de mars 2022 : « Il n'y a pas d'eau chaude à disposition des élèves. Avec le protocole sanitaire, ils doivent se laver très souvent les mains. Ce lavage à l'eau froide est très désagréable pour les enfants (surtout l'hiver) et beaucoup d'entre eux ont eu des problèmes de gerçures. »

⁶⁸ Conseil d'école de juin 2023 : « Les problèmes dans les sanitaires persistent (fuite, robinet qui se coince, odeur nauséabonde), à cela s'ajoute une invasion de moustiques. La demande de réfection a été refusée (...) réparation de la porte arrière (l'école n'est plus sécurisée) ».

commune et les directeurs d'école sont informés. Il a été précisé aux directeurs que des demandes de gros travaux formulés au printemps ne seront en aucun cas pris en compte pour la rentrée suivante. En cours d'année, pour tout ce qui concerne des dépannages et petites réparations à caractère urgent, les écoles doivent passer par le logiciel communal de gestion du patrimoine (AsTech). Il a été précisé aux directeurs d'école que les appels téléphoniques ou les demandes par courriel ne seraient plus traités, sauf en cas d'urgence (dans ce cas une saisie ultérieure dans le logiciel AsTech est demandée). Il a été précisé également que les demandes faites lors des conseils d'école ne valent pas demandes de travaux.

Les documents de suivi de demandes de travaux, qui ont été produits à la chambre, montrent que globalement la commune est diligente pour répondre aux demandes des écoles (avec un délai médian de traitement des petites réparations de 4 jours, même si 19 interventions sur 148 ont été supérieures à 30 jours).

Durant la période contrôlée, l'entretien courant des bâtiments scolaires a eu un coût de 162 000 € par an. Des travaux plus conséquents ont eu lieu sur deux établissements.

L'école élémentaire Jean Rostand a fait l'objet d'une extension en 2019 avec l'aménagement de deux nouvelles classes sous le préau et la création d'un nouveau préau, pour 301 000 €. Cette même école a vu l'installation d'une classe supplémentaire en bâtiment modulaire de 80 m² en 2023, pour 202 000 €, présentant une bonne qualité (conseil d'école de juin 2023 : « très bonnes isolation et acoustique annoncées, climatisation réversible, l'ensemble paraît être de très bonne qualité »).

Le groupe scolaire Arsenal a fait l'objet d'une rénovation énergétique complète en 2022 et d'un remplacement de la toiture amiantée, pour 3,2 M€. Elle était considérée comme passoire thermique avec un faible confort. L'objectif était d'occasionner un gain énergétique global d'au moins 45 %.

La première saison hivernale complète après travaux (2023-2024) fait apparaître une moindre consommation de chauffage de l'ordre de 58 % comparativement aux consommations enregistrées depuis la rentrée 2015. S'il apparaît indéniable que les travaux menés ont amélioré l'efficacité énergétique du bâtiment, cette donnée pour un seul hiver ne permet pas encore d'objectiver à elle seule le gain réel, d'autant que l'hiver 2023-2024 a été le troisième plus chaud enregistré en France selon Météo France. Il a par ailleurs été demandé si la satisfaction des élèves et parents d'élèves à propos du confort thermique avait pu être mesurée, ce qui n'a pas été le cas.

D'une manière générale, la commune ne dispose pas de données sur le confort thermique de ses écoles, alors même qu'en parallèle la communauté d'agglomération a lancé en 2015 un plan de rafraîchissement des crèches (toutes les crèches étant désormais climatisées).

Il est à noter que le groupe scolaire Arsenal, bien qu'il ait fait l'objet de travaux de rénovation conséquents, a été touché par deux fermetures de classe les deux dernières années.

Le plus important projet scolaire est le regroupement des écoles Paul Bert, Crozon et Carnot dans un nouveau bâtiment « Gambetta ». La décision de lancer cette opération de regroupement a été prise en 2016 en constatant que les sites étaient proches mais éparpillés, que les locaux étaient vétustes, énergivores et éloignés des attentes actuelles en termes de

développement durable, d'accessibilité et de fonctionnalité, et enfin qu'ils rencontraient des problèmes de stationnement et de circulation⁶⁹.

Le projet s'inscrit dans le cadre plus général du dispositif « Cœur de ville » et la création d'une zone d'aménagement concertée plus large sur la friche « Gambetta République », qui se situe en plein centre-ville, dont le cœur sera cette « cité éducative ».

Figure n°1 : Plan de la ZAC « Gambetta République »



Source : commune.

Au-delà des écoles et de leur cantine scolaire, l'équipement comprendra aussi un centre de loisirs et un club senior, sur une surface de 4 500 m². L'objectif est de regrouper en un même lieu les différents « temps de l'enfant » (scolaire, périscolaire, extrascolaire) avec une composante intergénérationnelle. Il devrait être labélisé « BEPOS », c'est-à-dire bâtiment à énergie positive.

Le budget de l'opération propre à la « cité éducative » est de 14,1 M€. Il bénéficie de subventions à hauteur de 3 M€ (Agence de la transition écologique - Ademe 1,07 M€, dotation de soutien à l'investissement local 1 M€, fonds « friche » 0,98 M€). Le projet a déjà connu un surcoût de 2 M€ compte tenu de travaux de dépollution non prévus et des prix des marchés supérieurs aux estimations initiales.

Le futur équipement contient 15 classes (5 maternelles, 10 élémentaires), alors que, à ce jour, et compte tenu de fermetures récentes, les écoles qui vont y être regroupées en comptent 12.

⁶⁹ Source : programme fonctionnel et technique de l'opération, avril 2021. A noter qu'initialement le regroupement envisagé ne concernait que les écoles Paul Bert et Crozon, l'école Carnot ayant été ajouté au projet en 2017.

La livraison est attendue pour la rentrée 2025. Initialement prévue en septembre 2024, la livraison a été décalée d'un an compte tenu du retard pris dans les procédures de marchés publics, du fait d'offres initiales supérieures aux estimations⁷⁰.

Les bâtiments des écoles appelées à rejoindre le nouvel établissement devraient être vendus, ce qui devrait être facilité par leur localisation en centre-ville. Cependant, pour l'instant, aucune estimation n'a été menée.

Figure n° 2 : Projections du nouvel établissement Gambetta



Source : commune de Roanne

Compte tenu de ce projet d'envergure, il apparaît clairement dans les comptes rendus des conseils d'école qui doivent bénéficier de ce regroupement que les travaux demandés ne sont pas effectués, compte tenu de la livraison prochaine du bâtiment⁷¹. Cette situation dure

⁷⁰ Extrait du ROB 2024 : « en raison du fort contexte inflationniste, les offres reçues étaient pour la plupart très au-dessus (près de 20 %) des estimations de l'équipe de maîtrise d'œuvre. C'est pourquoi, afin de rechercher des économies pour rester dans l'enveloppe prévisionnelle, 15 lots sur 18 ont été déclarés infructueux et ont fait l'objet de procédures négociées ou de nouvelles consultations. De ce fait le démarrage des travaux a été décalé à l'automne 2023, l'objectif restant une ouverture de l'équipement en septembre 2025 ».

⁷¹ Exemple, conseil d'école Crozon de novembre 2023 : le changement du lavabo dans le hall d'entrée (datant de 1903), non retenu, pas de rénovation lourde prévue sur l'école avant le regroupement. La mise aux normes des toilettes : non retenu, pas de rénovation lourde prévue sur l'école avant le regroupement. Le renouvellement du mobilier (tables + chaises) dans les autres salles de classe : non retenu, pas de rénovation lourde prévue sur l'école avant le regroupement. Déjà, de nombreux travaux étaient demandés au sein de cette école en 2019,

depuis 2019 au moins. D'ici à la livraison du nouveau groupe scolaire à la rentrée 2025, des élèves auront donc effectué toute leur scolarité au sein de ces écoles dont le caractère vétuste est reconnu.

Au-delà de cette opération, certes structurante, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la commune ne contient aucun développement spécifique aux écoles.

6.3.3 La mise en accessibilité des écoles et leur sécurité

La plupart des écoles de Roanne sont accessibles aux personnes à mobilité réduite, sauf deux d'entre elles qui ne le sont que partiellement et deux qui ne le sont pas du tout (ces deux dernières devant faire l'objet d'un regroupement dans le nouveau bâtiment « Gambetta », cf. supra).

Les écoles de la commune sont protégées grâce à diverses mesures de sécurité. Elles possèdent des clôtures et des portails avec visiophone pour contrôler l'accès, ainsi que des systèmes d'alarme anti-intrusion, avec trois d'entre elles connectées à un centre de télésurveillance (pour les autres, le système électrique ancien ne le permet pas). Certains établissements se trouvent également dans des zones sous surveillance vidéo. Toutes les écoles ont reçu un avis favorable de la commission de sécurité incendie, avec des installations régulièrement contrôlées et conformes, incluant extincteurs, alarmes et systèmes de désenfumage.

Cependant, si toutes les écoles sont recensées comme étant sécurisées au niveau des entrées, plusieurs comptes rendus des conseils d'école montrent des soucis au niveau du fonctionnement de certaines portes des écoles, donc une absence de sécurisation complète⁷². De plus, dans les usages, les portes des écoles ne sont pas forcément fermées alors que l'équipement le permet.

Il est constaté en outre, de manière récurrente, des intrusions le soir et la nuit dans les cours d'école, par des individus qui laissent derrière eux de nombreux débris dangereux pour les enfants (canettes, bris de verre, etc.), sans qu'une solution ne soit trouvée. Ce type d'agissement est toujours en cours aujourd'hui, avec parfois des intrusions au sein même des locaux (succession de faits cet année au sein des écoles Jean Rostand et Wilson).

En termes de sécurisation de l'accès aux écoles pour les enfants, une difficulté a été soulevée récemment concernant l'école maternelle Mulsant, puisque des véhicules se garaient fréquemment sur le trottoir d'une des rues qui permet de parvenir à l'école, obligeant les enfants à marcher sur la route. La police municipale intervient depuis régulièrement pour des verbalisations systématiques afin de faire cesser le phénomène.

Un problème du même type perdure cependant au groupe scolaire Marengo⁷³.

dont la rénovation des toilettes. Il est ainsi indiqué lors du conseil d'école d'octobre 2019 que : « la mise aux normes des toilettes : non retenu en 2019 : manque de pudeur, d'intimité, d'hygiène. Les parents souhaiteraient que les toilettes à la turque soient changées. Les élèves se retiennent et ne vont pas aux toilettes. »

⁷² Cf. compte rendu de l'école Mulsant.

⁷³ Conseil d'école groupe Marengo juin 2023 : jour de marché, la rue Reutlinguen est de nouveau utilisée par les forains alors que de nombreux emplacements sont vacants sur le parking. Ils s'installent sur le passage piéton et devant l'entrée de l'école. La sécurité des enfants n'est plus assurée. La police municipale a été appelée par certaines familles mais rien n'a été fait.

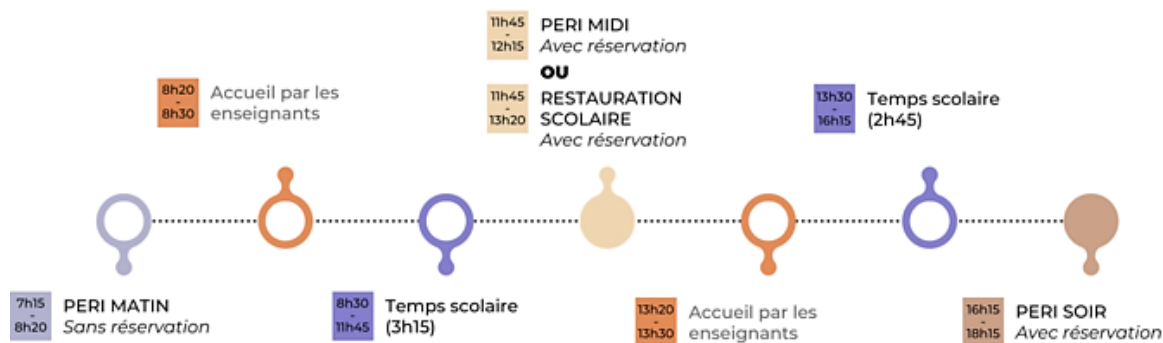
Toutes les écoles ont été inspectées pour détecter la présence d'amiante, suivant les normes réglementaires, et un dossier technique amiante (DTA) est disponible pour chacune. Un contrôle périodique de ces matériaux est réalisé par un organisme compétent. Sur 14 bâtiments, 12 contiennent de l'amiante, notamment dans les conduits et toitures, et des dalles de sol amiantées ont été trouvées dans les classes de six écoles. Avant toute maintenance, des diagnostics préventifs sont effectués, et si de l'amiante est détectée, des mesures de retrait ou de confinement spécifiques sont appliquées.

6.4 Les temps périscolaires

6.4.1 L'accueil du matin et du soir

L'accueil périscolaire mis en place par la commune de Roanne est organisé selon le schéma suivant, qui est identique pour toutes les écoles :

Figure 3 : Organisation des temps scolaires et périscolaires dans les écoles de la commune de Roanne



Source : commune de Roanne.

L'accueil du matin présente la particularité de se faire sans réservation par les parents. Il en était de même pour les temps périscolaires du midi et du soir, jusqu'en juillet 2023. Mais l'absence d'inscription le midi et le soir pouvait avoir pour conséquence que des enfants puissent partir de l'école alors que, pour les parents, ils devaient être en temps périscolaire. Depuis juillet 2023, l'inscription pour ces temps est obligatoire et, chaque jour, en théorie⁷⁴, la liste des enfants inscrits aux temps périscolaires est affichée sur chaque porte de classe afin que les enseignants sachent aisément quels enfants peuvent partir et lesquels doivent rester.

La particularité la plus importante de la commune de Roanne est d'avoir instauré la gratuité de tous les accueils périscolaires, pour toutes les familles, ce qui a pour conséquence que le coût « net » de cet accueil est important (cf. infra).

L'accueil du matin est géré par 22 agents. L'accueil est échelonné de 7h15 à 8h20, selon les besoins de familles. Cet accueil sans réservation est conditionné par la constitution d'un dossier par la famille. Il n'y a pas d'activité spécifique proposée mais la mise en place de « coins » de différentes natures (cf. infra).

⁷⁴ Situation non respectée dans une des écoles visitées.

L'accueil du soir est géré par 35 agents. Cet accueil est mis en place de 16h15 à 18h15 et est organisé en deux « parties » différentes.

Une première partie basée sur le choix des enfants (« les coins », qui peuvent être installés dans la même salle) :

- un coin cartable : les enfants souhaitant réviser leurs leçons pourront s'y mettre et ainsi revoir leurs cours. L'adulte est présent mais n'intervient pas pour les devoirs ;
- un coin calme/jeux de société : les enfants peuvent prendre des livres et lire calmement, pendant que d'autres peuvent faire des parties de jeux de société (préalablement installé par les animateurs) ;
- un coin bricolage/activités manuelles : les animateurs préparent à l'avance quelques fiches d'activité et le matériel pour des constructions rapides et simples à faire (origami, avion en papier, cerf-volant miniature, voiture auto-propulsée...), les enfants peuvent se mettre dans ce coin et faire une construction de façon autonome (l'adulte est présent dans la salle et surveille le groupe) ;
- un coin jeux extérieur : il permet aux enfants de sortir et faire des jeux sous la surveillance d'un adulte.

Une deuxième partie est basée sur la proposition des animateurs : chaque jour, une activité encadrée par un animateur peut être proposée, d'une durée connue et annoncée aux parents au préalable. Ce type d'activité nécessite une inscription préalable (courant de la journée) pour que la préparation du matériel soit faite. Les activités proposées sont variées : jeux, sports, expression (chant, danse, musique, etc...), arts plastiques, sciences, jeux de société, etc...

Il convient de noter que la commune ne propose pas d'aide aux devoirs (supprimée au cours de l'année scolaire 2013/2014), mais la simple existence des « coins » cartables précités.

La lecture des comptes-rendus des conseils d'école ne montre pas de difficulté particulière concernant l'accueil périscolaire des enfants.

6.4.2 La restauration scolaire

La commune de Roanne possède une cuisine centrale depuis 1992, dont il confie la gestion à un prestataire privé via un marché public. Depuis août 2021, le prestataire en question est la société SHCB, titulaire d'un marché à bons de commande.

Au sein de ce marché, elle a exprimé des exigences particulières :

- priorité donnée aux produits frais (minimum 80 %), locaux et de saison, dans une démarche de « fait maison » (au moins 90 % des plats) ;
- recours majoritaire (plus de 80 %) aux circuits courts et de proximité : politique d'approvisionnement auprès de fournisseurs locaux installés au sein de la région Auvergne-Rhône-Alpes, dans un rayon de 150 à 200 km autour de Roanne, étant précisé ici que le contrat comporte une ambiguïté puisqu'il est indiqué qu'il serait « fortement apprécié » que ce critère soit respecté tout en ajoutant que son application serait contrôlée ;
- produits issus de l'agriculture biologique à hauteur de 30 % minimum des achats et bénéficiant de signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) pour un minimum de 50 % des montants des achats.

Les restaurants scolaires de la commune proposent aux enfants, chaque jour, soit un menu traditionnel, soit un menu pesco-végétarien. Au minimum une fois par semaine il est proposé un repas végétarien pour tous.

Le coût du repas facturé par le prestataire est de 5,72 € en maternelle et 5,86 € en élémentaire. S'ajoutent à ce prix divers éléments (salaire des agents de restaurant et de surveillance, coût de fonctionnement des bâtiments) pour constituer un coût complet des repas à 15,39 € en 2023/2024.

Le tarif appliqué aux familles prend en compte le quotient familial de celles-ci et leur appartenance à Roanne ou aux communes « conventionnées »⁷⁵. Il est inférieur au prix payé au prestataire, sauf pour les adultes et les enfants provenant de communes « extérieures », et est donc bien inférieur au coût complet : 3 € pour les familles roannaises et conventionnées avec un quotient familial inférieur à 450, 4,50 € si le quotient familial est compris entre 450 et 900, 5,50 € si le quotient familial est supérieur à 900, 7 € pour les adultes (enseignant), 8 € pour les familles des communes « extérieures ». En cas de repas commandé mais non pris, un tarif de 6 € est appliqué.

La surveillance des enfants est assurée par du personnel communal, avec un taux d'encadrement d'un agent pour 14 enfants de moins de 6 ans et d'un agent pour 18 enfants de 6 à 11 ans. Un premier groupe d'enfants est à table tandis qu'un second bénéficie d'animations mises en place par le personnel de la ville (sports, ateliers manuels, jeux de société, temps calme), puis inversement. Les repas des maternelles sont servis à table avec accompagnement d'ATSEM ; les repas des élémentaires sont servis sous forme de self. Selon la commune, le self permet de gagner en autonomie chez l'enfant et de travailler sur le gaspillage alimentaire.

Au sein du conseil d'école Clermont de juin 2023, la directrice a souligné le sérieux et le professionnalisme des agents municipaux intervenant durant la pause méridienne et a précisé que « la gestion du temps méridien a des répercussions sur le déroulement des apprentissages l'après-midi. Grâce à l'organisation et aux activités proposées, l'équipe enseignante retrouve des élèves sereins à 13h30 prêts à s'investir ».

Au sein du conseil d'école Paul Bert de juin 2023, il a été mentionné que les agents municipaux effectuent un « travail remarquable » et que « les activités sont variées, réfléchies et participent à la coéducation de l'école souhaitée par tous les partenaires ». S'agissant des repas, il est indiqué que « les parents sont satisfaits de la restauration, les repas sont de qualité, les quantités sont bonnes et les enfants peuvent se resservir ».

Un agent est affecté au suivi du contrat de restauration scolaire. Il réalise des contrôles inopinés, en mangeant tous les jours dans un établissement différent. Il tient un fichier de suivi des non-conformités au cahier des charges. Ce fichier fait apparaître, pour la période allant du 1^{er} janvier 2023 au 5 juin 2024, un nombre de 46 non-conformités, dont 20 portent sur le non-respect des spécifications du marché (volaille sans label, produits non bio) et 15 sur le non-respect du pourcentage de bio, frais, fait maison et local.

Sur cette base, en 2022, 2 500 € de pénalités ont été appliqués au prestataire pour quatre non-conformités ; en 2023, 4 000 € de pénalités ont été appliqués au prestataire, pour quatre non-conformités. Le suivi réalisé par la commune est donc très sérieux, même si le niveau de

⁷⁵ Riorges, Mably, le Coteau.

pénalités appliqué au prestataire est finalement bien en-deçà des constats effectués. Elle apparaît intransigeante sur l'origine des viandes, telle que spécifiée au cahier des charges, mais cela ne se voit pas spécifiquement dans les pénalités appliquées⁷⁶.

Chaque année, un bilan de satisfaction des usagers est mené. Le dernier bilan, en date de juin 2023, qui expose les réponses de 279 élèves du CP au CM2, montre que 57 % sont satisfaits de la qualité globale des repas. Les points qui rencontrent le plus de satisfaction sont le pain, les desserts, les produits laitiers, la propreté et l'écoute du personnel. Les points de vigilance portent sur la satisfaction générale (43 % d'insatisfaits), les entrées, les légumes, et la quantité servie.

6.5 Les conditions d'enseignement

6.5.1 Les ressources humaines

6.5.1.1 Le personnel affecté aux missions scolaires et périscolaires

En 2023, la commune emploie dans ses écoles maternelles 36 ATSEM, correspondant à 25 ETP. Son choix est de recruter un ATSEM par classe maternelle. Un tiers de ceux-ci sont contractuels (agents polyvalents avec CAP petite enfance). Selon l'ordonnateur, il n'y pas de difficulté actuellement pour les recrutements.

Au-delà des ATSEM, Roanne emploie 71 agents territoriaux en 2023, dont un tiers sont contractuels. 49 sont des agents polyvalents des écoles élémentaires (45 ETP), qui assurent des missions d'entretien des salles de classe (le matin, avant les cours) et des parties communes (pendant les cours), ainsi que l'accueil et la surveillance des élèves durant le temps de pause méridienne et les ateliers périscolaires du soir. 22 sont des agents de restauration (22 ETP), qui effectuent également des temps d'entretien des salles le matin et d'accueil périscolaire du matin, puis la mise en place, la préparation, le service des repas, et la remise en état et désinfection des restaurants scolaires.

À compter de l'été 2022, la commune s'est lancée dans une démarche de régularisation des emplois des écoles. Selon les données fournies à la chambre, 23 agents ont été titularisés et 16 ont bénéficié d'un contrat de travail à durée indéterminée. Les plus anciens de ces agents étaient recrutés, depuis près de 10 ans, sur des contrats précaires. En parallèle, 35 agents, qui avaient des contrats de faible durée horaire, n'ont pas été reconduits à la rentrée 2022⁷⁷.

Roanne n'a pas recours à du personnel extérieur (associatif notamment), même dans le cadre des activités périscolaires.

⁷⁶ L'intransigeance est également appliquée pour les questions sanitaires (chaîne du froid), mais dans ce cas les produits ne sont pas servis.

⁷⁷ Source : PV du conseil municipal du 15 septembre 2022.

6.5.1.2 La gestion de l'absentéisme

• **L'absentéisme des agents communaux**

Le taux d'absentéisme des ATSEM est, selon la commune, de 14,89 % en 2023. Pour les autres personnels, le taux d'absentéisme est semblable, autour de 14 à 15 %. Ces taux sont très supérieurs au taux d'absentéisme moyen constaté (de 8 à 9 %).

Afin de réduire l'absentéisme, elle a engagé pour les agents, en août 2024, une formation sur les gestes et postures (techniques d'entretien pour moins solliciter les articulations notamment).

La politique communale est de ne pas remplacer les absences de courte durée. Ainsi, s'agissant des ATSEM, les absences de courte durée sont palliées par une rotation qui privilégie les petites et les moyennes sections (pas de remplacement en grande section), tandis que les absences de plus d'un mois font l'objet d'un recrutement de remplacement. Pour les autres agents territoriaux des écoles, la commune distingue les absences courtes (pas de remplacement pour les missions d'entretien, l'équipe passant en mode « dégradé » avec un entretien focalisé sur les tâches importantes), les absences longues (un à deux mois : mutualisation avec un autre site afin de maintenir un entretien qualitatif) et les absences très longues (au-delà de trois mois : recrutement d'un agent en remplacement).

La gestion des absences pose néanmoins des difficultés qui sont régulièrement le sujet d'interpellation lors des conseils d'école⁷⁸.

• **L'absence du personnel de l'éducation nationale**

La commune a mis en place un service minimum d'accueil lorsque le taux de grévistes enseignants est supérieur à 25 %, conformément aux dispositions de la loi (art. L. 133-4 du code de l'éducation). Elle reçoit des services de l'éducation nationale le nombre d'enseignants grévistes soit la veille à 9h⁷⁹ soit l'avant-veille⁸⁰. Le service éducation travaille alors sur l'organisation de la journée afin d'assurer un accueil optimal, en tenant compte également de ses propres agents grévistes le cas échéant. Les informations sont communiquées à toutes les familles J-2 à 12h par mail (ou J-1 à midi pour les mobilisations le mardi), affichées aux abords

⁷⁸ Conseil d'école Crozon 13 mars 2023 : « Enfin, un des 3 agents municipaux est très souvent amené à remplacer dans une autre école ; ce qui pose des problèmes pour la réalisation des activités avec les enfants et pour la mise en place du temps calme pour les devoirs. Les familles sont demandeuses de ce temps. ».

Conseil d'école Wilson de juin 2023 : « Organisation du travail des Atsem : L'année a été difficile, Mme O a été absente longtemps en début d'année sans solution de remplacement puis un contrat aidé de 20heures à la place d'un plein temps de 40h a été nommé sur l'école mais ce contrat a été mobilisé régulièrement sur d'autres missions mettant en difficultés l'équipe pour l'entretien de l'école et le temps de cantine. ».

Conseil d'école Carnot octobre 2023 : « À l'heure actuelle, avec deux Atsems absentes, une seule est remplacée à temps complet par une Atsem venant d'une autre école. L'absence d'une Atsem sur 1 ou 2 semaines peut effectivement être gérée en interne mais la situation dure et devient de plus en plus fatigante pour l'équipe de l'école. »

⁷⁹ Lorsque la journée de mobilisation est le mardi.

⁸⁰ 48h avant la mobilisation, avec au moins 1 jour ouvré.

des écoles et par le directeur de l'école. Certaines difficultés sont néanmoins relevées lors des conseils d'école⁸¹

S'agissant de l'absentéisme des enseignants, elle n'a pas d'analyse en propre. Elle a fourni une réponse stéréotypée produite par l'Éducation nationale sur la procédure de remplacement. Il est vrai que la lecture des comptes-rendus des conseils d'école ne montre pas de difficulté particulière à ce sujet.

6.5.2 L'équipement

La commune alloue un budget annuel pour les équipements dans les écoles de 10 000 € par an pour le mobilier scolaire et de 50 000 € par an pour le matériel informatique.

À chaque fin d'année scolaire, les directeurs d'école, après consultation des équipes enseignantes, lui transmettent un formulaire de demande d'achat ou de renouvellement de mobilier ou d'équipement informatique. Pour l'année 2023, la plupart des demandes ont été satisfaites.

Pour répondre à certaines demandes, la commune a pu trouver des solutions « pragmatiques », comme l'illustre le cas suivant : au sein de l'école Crozon, le nouveau mobilier entraînait un « vacarme » sur le carrelage « très fatigant » pour les élèves et l'enseignant ; afin de résoudre le problème, plutôt que d'installer un nouveau revêtement au sol demandé par l'école, elle a fourni 120 balles de tennis pour les installer sous les pieds des chaises et des bureaux pour limiter le bruit (conseil d'école Crozon octobre 2019). Il a pu être constaté lors des visites sur place que cette solution est encore utilisée aujourd'hui dans d'autres écoles.

En termes informatiques, 100 % des classes élémentaires sont équipées d'un vidéo projecteur interactif et 40 % des classes maternelles. Chaque enseignant dispose d'un ordinateur fixe ou portable. La commune n'a disposé d'aucune aide financière pour procéder à ces acquisitions. Un seul établissement possède une salle informatique (Mulsant).

Les comptes rendus des conseils d'école évoquent régulièrement des difficultés avec le wifi dans les salles de classe.

La commune travaille actuellement à une approche « plus globale » de la question de l'équipement informatique dans les écoles. Elle envisage d'installer des écrans numériques interactifs, qui offrent un champ d'application plus grand que les vidéo projecteurs interactifs équipant actuellement les classes. Elle souhaite également mettre en place des « classes mobiles » (douze appareils pour quatre classes). Elle envisage enfin de développer le « numérique sans écran », avec des livres numériques pour les classes maternelles et des robots pour l'apprentissage de la programmation en élémentaire.

L'expérimentation de ces dispositifs devrait se faire par un appel à manifestation d'intérêts auprès des enseignants pour l'année scolaire 2024/2025, avant une éventuelle généralisation.

⁸¹ Compte rendu du Conseil d'école Crozon 13 mars 2023 : « *La communication entre école et mairie est à présent absente. Il en est de même pour les conditions d'accueil des enfants lors des jours de grève. Les familles nous témoignent leur mécontentement régulièrement.* ».

6.5.3 La prise en charge des fournitures par la ville

La commune de Roanne prend en charge l'achat des fournitures scolaires, par le biais des écoles, selon un forfait établi pour chaque école en fonction de son nombre d'élèves. Selon l'ordonnateur, cette décision a été prise « dans un souci de préservation du pouvoir d'achat des familles et d'équité dans les fournitures utilisées par les enfants ». Le budget 2023 était de 104 000 €.

Concrètement, elle a conclu un marché, avec des prix négociés, et les directeurs d'école ont vocation à procéder aux commandes sur cette base. Néanmoins, elle a constaté que 90 % des commandes de fournitures réalisés en 2023 concernent des commandes non reprises au bordereau des prix unitaires (BPU) du marché mais présents sur le catalogue du fournisseur (cf. compte rendu de la réunion avec les directeurs de juin 2023).

La commune se heurterait ici à la « liberté pédagogique » revendiquée du personnel scolaire.

Elle ne souhaite pas augmenter le budget alloué à ces achats, mais souhaiterait que soient privilégiés les produits de qualité équivalente à certaines marques, dont les prix ont été négociés par elle. Cette dernière a encore organisé une réunion avec tous les directeurs et les enseignants en mai 2024, mais seuls 10 d'entre eux sur 130 invités ont répondu à l'invitation.

La commune travaille actuellement à la mise en place d'un « cartable unique » (il suffirait de « cliquer » sur le nombre de « cartables » voulus, comprenant toutes les fournitures type pour un élève), afin de pallier cette difficulté.

La chambre relève qu'il suffirait également que les clauses du marché limitent la possibilité de commandes aux seules fournitures identifiées, alors qu'actuellement elles laissent explicitement la possibilité de commander sur tout le catalogue du fournisseur.

6.5.4 L'uniforme à l'école

Le maire de Roanne a souhaité que la commune participe à l'expérimentation sur l'uniforme à l'école. Il a, pour ce faire, adressé une lettre à chaque conseil d'école élémentaire, le 1^{er} février 2024, afin que ceux-ci prennent position sur la question.

Seul le conseil d'école Crozon a exprimé un avis favorable (4 pour, 2 contre, 3 abstentions), après avoir mené une enquête auprès des parents d'élèves (27 % de participation : 60 % pour, 32 % contre, 8 % d'abstention). Cet avis a été entériné par un conseil d'école extraordinaire qui est venu modifier le règlement intérieur de l'école (7 pour, 6 contre). Le conseil d'école Marengo, après une consultation favorable des parents d'élèves (36 % de participation : 71 % pour, 29 % contre), a rendu un avis neutre (7 pour, 7 contre). Il n'a pas été convoqué de conseil d'école extraordinaire pour trancher la question d'une modification du règlement intérieur : cela s'explique par le fait qu'elle ne souhaitait avoir qu'une seule école expérimentant le dispositif, notamment car « *avec moins d'enfants, la mairie n'est pas contrainte de passer par un appel d'offres* » (compte rendu du conseil d'école extraordinaire de Crozon, 11 avril 2024).

Il est à noter que, si aucun autre conseil d'école n'a rendu un avis favorable, tous n'ont pas consulté les parents d'élèves à ce sujet.

La commune de Roanne est la seule du département à participer à cette expérimentation.

La tenue est unique pour les filles et les garçons. Elle se compose de quatre polos, deux sweats, deux pantalons de jogging et deux shorts (pas de chaussures donc). Seule la tenue « haute » sera cependant obligatoire, puisque le règlement amendé de l'école Crozon dispose désormais que « *le port de la tenue scolaire commune (polo et/ou sweat shirt) est obligatoire* ».

Le coût des tenues pour la rentrée 2024, pour Roanne, s'élève 41 593 €, soit 467 € par élève⁸² (à noter cependant qu'elle a perçu une participation de l'État de 21 000 €). Si l'expérimentation devait mener à une généralisation dans toutes les écoles de la commune, le coût qu'elle devrait supporter s'élèverait à entre 530 000 € et 691 000 €⁸³.

Figure n° 4 : Uniforme scolaire de la commune de Roanne



Source : pièces du marché conclu par la commune.

6.6 Les données financières sur la compétence en matière scolaire et périscolaire

Les éléments financiers fournis par la commune apparaissent cohérents. Ils sont concordants avec la nomenclature fonctionnelle, qui a été vérifiée par échantillon.

6.6.1 La part des dépenses et recettes scolaires dans le budget communal et son incidence sur la situation financière de la collectivité

Les dépenses de fonctionnement scolaires et périscolaires représentent 6,4 M€ en 2023, ce qui correspond à 16 % des dépenses de fonctionnement réelles de la commune. Leur poids dans le budget apparaît stable. L'évolution globale constatée entre 2021 et 2023 (+ 15 %) est néanmoins supérieure à l'inflation (10,4 %) alors que le nombre d'élèves ne marque pas de progression.

Cette évolution est due principalement à la régularisation d'un certain nombre de contrats courts qui étaient renouvelés d'une année sur l'autre et qui, lors de leur titularisation, ont bénéficié d'un nouveau cadre statutaire et indemnitaire⁸⁴, ainsi qu'à la hausse du forfait

⁸² Sur la base de 89 élèves à la rentrée 2024. Si on considère que, visiblement, à la vue du bon de commande, la commune a acquis plus d'uniformes que d'élèves pour avoir un peu de stock (la commande semble correspondre à 116 « trousseaux »), le coût par élève est alors de 358 €.

⁸³ Selon la quantité d'exemplaires en réserve commandés.

⁸⁴ Exemple pour un agent, qui travaillait depuis 3 464 jours dans les écoles, rémunéré 20 496 € en 2021 en tant que non-titulaire, puis 25 360 € en 2023 en tant que titulaire. Idem pour un agent ayant 2 628 jours

communal versé aux écoles privées sous contrat, qui était fortement sous-estimé avant 2021 (cf. infra).

Les recettes de fonctionnement scolaires et périscolaires sont faibles durant toute la période. Elles se composent principalement des recettes de restauration scolaire (0,45 M€ en 2023) et de refacturation entre communes des frais de cantine et de centres médico scolaires (0,9 M€ en 2023). Roanne perçoit également quelques participations de l'État et de la Caisse d'allocation familiales (moins de 0,1 M€ en 2023), pour la prise en charge des petits déjeuners et l'opération « lait et fruits à l'école ». La commune ne perçoit aucune recette liée au périscolaire puisqu'elle n'a pas mis en place de facturation. Les recettes de fonctionnement scolaires et périscolaires représentent moins de 1 % de ses recettes réelles de fonctionnement et 12 % des dépenses de fonctionnement scolaires et périscolaires.

Le système d'information communal ne permet pas directement de distinguer les dépenses scolaires proprement dites et les dépenses périscolaires (la plupart des agents intervenant dans les deux cadres).

Tableau n° 22 : Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement scolaires et périscolaires

	2021	2022	2023
<i>Total des dépenses de fonctionnement scolaires et périscolaires</i>	5 546 991 €	6 115 917 €	6 377 563 €
<i>En % des dépenses de fonctionnement de la commune</i>	16 %	16 %	16 %
<i>Dont dépenses de personnel scolaires et périscolaires</i>	2 239 563 €	2 386 213 €	2 694 593 €
<i>Dont charges non réparties (restauration scolaire et service commun)</i>	2 163 303 €	2 429 449 €	2 290 023 €
<i>Total des recettes de fonctionnement scolaires et périscolaires</i>	570 327 €	708 647 €	778 761 €
<i>en % des recettes de fonctionnement de la commune</i>	1 %	1 %	1 %

Source : commune, retraitement CRC

Les dépenses d'équipement scolaires sont de 5,3 M€ entre 2021 et 2023, représentant 7 % des dépenses d'équipement de la commune sur ces trois exercices. Elles seront plus conséquentes en 2024 et 2025 du fait de la construction du groupe scolaire Gambetta (cf. supra). Les travaux de réparations récurrentes sont de l'ordre de 0,2 M€ par an et l'acquisition de matériel informatique de 45 000 € par an.

6.6.2 Le coût de la compétence en matière scolaire par enfant

Le coût de fonctionnement par élève de la compétence en matière scolaire et périscolaire s'établit à 2 322 € nets⁸⁵ en 2023, en hausse de 12,5 % depuis 2021.

d'ancienneté), qui est passé de 19 389 € en tant que non-titulaire à 26 904 € en 2023. Ou encore pour un agent ayant une ancienneté de 2 143 jours), qui est passé de 21 468 € en tant que non-titulaire à 25 280 € en 2023.

⁸⁵ C'est-à-dire en retirant les recettes de fonctionnement perçues.

Tableau n° 23 : Coût par élève de la compétence en matière scolaire et périscolaire

	2021	2022	2023
<i>Dépenses nettes de la compétence (hors forfait communal aux écoles privées)</i>	4 696 664 €	5 080 070 €	5 269 002 €
<i>Nombre d'élèves à la rentrée</i>	2 275	2 320	2 269
<i>Coût par élève (scolaire et périscolaire)</i>	2 064 €	2 190 €	2 322 €

Source : commune, retraitement chambre régionale des comptes (y compris dépenses de remplacement des personnels et services administratifs).

Le système d'information de la commune ne permettant pas de faire directement le distinguo entre les missions scolaires et périscolaires (la plupart des agents assurant les deux missions), la chambre a arrêté une clé de répartition, sur la base de données fournies par le service : 70 % pour le scolaire et 30 % pour le périscolaire⁸⁶.

Il en résulte un coût par élève de la compétence en matière scolaire de 1 966 € en 2023. Hors frais de restauration scolaire, ce coût par élève n'est plus que de 1 252 € en 2023, en augmentation de 15,5 % depuis 2021.

Tableau n° 24 : Coût par élève de la compétence en matière scolaire (restauration scolaire incluse)

	2021	2022	2023
<i>Dépenses nettes de la compétence en matière scolaire (hors périscolaire mais avec restauration scolaire)</i>	4 024 795 €	4 364 206 €	4 460 624 €
<i>Nombre d'élèves à la rentrée</i>	2 275	2 320	2 269
<i>Coût par élève</i>	1 769 €	1 881 €	1 966 €

Source : commune, retraitement chambre régionale des comptes (y compris dépenses de remplacement des personnels et services administratifs).

Tableau n° 25 : Coût par élève de la compétence en matière scolaire (hors restauration scolaire)

	2021	2022	2023
<i>Dépenses nettes de la compétence en matière scolaire (hors périscolaire et hors restauration scolaire)</i>	2 465 735 €	2 703 749 €	2 839 696 €
<i>Nombre d'élèves à la rentrée</i>	2 275	2 320	2 269
<i>Coût par élève</i>	1 084 €	1 165 €	1 252 €

Source : commune, retraitement chambre régionale des comptes (y compris dépenses de remplacement des personnels et services administratifs).

⁸⁶ En toute fin de contrôle, il est apparu une nouvelle clé de répartition, fournie par la commune pour justifier le calcul du coût du forfait communal aux écoles privées. Dans celle-ci la répartition est pour les agents en maternelle : 55 % de temps scolaire, 30 % de temps périscolaire, 15 % de temps de restauration scolaire ; pour les agents en élémentaire : 55 % de temps scolaire, 37 % de temps périscolaire, 8 % de restauration scolaire. Cela étant, on reste proche d'une estimation 70/30 % en considérant que les dépenses de personnel de restauration scolaire sont imputées à part dans la nomenclature fonctionnelle.

Il est également possible d'évaluer le coût de la compétence en matière scolaire par élève selon son affectation en maternelle ou en primaire, malgré le fait que la plupart des établissements soient des groupes scolaires. En effet, jusqu'au budget 2022, les dépenses du service éducation étaient bien réparties entre les fonctions 211 (maternelle) et 212 (élémentaire), selon des clés de répartition précises des agents et des surfaces arrêtées en 2019. En 2023 en revanche, il a été décidé de généraliser l'usage de la fonction 213 (« classes mixtes » c'est-à-dire groupe scolaire).

Néanmoins, en considérant la répartition qui existait jusqu'en 2022, on peut estimer ainsi que le coût par élève en 2023 s'établit à 1 368 € en maternelle et 1 190 € en élémentaire. Le coût en maternelle est naturellement plus élevé compte tenu de la présence d'une ATSEM par classe⁸⁷, mais la différence reste contenue notamment du fait des locaux communs dans les groupes scolaires (la surface occupée par les classes de maternelle est moindre que les classes élémentaires). Cela s'explique aussi par le fait que le coût du remplacement des personnels est quasiment deux fois plus élevé en élémentaire qu'en maternelle.

6.7 Les relations avec les écoles privées sous contrat et les autres communes

En application des L. 442-5 et R. 442-44 du code de l'éducation, la commune a l'obligation de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des classes des écoles privées sous contrat dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. Le mode de calcul du montant de ce « forfait communal » versé aux écoles privées sous contrat est défini dans une circulaire du 15 février 2012.

Jusqu'en 2021, le forfait communal versé chaque année aux trois écoles privées sous contrat était de 490 € par élève, ce qui apparaissait très en deçà du coût par élève dans les écoles publiques.

De ce fait, en 2020, la commune a connu un contentieux avec deux des trois écoles privées sous contrat de son territoire, celles-ci estimant que la contribution versée était significativement trop faible. En février 2021, le conseil municipal a décidé de revaloriser le forfait communal versé (1 000 € par élève en maternelle, 600 € par élève en élémentaire). En 2023, elle a conclu avec les représentants de ces deux écoles un protocole d'accord transactionnel, mettant fin au litige ouvert devant la juridiction administrative, validant le forfait communal délibéré en février 2021 et prévoyant un versement rétroactif pour les années scolaires 2020-2021 et 2021-2022.

En parallèle du versement du forfait communal, les écoles privées ont également accès gratuitement aux équipements sportifs et culturels de Roanne ainsi qu'aux actions à destination des enfants (par exemple : permis piéton, permis internet, initiation premiers secours, conseil municipal d'enfants).

Si le forfait communal versé aux écoles privées sous contrat au titre du niveau maternelle apparaît relativement cohérent avec le coût par élève calculé par la chambre, tel n'est pas le cas

⁸⁷ Selon les données détaillées fournies par la commune au sujet de la répartition du coût des effectifs 2022, la différence de « coût » par élève des dépenses de personnel titulaire au sein des écoles maternelles est de + 350 € par élève et de + 220 € seulement en prenant en compte les remplacements (plus nombreux au sein des écoles élémentaires).

pour le forfait versé au titre du niveau élémentaire. Cela s'explique en grande partie par le montant des dépenses de personnel retenues pour le calcul, qui ne prend en compte que les dépenses de personnel « en poste » (c'est-à-dire hors absentéisme) alors que les charges de personnel de la commune sont bien plus élevées : ainsi, le détail du calcul du forfait communal aux écoles privés pour le niveau élémentaire fait apparaître 0,5 M€ de charges de personnel en 2022, tandis que elle a assumé en réalité 1 M€ de charges de personnel (en prenant en compte la seule quote-part des missions « scolaires »)⁸⁸.

De plus, le calcul de la contribution communale aux écoles privées ne contient aucune partie des dépenses du service éducation, qui représente entre 0,6 et 0,7 M€ par an selon la nomenclature fonctionnelle budgétaire de la commune.

Ces éléments expliquent que, au global, le calcul du forfait communal aux écoles privées fait ressortir 1,7 M€ de dépenses de fonctionnement « scolaires » assumées par la commune, alors que les calculs précédents de la chambre, fondés sur les données communiquées, amènent à un montant de 2,7 M€.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le maire a clairement exprimé que cette méthode de calcul du forfait aux écoles privées était une volonté.

En parallèle de la contribution communale au fonctionnement des écoles privées sous contrat, Roanne a vocation à prendre en charge les dépenses de fonctionnement des enfants domiciliés en son sein mais scolarisés dans une autre commune (art. L. 212-8 du code de l'éducation)⁸⁹. Elle a vocation également à percevoir des recettes dans le cas inverse.

En l'espèce, la commune n'effectue aucune dépense à ce titre ni de perçoit aucune recette. Cela n'est pas dû à l'absence de situation qui justifierait ces flux financiers, mais à un accord tacite local. Il a été répondu à ce sujet qu'« aucun document n'a été trouvé sur le sujet, mais la pratique en la matière depuis de nombreuses années tend à démontrer qu'un accord avait été convenu pour une participation à 0 € ».

L'article L. 212-8 du code de l'éducation permet une absence de refacturation puisqu'il peut y avoir un « *accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence* », mais encore faut-il qu'un tel accord existe formellement, c'est-à-dire que les conseils municipaux respectifs aient adopté une délibération en ce sens. Il conviendrait donc que le conseil municipal de Roanne, et les autres conseils municipaux intéressés, prennent une délibération actant d'un accord pour une absence de refacturation.

⁸⁸ Le delta est très largement accentué par le fait que, dans le détail de la méthode de calcul, les agents « remplaçants » n'ont pas la même répartition du temps de travail entre missions scolaire, périscolaire et restauration que les agents titulaires.

⁸⁹ L'article R. 212-21 du code de l'éducation apporte des précisions à ce propos.



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>