

Lyon, le 11 avril 2018

La présidente

N° D181098

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D180711 du 8 mars 2018

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Saint-Priest au cours des exercices 2011 à 2016. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

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

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

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

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

Monsieur Gilles GASCON

Maire de la commune de Saint-Priest
Hôtel-de-Ville
Place Charles Ottina
69800 SAINT-PRIEST

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "*...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9.*".

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

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

Marie-Christine Dokhélar



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

COMMUNE DE SAINT-PRIEST
(Métropole de Lyon)

Exercices 2011 à 2016

Observations définitives
délibérées le 13 février 2018

SOMMAIRE

<u>1-</u>	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	<u>7</u>
<u>2-</u>	<u>LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRECEDENT CONTROLE</u>	<u>8</u>
2.1-	Le précédent contrôle.....	8
2.2-	La mise en œuvre des recommandations et des observations de la chambre	8
2.2.1-	Les relations avec les associations	8
2.2.2-	La gestion du temps de travail	9
<u>3-</u>	<u>LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES</u>	
	<u>COMPTES</u>	<u>11</u>
3.1-	La qualité de l'information budgétaire	11
3.1.1-	La structuration des budgets	11
3.1.2-	Les débats d'orientations budgétaires	12
3.1.3-	L'exécution du budget principal	12
3.1.4-	Les annexes au compte administratif	13
3.2-	La fiabilité des comptes.....	13
3.2.1-	Le suivi des immobilisations	13
3.2.2-	L'intégration comptable des immobilisations	14
3.2.3-	La politique de provisionnement.....	14
<u>4-</u>	<u>L'ANALYSE FINANCIERE</u>	<u>16</u>
4.1-	La formation de l'autofinancement.....	16
4.1.1-	L'évolution comparée des produits et des charges de gestion	16
4.1.2-	Les produits de gestion	17
4.1.3-	L'évolution des charges de gestion	21
4.2-	La capacité d'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement.....	23
4.3-	Les dépenses d'investissement et leur financement.....	24
4.3.1-	Les dépenses d'équipement	24
4.3.2-	Le financement des investissements	24
4.4-	L'analyse du bilan	25
4.4.1-	La dette.....	25
4.4.2-	Le fonds de roulement et la trésorerie	25
4.5-	Conclusions sur la situation financière	26
4.6-	Analyse de la prospective menée par la commune	26
<u>5-</u>	<u>LES RESSOURCES HUMAINES</u>	<u>28</u>
5.1-	L'évolution de la masse salariale.....	28
5.1.1-	L'évolution générale des charges de personnel	28
5.1.2-	L'évolution des effectifs	30
5.1.3-	L'évolution des rémunérations.....	31
5.1.4-	Les logements de fonction	33
5.2-	L'absentéisme	34
<u>6-</u>	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>35</u>
6.1-	L'organisation de la commande publique.....	35
6.2-	L'examen des marchés publics : le marché de gestion d'équipements de proximité pour la jeunesse	35
6.3-	La convention avec l'UCPA concernant le centre équestre municipal	36
6.3.1-	La convention et ses avenants.....	36
6.3.2-	Le non-respect des règles de la commande publique.....	37
<u>7-</u>	<u>L'EXERCICE DE LA COMPETENCE SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE</u>	<u>39</u>
7.1-	Les effectifs scolarisés.....	39
7.1.1-	L'évolution des effectifs et les capacités d'accueil.....	39
7.1.2-	La scolarisation des enfants de moins de trois ans	41
7.1.3-	La carte scolaire.....	41
7.1.4-	La soumission à l'obligation scolaire	43
7.1.5-	La prévision de l'évolution des effectifs	43

7.2-	Les dépenses et recettes scolaires et périscolaires.....	44
7.2.1-	Le suivi comptable et budgétaire de la compétence scolaire et périscolaire	44
7.2.2-	L'évolution des dépenses.....	45
7.2.3-	L'évolution des recettes	47
7.2.4-	Coût de la compétence scolaire par enfant	48
7.3-	La gestion des personnels scolaires et périscolaires.....	49
7.3.1-	Les effectifs affectés aux missions scolaires et périscolaires.....	49
7.3.2-	La gestion de l'absentéisme	50
7.4-	La gestion du patrimoine scolaire	52
7.4.1-	Le pilotage de la gestion patrimoniale	52
7.4.2-	Les programmes d'investissement	52
7.5-	La restauration scolaire	55
7.5.1-	Organisation	55
7.5.2-	Le coût du repas.....	57
7.6-	Les transports scolaires.....	58
7.7-	La réforme des rythmes scolaires.....	60
7.7.1-	L'organisation mise en place	60
7.7.2-	Le coût de la réforme	63
7.7.3-	Le devenir de cette réforme à Saint-Priest.....	65
7.8-	Conclusion sur l'exercice de la compétence scolaire et périscolaire.....	65
8-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>66</u>
8.1-	ANNEXE 1 : Dépenses de fonctionnement scolaires et périscolaires.....	66
8.2-	ANNEXE 2 : Structure du personnel en 2016	67

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Priest pour les exercices 2011 à 2016. Ce contrôle s'est plus particulièrement inscrit dans le cadre d'une enquête commune à la Cour et aux chambres régionale des comptes sur l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire.

La commune de Saint-Priest constitue la quatrième ville de la métropole de Lyon pour sa population, avec près de 45 000 habitants, et la seconde pour sa superficie. La collectivité, est éligible à la dotation de solidarité urbaine et trois de ses quartiers relèvent de la politique de la ville.

En dépit d'une baisse de son excédent brut de fonctionnement de plus de 20 % entre 2011 et 2016, la situation financière de la commune reste satisfaisante. Le maintien d'une capacité d'autofinancement à un niveau proche de 18 % de ses produits de gestion lui a permis de financer sur la période un programme d'équipement relativement soutenu (489 € par habitant, contre 333 € pour les communes comparables) tout en limitant le recours à l'emprunt.

La ville présente un niveau d'endettement trois fois moins élevé que la moyenne de la strate et les Saint-Priods connaissent une pression fiscale inférieure aux communes comparables. La ville bénéficie de bases fiscales foncières élevées en raison de la présence de nombreuses grandes entreprises sur son territoire.

La commune doit néanmoins poursuivre la démarche de maîtrise des dépenses engagée depuis 2015 si elle veut être en mesure, dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat, de répondre aux besoins continus en équipements et services publics qui accompagnent sa forte progression démographique. Toutes les marges de manœuvre, y compris la masse salariale, doivent être appréhendées.

A ce titre, la commune n'a pas pris en compte les observations formulées par la chambre dans son précédent rapport du 28 décembre 2010 concernant le temps de travail de ses agents. Le surcoût de l'écart entre le temps de travail légal et le temps de travail effectué à Saint-Priest, peut être évalué à 400 000 € par an.

La commande publique ne soulève pas de difficulté majeure à l'exception de l'exploitation du centre équestre. Pendant 25 ans, la ville a confié à l'UCPA la gestion du centre équestre communal dans le cadre d'une simple convention alors que cette prestation aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence périodique, *a fortiori* au moment de la passation des avenants.

Avec la petite enfance, le domaine scolaire a constitué une priorité pour les municipalités successives. Sur les cinq dernières années, les dépenses scolaires et périscolaires ont représenté près d'un quart des dépenses de fonctionnement de la commune et près de 40 % de ses dépenses d'équipement. L'anticipation des besoins dans ce domaine constitue un enjeu réel auquel la commune éprouve parfois des difficultés à répondre, malgré les outils de prospective dont elle s'est dotée. De même, la collectivité connaît mal ses coûts en la matière en raison d'une comptabilité analytique limitée.

A partir de 2014, la commune a progressivement mis en place la réforme des rythmes scolaires dans le cadre d'un projet éducatif de territoire. En raison d'une allocation du fonds d'amorçage majorée au titre de la DSU, mais aussi grâce à des choix d'organisation et à la politique tarifaire mise en place, le coût net de cette réforme pour la commune apparaît maîtrisé. Au vu des résultats de la concertation menée auprès des acteurs concernés, la ville devrait revenir à la semaine scolaire de quatre jours à la rentrée de septembre 2018.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Respecter la durée légale du temps de travail et assurer un suivi automatisé de ce temps de travail.

Recommandation n° 2 : Poursuivre la valorisation des avantages en nature attribués aux associations.

Recommandation n° 3 : Définir et formaliser une stratégie budgétaire et financière appuyée sur un objectif d'autofinancement qui permette d'assurer le financement des programmes d'investissements.

Recommandation n° 4 : Développer la connaissance des coûts, notamment en matière scolaire, en améliorant la comptabilité analytique.

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

Le contrôle a été engagé par lettre du 10 avril 2017, adressée à M. Gilles GASCON, maire en fonction. Sa prédécesseure sur la période contrôlée, Mme Martine DAVID, a également été informée le 10 avril 2017.

Le contrôle a porté sur les thématiques suivantes :

- ♦ le suivi des précédentes recommandations de la chambre ;
- ♦ la qualité de l'information financière et comptable ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ les ressources humaines ;
- ♦ la commande publique.

Par ailleurs, dans le cadre d'une enquête commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, relative à l'exercice par les communes de leurs compétences scolaire et périscolaire, les points suivants ont été examinés :

- ♦ l'évolution des effectifs scolarisés et la carte scolaire ;
- ♦ la dynamique des dépenses et des recettes scolaires et périscolaires ;
- ♦ les modes d'organisation et de gestion de la compétence scolaire ;
- ♦ la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

L'entretien préalable, prévu à l'article R. 241-8 du code des juridictions financières, s'est tenu le 7 juillet 2017 avec M. Gilles GASCON, et le même jour avec Mme Martine DAVID.

Lors de sa séance du 29 août 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 2 octobre 2017 à M. Gilles GASCON, ordonnateur en fonctions, ainsi que, pour celles les concernant, à Martine DAVID, ancienne ordonnatrice, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 13 février 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située au sud-est de Lyon, la commune de Saint-Priest avec 42 950 habitants (2013) est la quatrième ville de la métropole de Lyon pour sa population et la seconde pour sa superficie. Saint-Priest comprend dans son périmètre une très grande partie du secteur d'activité économique « Portes des Alpes » qui accueille de nombreuses enseignes commerciales et constitue l'une des plus importantes zones d'activité de l'agglomération lyonnaise¹. Le siège social de la société Renault Trucks est également implanté sur le territoire de la commune².

Saint-Priest a connu sur les cinq dernières années une croissance démographique dynamique avec une progression annuelle moyenne de 1,8 %. En 2016, le nombre d'habitants est évalué à environ 45 000. Cette dynamique devrait perdurer avec la poursuite de la création de nouveaux logements. Selon une étude réalisée à la demande de la commune³, la production annuelle de logements pourrait dépasser les 450 unités jusqu'en 2032, notamment dans le cadre de deux ZAC en cours de réalisation⁴. Avec une augmentation de près de moitié du parc de logements, Saint-Priest pourrait alors atteindre 57 000 habitants à l'horizon de 2032.

La population de la commune est jeune (40 % de ses habitants ont moins de 30 ans), en raison notamment de la présence de l'université Lyon 2, campus qu'elle partage avec la ville voisine de Bron. La ville de Saint-Priest compte également 16 groupes scolaires publics et un groupe scolaire privé qui accueillent 6 200 élèves.

Si le revenu médian des San-Priods est assez proche du revenu médian français (19 047 € en 2013 contre 20 000 €), le taux de chômage est cependant plus élevé (13,9 % en 2013, contre 10 % pour le reste de la France métropolitaine). Saint-Priest présente un taux de logements sociaux élevé (plus de 33 %, contre 24 % au niveau de la métropole). Le contrat de ville conclu entre l'Etat et la métropole de Lyon pour la période 2015-2020 recense trois quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville : Garibaldi, Bel Air et Bellevue.

Membre de la communauté urbaine de Lyon de 1969 à 2014⁵, la commune de Saint-Priest fait partie de la métropole de Lyon depuis sa création le 1^{er} janvier 2015⁶. La mise en place de cette nouvelle structure n'a pas entraîné pour la commune de Saint-Priest, de nouveaux transferts significatifs de recettes et de charges. L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire versées à Saint-Priest en 2015 n'ont pas varié par rapport aux années antérieures.

¹ Cette zone d'activité s'étend également sur les communes de Chassieu, Bron et Mions.

² Outre les activités de siège social, l'établissement de Saint-Priest héberge également des activités de R&D ainsi que l'assemblage de ponts et essieux destinés à la production de véhicules industriels.

³ « *Saint-Priest, étude de prospective scolaire* » – décembre 2016.

⁴ La ZAC du Triangle qui porte sur la restructuration du centre-ville et s'inscrit dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain (18 hectares avec requalification et restructuration de l'habitat, développement de commerces, réorganisation des voies de circulation, réalisation de nouveaux équipements publics, dont le groupe scolaire Brenier). La ZAC Berliet sur des terrains propriété de la société Renault Trucks (104 hectares avec plusieurs îlots de logements, des parcs d'activités économiques et des zones de loisirs et d'espace sportif).

⁵ La commune a adhéré à la communauté urbaine de Lyon dès sa création en 1969, à la suite de son rattachement au département du Rhône. Jusqu'en 1968, la commune de Saint-Priest faisait partie du département de l'Isère.

⁶ La métropole de Lyon a été instaurée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014. Elle exerce les compétences antérieurement exercées par la communauté urbaine de Lyon et le département du Rhône sur les 59 communes de son territoire. Elle s'est également vue confiée par la loi de nouvelles compétences: *création et gestion d'équipements culturels, concession de distribution d'électricité et de gaz, construction et entretien des réseaux très haut débit, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, prévention de la délinquance et accès aux droits, participation à la gouvernance des gares, co-pilotage des pôles de compétitivité, logement, création et entretien des services pour les véhicules électriques, hygiène et de santé...*

La répartition des compétences entre la métropole et la ville de Saint-Priest est néanmoins amenée à évoluer dans le cadre du pacte de cohérence métropolitain adopté fin 2015. Ce document définit le cadre dans lequel les communes pourront expérimenter une nouvelle articulation ou délégation de leurs compétences sur leur territoire⁷.

La commune de Saint-Priest est par ailleurs membre du syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY), compétent en matière énergétique. Elle adhère également au syndicat intercommunal à vocation multiple de l'Accueil en charge de la rénovation et de la gestion de la maison de retraite l'Accueil, située à Saint-Bonnet-de-Mure⁸.

M. Gilles GASCON a été élu maire de la commune lors des élections municipales de 2014. Il a succédé à Mme Martine DAVID. M. GASCON est également conseiller métropolitain et conseiller régional.

2- LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRECEDENT CONTROLE

2.1- Le précédent contrôle

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre du 28 décembre 2010 relatif à la gestion de la commune de Saint-Priest, portait sur les exercices 2004 à 2009. Il abordait la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique et les relations avec le secteur associatif.

La situation financière de la commune de Saint-Priest était caractérisée « *par une stabilité et une aisance certaines en lien avec une gestion prudente* ». La ville se distinguait notamment par une capacité d'autofinancement et un niveau de fonds de roulement largement au-dessus des moyennes de la strate, ainsi qu'un faible endettement.

2.2- La mise en œuvre des recommandations et des observations de la chambre

2.2.1- Les relations avec les associations

2.2.1.1- Le suivi et la valorisation des avantages en nature

La chambre indiquait dans son rapport que la ville de Saint-Priest devrait étendre à tous les domaines d'intervention, notamment aux associations sportives, les dispositifs de suivi et de valorisation des prestations en nature accordées aux associations.

La partie individualisable des prestations en nature fournies aux associations, qui consistent dans la plupart des cas en la mise à disposition de locaux, est désormais valorisée. Sont pris en compte la valeur locative du local, les fluides, les coûts de maintenance et d'entretien. Le montant total des avantages ainsi accordés par association figure au compte administratif.

Cette approche relativement complète se révèle cependant limitée dans sa portée pratique dans la mesure où elle ne s'applique qu'aux locaux utilisés par une seule association. La ville de Saint-Priest fait part de sa difficulté à déterminer la valorisation des locaux avec plusieurs utilisateurs, ce qui constitue la très grande majorité des situations.

⁷ Les communes devaient se prononcer sur leur volonté de s'inscrire ou non dans cette démarche. Chaque commune volontaire doit ensuite contractualiser avec la métropole la façon dont ces compétences seront articulées ou déléguées sur leur territoire.

⁸ Les communes adhérentes au SIVOM : Chassieu, Colombier Saugnieu, Genas, Jonage, Jons, Mions, Pusignan, Saint-Bonnet-de-Mure, Saint-Laurent-de-Mure, Saint-Pierre-de-Chandieu, Saint-Priest et Toussieu.

La ville n'a en effet défini aucune clé de répartition dans les cas d'une occupation partagée entre des associations et des services de la ville ou entre de nombreuses associations. Cela est regrettable car dans de nombreux cas, les avantages en nature consentis à l'association sont équivalents voire supérieurs au montant de la subvention attribuée.

La chambre invite la commune à poursuivre et approfondir la démarche de valorisation des avantages en nature.

Cette démarche pourrait être entreprise à partir des éléments de la gestion du patrimoine et de l'entretien des locaux qu'il conviendrait d'agréger et auxquels une clé de répartition simple, basée par exemple sur la durée et/ou la surface occupée, pourrait être appliquée.

2.2.1.2- Les modalités de contractualisation

La chambre recommandait à la commune d'être attentive aux modalités de contractualisation des relations avec ses partenaires associatifs dès lors qu'un service public est susceptible d'être concerné (secteur de la petite enfance et activités socio-éducatives des maisons de quartier). Le but était de distinguer clairement entre subventionnement et commande publique. La loi du 31 juillet 2014 et la circulaire du 29 septembre 2015 ont depuis confirmé la pertinence de cette recommandation⁹.

La commune en a tenu compte dans le domaine de la petite enfance à travers la mise en place d'une délégation de service public pour l'exploitation d'un établissement d'accueil de jeunes enfants (EAJE) d'une capacité de 65 places. La commune a également désormais recours à des marchés publics pour la réservation de places dans des crèches privées (103 places réparties sur quatre structures).

L'ordonnateur en fonctions indique en outre que, dans le domaine sportif, la commune a également souhaité récemment encadrer sous forme de délégation de service public la gestion du centre équestre dont l'utilisation était jusqu'alors régie par convention.

Toutefois, la régularisation de la gestion de cet équipement municipal n'est intervenue que tardivement¹⁰, au terme de la durée de la convention et de ses avenants litigieux.

2.2.2- La gestion du temps de travail

La chambre avait relevé qu'avec 1 594,80 heures effectives, le nombre d'heures travaillées par les agents de la commune était inférieur au seuil légal de 1 607 heures. Elle mentionnait que, selon l'ordonnateur, des négociations avaient été entreprises avec les partenaires sociaux pour revenir à la durée annuelle légale. Il s'avère en réalité qu'à ce jour ces négociations n'ont pas été conduites.

De même, la commune accorde toujours à ses agents entre un et cinq jours de congés supplémentaires selon leur ancienneté¹¹. Cet avantage, dont ne bénéficient pas les agents de l'Etat, est contraire au principe de parité entre les deux fonctions publiques. De plus, ces jours d'absence réduisent encore la durée annuelle du temps de travail en deçà de la durée légale.

⁹ L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire définit pour la première fois les caractéristiques de la subvention. Sur cette base, et dans le prolongement de la circulaire du 18 janvier 2010, la circulaire du 29 septembre 2015 rappelle et précise les relations entre les pouvoirs publics et les associations.

¹⁰ Délibération d'approbation du principe du 27 avril 2017.

¹¹ 7,2 heures pour 10 ans d'ancienneté ; 14,4 heures pour 15 ans ; 21,6 heures pour 20 ans ; 28,8 heures pour 25 ans et 36 heures pour 30 ans.

En application des décrets du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001, relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique, la durée du temps de travail est fixée à 35 heures, son décompte étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Il s'agit d'une norme plancher et plafond.

Si l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que les régimes de travail plus favorables mis en place antérieurement à son entrée en vigueur peuvent être maintenus, la notion de « régime de travail particulier » est cependant appréhendée de façon restrictive par la jurisprudence¹² et les jours d'absence pour ancienneté ne peuvent être considérés comme relevant d'une tel régime.

La persistance de cette situation est couteuse pour la collectivité. En effet, l'écart entre le temps de travail légal et le temps de travail effectué à Saint-Priest, en incluant les jours de congés d'ancienneté¹³, représente un surcoût estimé à environ 400 000 € par an¹⁴.

La chambre invite par conséquent la commune à mettre fin à ces jours d'absence pour ancienneté et à respecter la durée légale du temps de travail.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il allait entamer des négociations avec le personnel afin de combler l'écart annuel entre la durée légale du travail et le temps de travail effectifs des agents communaux. La mesure envisagée passerait par un accroissement du temps de travail hebdomadaire de 0,52 heures, soit une augmentation journalière de sept minutes.

Par ailleurs, comme la chambre le relevait déjà dans son précédent rapport, des conditions très favorables sont accordées aux agents en matière d'autorisations d'absence pour événements familiaux, avec un nombre de jours octroyés supérieur à ce qui est autorisé pour la fonction publique d'Etat par la circulaire du 7 mai 2001¹⁵.

La chambre ne peut que réitérer ce constat, en soulignant que l'alignement sur les durées préconisées par la circulaire permettrait de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en termes de temps de travail.

Sur ce point, la commune a indiqué qu'elle veillerait à appliquer les préconisations de la chambre.

¹² Cour administrative d'appel de Marseille, 11 septembre 2006, ville de Nice.

¹³ Calculés à partir de l'ancienneté moyenne du personnel communal qui était de 11,2 ans en 2016.

¹⁴ Estimation faite à partir de l'écart par agent entre le temps de travail effectif et la durée légale du travail (soit 12h +7,2 heures en moyenne de congés d'ancienneté=19,2h), multiplié par le nombre d'agents en ETP (787 ETP en 2016). L'écart correspond alors à 9,4 ETP théoriques (19,2*787/ 1607 h). Pour l'estimation du coût afférent, le nombre d'ETP théorique est multiplié par le coût moyen annuel d'un ETP en 2016 (41 913 €).

¹⁵ Circulaire ministérielle FP/7 n° 002874 du 7 mai 2001. A titre d'exemple, le nombre de jours alloués pour un mariage ou un PACS est de huit pour les agents de la commune de Saint-Priest, au lieu des cinq jours applicables aux agents de l'Etat; pour le mariage d'un enfant, cinq jours sont accordés contre aucun aux agents de l'Etat ; pour un enfant malade, le nombre de jours d'absence autorisé est de douze jours contre six.

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

3.1- La qualité de l'information budgétaire

3.1.1- La structuration des budgets

En vertu de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les services publics industriels et commerciaux (SPIC) doivent être individualisés sous la forme de budgets annexes, soumis à l'obligation d'équilibre, et non pris en charge par le budget principal. C'est notamment le cas pour l'eau et l'assainissement dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Les SPIC communaux de l'eau et de l'assainissement ont été transférés à la communauté urbaine de Lyon devenue métropole de Lyon. Il en est de même des zones d'activité communales économiques, qui relèvent de la métropole.

La commune de Saint-Priest dispose encore à ce jour de deux budgets annexes :

- ♦ un budget « *ateliers artisanaux* », soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux (SPIC) ;
- ♦ un budget « *usine relais* », soumis à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux services publics communaux administratifs (SPA).

L'usine relais et les ateliers artisanaux sont essentiellement financés par les revenus locatifs perçus auprès des entreprises hébergées. Ces deux budgets annexes représentent moins de 0,3 % des produits de gestion de la commune, ils sont équilibrés et ne comptabilisent aucun encours de dette.

Tableau 1 : Budgets annexes

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BUDGET ATELIERS ARTISANAUX						
Produit total	52 690 €	52 312 €	53 033 €	38 569 €	36 452 €	46 290 €
<i>dont locations</i>	52 690 €	52 312 €	53 033 €	38 569 €	36 452 €	46 290 €
CAF nette	34 008 €	34 685 €	20 613 €	-9 147 €	4 877 €	35 906 €
Dépenses d'équipement	0 €	0 €	13 885 €	30 181 €	120 €	0 €
BUDGET USINE RELAIS						
Produits de gestion	114 929 €	130 178 €	98 240 €	88 188 €	83 147 €	136 235 €
<i>dont revenus locatifs</i>	105 907 €	98 924 €	92 017 €	82 332 €	77 587 €	60 209 €
<i>dont remboursement de frais</i>	9 022 €	9 686 €	6 224 €	5 856 €	5 561 €	4 693 €
CAF nette	72 654 €	92 179 €	68 150 €	23 834 €	27 861 €	97 976 €
Dépenses d'équipement	59 576 €	125 485 €	36 205 €	0 €	0 €	0 €

Source : Comptes de gestion

Dans son précédent rapport, la chambre relevait le faible dynamisme de l'activité de ces budgets et notait en particulier la gestion difficile du recouvrement des loyers. Depuis, si la ville a engagé une procédure d'alerte des impayés en lien avec la trésorerie municipale pour améliorer le recouvrement des loyers, l'activité n'a en revanche que faiblement évolué.

Compte tenu des similitudes entre les deux budgets et de leurs masses financières limitées, il pourrait être envisagé de les rassembler en un seul et même budget annexe.

L'ordonnateur a précisé que la restructuration des budgets annexes serait préparée en 2018 en relation avec le comptable afin d'être mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019.

3.1.2- Les débats d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT, modifié par la loi dite NOTRÉ du 7 août 2015, dispose que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci ». En application de l'article L. 2121-12 du même code, les élus se voient adresser préalablement une « note explicative de synthèse ».

La commune de Saint-Priest se conforme à ces dispositions mais le contenu du débat d'orientations budgétaires (DOB) apparaît perfectible en ce qui concerne plus particulièrement l'investissement.

Le montant des principales opérations d'équipement ne figure en effet explicitement dans ce document que depuis l'exercice 2015 et le DOB 2017 ne contenait toujours aucune perspective pluriannuelle. Or le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, codifié à l'article D. 2312-3 du CGCT impose désormais que le rapport d'orientations budgétaires inclue « la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ».

Si le programme pluriannuel d'investissement (PPI) actualisé chaque année prévoit de manière détaillée les opérations d'équipements communales sur les cinq prochaines années, il n'est pas présenté au conseil municipal et il ne comporte pas les modalités de financement de ces investissements, notamment le recours éventuel à l'emprunt.

La chambre invite la commune de Saint-Priest à enrichir le contenu de ses débats d'orientations budgétaires annuels afin de se conformer aux nouvelles dispositions réglementaires.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a transmis le DOB 2018 qui présente par grands secteurs les investissements programmés sur les trois prochaines années. En l'absence d'information relative aux recettes, ce document ne répond toutefois pas complètement aux exigences réglementaires.

3.1.3- L'exécution du budget principal

L'article L. 1612-4 du CGCT prescrit aux communes d'évaluer leurs recettes et leurs dépenses inscrites au budget « de façon sincère ». Le taux d'exécution des prévisions de dépenses et de recettes est un reflet de cette sincérité.

Les taux d'exécution pendant la période sous revue ne soulèvent pas de difficulté majeure. Un fléchissement peut cependant être observé depuis 2015, tant au niveau des dépenses de fonctionnement que des dépenses d'investissement.

Tableau 2 : Taux de réalisation

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Dépenses réelles de fonctionnement	95%	97%	96%	95%	94%	93%	95%
Recettes réelles de fonctionnement	111%	102%	104%	108%	103%	104%	105%
Dépenses réelles d'investissement	69%	61%	79%	79%	65%	60%	69%
Recettes réelles d'investissement	78%	79%	67%	72%	101%	85%	80%

Source : comptes administratifs

Au vu de ce constat, la collectivité doit veiller au maintien d'une programmation budgétaire rigoureuse, notamment en matière d'investissement.

Si elle a mis en place un programme pluriannuel d'investissement, la commune n'a en revanche pas instauré de véritable programmation budgétaire pluriannuelle au travers d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP). Compte tenu du programme d'équipement projeté, la mise en place d'un tel dispositif serait de nature à renforcer son pilotage budgétaire.

3.1.4- Les annexes au compte administratif

Au-delà des délibérations adoptées tout au long de l'exercice budgétaire, les annexes aux comptes administratifs contribuent à la bonne information de l'assemblée délibérante, en particulier concernant la dette financière, les engagements financiers, les subventions et les effectifs.

Les annexes aux comptes administratifs de la ville de Saint-Priest sont produites conformément à la maquette budgétaire M14 et, dans l'ensemble, correctement renseignées. L'état du personnel distingue ainsi précisément les emplois budgétaires et les emplois pourvus en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et l'état des concours attribués à des tiers valorise les prestations en nature accordées aux associations. Cette valorisation se limite toutefois aux prestations individualisables, ce qui réduit fortement le niveau d'information.

Même si leur montant est relativement faible, les cautionnements devraient être précisés dans l'annexe relative à l'état de la dette.

Par ailleurs, l'annexe relative aux engagements financiers de la commune ne mentionne pas la prise de participation au sein de la SPL OSER, alors que Saint-Priest est actionnaire de cette société depuis sa création en 2012, à hauteur de 41 000 €¹⁶. Pour assurer la transparence et la lisibilité des engagements de la commune, il est nécessaire que cette participation, quel que soit son niveau, figure au compte administratif et soit actualisée.

3.2- La fiabilité des comptes

3.2.1- Le suivi des immobilisations

La commune tient un inventaire de ses immobilisations. Ce dernier ne comprenait toutefois pas, en 2014¹⁷, les immobilisations financières des comptes 26 et 27. Il présentait par ailleurs un écart de près de 6 M€ avec l'état de l'actif du comptable.

Tableau 3 : Etat de rapprochement des états patrimoniaux - exercice 2014

Inventaire		Etat de l'actif	
Valeur brute	Valeur nette comptable	Valeur brute	Valeur nette comptable
289 224 055	270 398 146	294 993 432	276 104 593

Source : Inventaire communal ; Compte de gestion ; Etat de l'actif

Les écarts se concentrent essentiellement sur la comptabilisation des terrains et des bâtiments scolaires et proviennent, selon le trésorier, d'opérations non budgétaires qui ont été effectuées après la finalisation du compte de gestion. Une fois corrigées les erreurs déjà identifiées, l'écart devrait être ramené à moins de 500 000 €. La chambre encourage la commune à poursuivre la démarche de régularisation engagée avec le comptable public.

¹⁶ La commune détient 4 100 actions (0,51 % de l'actionnariat au 31 décembre 2015).

¹⁷ Dernier inventaire produit.

Tableau 4 : Principaux écarts entre la valeur nette comptable des états patrimoniaux

Compte	Inventaire	Etat de l'actif	Ecart
2113 Terrains aménagés	15 149 212 €	12 236 268 €	2 912 944 €
2115 Terrains bâtis	10 111 314 €	7 959 485 €	2 151 829 €
2118 Autres terrains	10 384 028 €	8 569 890 €	1 814 138 €
21312 Bâtiments scolaires	24 748 945 €	28 385 949 €	- 3 637 004 €
21318 Autres bâtiments publics	73 188 644 €	75 301 139 €	- 2 112 495 €
2312 Terrains	1 179 373 €	8 876 346 €	- 7 696 973 €

Source : Inventaire communal ; Compte de gestion ; Etat de l'actif

3.2.2- L'intégration comptable des immobilisations

La commune de Saint-Priest a procédé à l'intégration¹⁸ d'un certain nombre d'immobilisations durant la période sous revue parmi lesquelles : le gymnase Jean Macé (1 M€), les infrastructures du stade Jean Bouin (1 M€), le gymnase Boris Vian (1,5 M€), les travaux du centre technique municipal (780 000 €).

Toutefois, le solde du compte 23 « immobilisations en cours » est en croissance continue depuis 2013 (+ 59 M€). Cette augmentation résulte des opérations de reconstruction de groupes scolaires engagées pendant la période sous revue (groupe scolaire Mi-Plaine, Brenier, Herriot). Ces travaux étaient pourtant achevés en 2016, ce qui traduit un retard dans le processus d'intégration des immobilisations. La commune indique que ce retard est lié à l'importance des investissements réalisés et s'est engagée à le résorber dans les meilleurs délais.

Tableau 5 : L'intégration des immobilisations

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
23 - Immobilisations en cours	32 089 471 €	39 781 967 €	59 846 340 €	79 676 324 €	83 369 486 €	90 990 885 €
21 - Immobilisations corporelles	184 631 588 €	194 936 022 €	198 755 834 €	203 348 868 €	212 873 300 €	213 771 875 €

Source : Comptes de gestion

3.2.3- La politique de provisionnement

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2, L. 2252-3° et R. 2321-2 du CGCT prescrivent de provisionner les risques financiers encourus dans les cas suivants : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction, si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, si une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrécouvrabilité en dépit des diligences du comptable public ou si la commune a conclu des emprunts structurés. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

¹⁸ L'instruction M14 prévoit que le compte 23 « immobilisations en cours » fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. A leur achèvement, les dépenses portées à ce compte sont virées au compte 21 « immobilisations corporelles ». Cette inscription conduit à l'amortissement des immobilisations, les dotations aux amortissements constituant une dépense obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus.

En l'espèce, la commune a constitué les provisions suivantes :

Tableau 6 : Provisions

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1511 - Provisions pour litiges	10 000 €	33 162 €	65 655 €	3 672 €	43 100 €	45 358 €
1517 - Provisions pour garanties d'emprunt	0 €	0 €	2 500 €	5 000 €	7 500 €	5 200 €
15 - Provisions pour risques et charges	10 000 €	33 162 €	68 155 €	8 672 €	50 600 €	50 558 €
491 - Provisions pour dépréciation	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €

Source : Comptes de gestion

Les provisions pour litiges et celles pour garanties d'emprunt apparaissent justifiées tant au niveau de leur montant que des risques couverts.

En revanche, la commune ne provisionne pas les risques de défaut de paiement de ses redevables. L'instruction comptable applicable M14 prévoit qu'une commune qui constate des créances susceptibles de devenir irrécouvrables doit procéder à l'inscription de ces dernières au compte 4161 « créances douteuses » et constituer concomitamment une provision « pour dépréciation des comptes de redevables » au compte 491. Lorsqu'une créance est devenue irrécouvrable, la provision constituée est reprise parallèlement à la constatation de la charge résultant de l'admission en non-valeur au compte 654.

Les créances irrécouvrables sont retracées au budget et dans les comptes de la collectivité non seulement au cours de l'exercice où elles sont constatées comme telles mais également en amont de cet exercice lorsque le recouvrement des créances émises apparaît compromis par une dotation aux créances douteuses (compte 491) qui est une des dépenses obligatoire prévue par le CGCT¹⁹.

Depuis 2014, les comptes de la commune enregistrent une forte hausse des créances dont le recouvrement donne lieu à l'ouverture d'une phase contentieuse. Leur montant atteignait plus de 220 000 € en 2016. Les pertes sur créances irrécouvrables enregistrées au compte 654 sont également en augmentation au cours de la période sous revue. Or aucune provision n'a été enregistrée au compte 491 comme le prévoit la nomenclature M14 et le compte 416 « créances douteuses » n'est pas utilisé.

La commune précise qu'un travail en amont a été entrepris entre le trésorier et les régisseurs de recettes en 2017 afin de réduire les risques d'impayés en matière restauration scolaire et d'activités périscolaires. Cette démarche a permis de réduire de près de 60 % les titres mensuels émis dès la fin de l'année 2017 concernant les impayés de ce secteur.

L'augmentation des admissions en non-valeur devrait néanmoins conduire la commune à provisionner les créances douteuses selon la procédure comptable prévue par la réglementation.

¹⁹ Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus- DGFIP, Octobre 2012.

Tableau 7 : Traitement comptable des créances irrécouvrables

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4116- Redevables contentieux	37 921 €	147 259 €	117 749 €	200 102 €	199 519 €	222 539 €
4146 - Locataires-acquéreurs contentieux	4 252 €	4 060 €	12 932 €	23 053 €	37 549 €	40 869 €
654 - Pertes sur créances irrécouvrables	2 575 €	25 337 €	4 175 €	19 712 €	25 193 €	45 302 €
491- Provisions pour dépréciation des comptes de redevables	NO*	NO	NO	NO	NO	NO
416- Créances douteuses	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Source : Comptes de gestion

NO : Non ouvert

4- L'ANALYSE FINANCIERE

Remarque méthodologique : Compte tenu de leur impact très marginal sur la situation financière de la commune, les deux budgets annexes ne sont pas intégrés à l'analyse financière qui se concentre sur le seul budget principal.

4.1- La formation de l'autofinancement

4.1.1- L'évolution comparée des produits et des charges de gestion

Entre 2011 et 2016, les produits de gestion ont connu une progression moyenne annuelle de 0,4 %, inférieure à celle des charges de gestion (+ 1,8 %), entraînant une baisse de plus de 20 % de l'excédent brut de fonctionnement (EBF).

Cette diminution de l'EBF a essentiellement été enregistrée sur l'exercice 2012, en lien avec une forte hausse des charges de gestion (+ 6 %). L'EBF est ensuite resté relativement stable, en dépit de la baisse des produits de gestion à compter de 2015.

En 2016, l'EBF s'établissait à près de 12 M€, soit environ 19 % des produits de gestion, ce qui constitue un niveau satisfaisant. A titre de comparaison, il représentait 300 € par habitant en 2015²⁰, contre une moyenne de 210 € pour les communes de la même strate démographique.

Tableau 8 : L'évolution des produits et charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	62 482 771	62 080 652	63 629 624	64 387 339	64 170 236	63 837 904	0,4%
Charges de gestion	47 525 323	50 313 422	51 272 264	52 597 499	51 292 548	51 980 151	1,8%
Excédent brut de fonctionnement	14 957 449	11 767 229	12 357 361	11 789 840	12 877 687	11 857 753	-4,5%
EBF en % des produits de gestion	23,9%	19,0%	19,4%	18,3%	20,1%	18,6%	

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

²⁰ Dernier exercice de comparaison disponible. Source : fiche colloc / <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

4.1.2- Les produits de gestion

4.1.2.1- L'évolution générale

La très faible progression des produits de gestion constatée sur la période résulte de la baisse significative des dotations et participations (- 7,4 % par an en moyenne), que la dynamique des recettes fiscales propres (+ 3 % par an) et l'augmentation des ressources d'exploitation n'ont que partiellement compensée. Dans le même temps, la fiscalité reversée a légèrement diminué, sous l'effet de la contribution de la ville de Saint-Priest au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Tableau 9 : L'évolution des produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	29 271 909	29 544 143	30 941 358	31 773 112	32 872 791	34 116 528	3,1%
+ Ressources d'exploitation	3 268 709	3 331 381	3 362 110	3 825 328	3 919 692	3 944 231	3,8%
+ Dotations et participations	11 602 943	10 901 792	11 060 373	10 648 165	9 344 077	7 882 211	-7,4%
+ Fiscalité reversée	18 339 210	18 303 335	18 265 783	18 140 734	18 033 675	17 894 934	-0,5%
= Produits de gestion	62 482 771	62 080 652	63 629 624	64 387 339	64 170 236	63 837 904	0,4%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

4.1.2.2- La fiscalité

Les recettes fiscales ont augmenté de 3,1 % par an pendant la période sous revue, portées par la fiscalité directe.

La hausse des produits fiscaux directs résulte de la croissance continue des bases fiscales. (+ 3,5 % par an en moyenne pour la taxe d'habitation et le foncier bâti), du fait de la variation forfaitaire décidée au niveau national et de la progression physique des bases. La commune se distingue en particulier par un niveau élevé de bases fiscales foncières (2 406 € par habitant contre 1 365 € pour la moyenne de la strate).

Cette situation s'explique par l'importance de la surface foncière occupée par les entreprises sur la zone d'activités commerciales « Portes-des-Alpes » mais aussi quartier Berliet avec la société Renault Trucks. Les impôts fonciers constituent ainsi 60 % des ressources fiscales de la commune.

Les taux d'imposition sont restés stables jusqu'en 2016. De même, la politique d'abattement n'a pas été modifiée à l'exception d'un abattement spécial de 10 % pour les personnes handicapées adopté en 2014.

En 2017, une baisse de 1,5 % a été votée, accroissant l'écart constaté avec le niveau moyen des taux de la strate. De fait, sur l'ensemble de la période, la pression fiscale de la commune a été inférieure à celle de la strate (coefficient de mobilisation du potentiel fiscal inférieur à 1²¹).

²¹ Cet indicateur est déterminé par le rapport entre le produit des impôts locaux mis en recouvrement et le potentiel fiscal, c'est-à-dire le produit des bases communales par les taux moyens de la strate de population à laquelle appartient la collectivité.

Tableau 10 : L'évolution des produits de la fiscalité directe locale

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	7 809 171	8 294 385	8 551 139	8 782 864	9 202 082	9 280 319	3,5%
+ Foncier bâti	17 283 529	17 957 773	18 643 980	19 221 738	19 971 098	20 645 730	3,6%
+ Foncier non bâti	279 999	224 179	230 791	242 575	227 832	242 652	-2,8%
= Produit total des impôts locaux	25 372 698	26 476 338	27 425 910	28 247 176	29 401 013	30 168 701	3,5%
Variation pdt total des impôts locaux		4,3%	3,6%	3,0%	4,1%	2,6%	
Dont effet taux		-0,2%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,1%	
Dont effet physique des var. de base		2,8%	1,8%	1,2%	3,2%	1,5%	
Dont effet forfaitaire des var. de base		1,8%	1,8%	1,8%	1,0%	1,0%	

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Tableau 11 : L'évolution des bases fiscales

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Taxe d'habitation	44 244 593	46 993 685	48 448 379	49 761 268	52 136 444	52 579 711	3,5%
+ Foncier bâti	89 459 259	92 949 137	96 500 930	99 491 395	103 370 075	106 861 958	3,6%
+ Foncier non bâti	381 314	305 296	314 301	330 348	310 271	330 453	-2,8%
= Bases nettes totales	134 085 166	140 248 118	145 263 610	149 583 011	155 816 790	159 772 122	3,6%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Tableau 12 : L'évolution des taux d'imposition

Taux des taxes en %	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de la taxe d'habitation	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,65%	17,39%
Moyenne nationale de la strate	17,95%	17,98%	18,00%	18,15%	18,41%	NC	NC
Taux de la taxe sur le foncier bâti	19,32%	19,32%	19,32%	19,32%	19,32%	19,32%	19,03%
Moyenne nationale de la strate	23,61%	23,66%	23,37%	23,18%	23,42%	NC	NC
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	73,43%	73,43%	73,43%	73,43%	73,43%	73,43%	72,33%
Moyenne nationale de la strate	59,08%	59,04%	58,48%	57,46%	59,04%	NC	NC
Coefficient MPF	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9		

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

La commune de Saint-Priest dispose également de ressources fiscales annexes (10 % des ressources fiscales totales), constituées par les produits des droits de mutation pour plus de la moitié ainsi que par les produits de la taxe locale sur la publicité extérieure et de la taxe sur l'électricité.

Les recettes tirées de cette fiscalité annexe sont restées stables sur la période (3,4 M€ en 2016), la forte hausse des droits de mutation enregistrés en 2016 avec le transfert de l'hôpital privé de l'Est Lyonnais sur le territoire de la commune ayant compensé sur cet exercice la baisse des produits de la taxe sur la publicité extérieure constatée depuis 2012²².

²² Cette baisse traduit l'effet dissuasif de l'instauration de cette taxe en 2009 avec une réduction importante des surfaces publicitaires des entreprises redevables, ce qui était l'objectif environnemental recherché.

Tableau 13 : La fiscalité annexe

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
7381- Taxe additionnelle aux droits mutation	1 394 733	1 165 426	1 323 000	1 410 797	1 375 481	1 950 373	6,9%
7368 - Taxe locale sur la publicité extérieure	1 068 109	722 485	716 821	603 286	645 906	614 993	-10,5%
7351- Taxe sur l'électricité	875 223	776 071	825 332	813 869	811 078	826 893	-1,1%
TOTAL	3 338 065	2 663 982	2 865 153	2 827 952	2 832 465	3 392 259	0,3%

Source : Comptes de gestion

4.1.2.3- Les reversements de fiscalité

L'attribution de compensation (AC), versée par la communauté urbaine de Lyon et à sa suite par la métropole, a pour objet de garantir la neutralité budgétaire depuis le passage au régime de fiscalité professionnelle unique (FPU)²³.

Elle s'élève à 17,7 M€ et représente à elle seule plus du quart des recettes de fonctionnement. Ce montant vise à compenser le transfert du produit fiscal lié à la zone d'activité « Portes des Alpes ». Il est demeuré inchangé sur la période.

Tableau 14 : L'évolution des reversements de fiscalité

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	17 743 653	17 743 653	17 743 653	17 743 653	17 743 653	17 743 653	0,0%
+ Dotation de solidarité communautaire	593 546	643 444	693 380	693 380	693 380	693 380	3,2%
+ Fonds de péréquation et de solidarité	0	-85 773	-173 261	-298 310	-405 369	-544 110	N.C.
+ Contribution des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources	2 011	2 011	2 011	2 011	2 011	2 011	0,0%
= Fiscalité reversée	18 339 210	18 303 335	18 265 783	18 140 734	18 033 675	17 894 934	-0,5%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

La commune de Saint-Priest perçoit par ailleurs une dotation de solidarité communautaire (DSC)²⁴, qui a été majorée de près de 100 000 € entre 2011 et 2013. Cette augmentation résulte de la modification de l'architecture de la DSC (modalités de calcul) décidée au niveau communautaire pour répondre au contexte financier local né de la suppression de la taxe professionnelle. La DSC atteignait 693 000 € en 2016.

Cette hausse a cependant été insuffisante pour compenser les reversements d'une partie de la fiscalité communale au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Saint-Priest contribuait à hauteur de 540 000 € au FPIC en 2016.

²³ L'EPCI compense le montant historique des produits de fiscalité professionnelle (taxe professionnelle en l'occurrence) perçus par la commune l'année précédant la première application de ce régime fiscal.

²⁴ Cette dernière peut être instaurée facultativement par un établissement public de coopération intercommunale à FPU au bénéfice de ses communes membres. Ses critères d'attribution ont été modifiés à la suite de la suppression de la taxe professionnelle au profit de la contribution économique territoriale (CET). La DSC est désormais composée de huit fractions pouvant être regroupées, selon leur finalité, en :

- quatre fractions péréquatrices : "richesse communale", "logement social", "revenu", "minimum de ressources" ;
- deux fractions non péréquatrices : "intéressement au développement économique" et "population" ;
- deux fractions d'ajustement : "évolution" et "prélèvement gens du voyage".

Les fractions péréquatrices représentent environ 60 % du total.

4.1.2.4- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont augmenté en moyenne de 3,8 % par an mais leur progression a débuté en réalité à compter de 2014 avec une hausse de plus de 22 % des recettes de prestations de services sur cet exercice grâce notamment aux financements obtenus avec le développement de l'offre de services (prestations enfance de la CAF pour les nouvelles places de crèche).

Ces recettes ont ensuite continué de progresser, dans une moindre mesure, toujours en lien avec l'activité des services publics (cantine, crèches notamment) mais également sous l'effet de l'augmentation des tarifs. En 2015, les tarifs municipaux, qui n'avaient pas évolué depuis 2009, ont en effet été augmentés²⁵.

Tableau 15 : L'évolution des ressources d'exploitation

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources d'exploitation	3 268 709	3 331 381	3 362 110	3 825 328	3 919 692	3 944 231	3,8%
<i>Dont prestations de services</i>	<i>2 442 274</i>	<i>2 445 793</i>	<i>2 391 181</i>	<i>2 919 814</i>	<i>3 066 681</i>	<i>3 125 745</i>	<i>5,1%</i>
<i>Dont revenus locatifs et redevances</i>	<i>551 174</i>	<i>621 623</i>	<i>703 609</i>	<i>589 995</i>	<i>579 504</i>	<i>537 866</i>	<i>-0,5%</i>

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

4.1.2.5- Les dotations et participations

La commune a perdu environ 3,5 M€ de dotations et participations entre 2011 et 2016, soit une baisse de près d'un tiers.

Tableau 16 : L'évolution des dotations et participations

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources institutionnelles	11 602 943	10 901 792	11 060 373	10 648 165	9 344 077	7 882 211	-7,4%
<i>Dont dotation globale de fonctionnement</i>	<i>7 275 890</i>	<i>7 244 234</i>	<i>7 214 372</i>	<i>6 752 082</i>	<i>5 399 992</i>	<i>4 114 315</i>	<i>-10,8%</i>
<i>Dont participations (Etat, région...)</i>	<i>2 758 898</i>	<i>2 213 951</i>	<i>2 531 919</i>	<i>2 661 990</i>	<i>2 761 234</i>	<i>2 744 668</i>	<i>-0,1%</i>
<i>Dont compensation et péréquation</i>	<i>1 533 791</i>	<i>1 417 669</i>	<i>1 280 862</i>	<i>1 208 414</i>	<i>1 173 084</i>	<i>1 015 088</i>	<i>-7,9%</i>

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

La dotation globale de fonctionnement a été réduite de plus de 40 % depuis 2011, dans le cadre de la réduction nationale des dotations de l'Etat au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques. Cette contribution²⁶ s'est traduite par un prélèvement sur la dotation forfaitaire de la DGF de près de 3 M€, dont 1,3 M€ par an depuis 2015.

La dotation de solidarité urbaine, fraction de la DGF dont bénéficie la commune, est cependant restée stable pendant la période sous revue, à hauteur de 1,1 M€.

²⁵ Délibération n° 15.045 du 30 avril 2015. Une première délibération n° 14.172 du 18 décembre 2014 a fixé les fourchettes de variation des tarifs à partir de 2015 (variation annuelle de 10 % possible entre 2015 et 2016 puis, les années suivantes, une variation de 3 %) pour les tarifs réévalués sous forme de décision par délégation du maire.

²⁶ Cette contribution est répartie entre les communes au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal, minorées des atténuations de produits, des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres.

La commune a également vu diminuer le montant de ses dotations dites de « compensation ». Cette catégorie regroupe les dotations visant à compenser les pertes de recettes fiscales locales décidées au niveau national : dotation unique de compensation de la taxe professionnelle (DUCTP), dotation de compensation des exonérations de taxe d'habitation et dotation de compensation des exonérations de taxe foncière. Les lois de finances successives ont minoré le montant de la DUCTP, entraînant la perte de près de 500 000 € depuis 2011.

4.1.3- L'évolution des charges de gestion

4.1.3.1- L'évolution générale

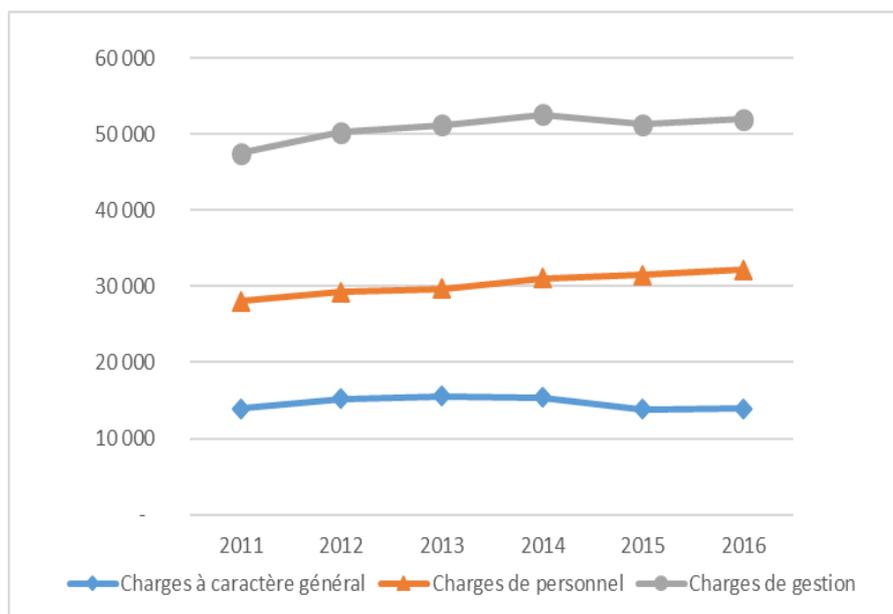
Les charges de gestion ont augmenté de 1,8 % en moyenne par an entre 2011 et 2016. La première partie de la période, de 2011 à 2014, a été marquée par un accroissement des charges de plus de 3 % par an, avec notamment une hausse de près de 3 M€ (+ 6 %) pour le seul exercice 2012. La seconde partie de la période, à compter de 2015, a au contraire enregistré une baisse (- 0,6 % par an) sous l'effet de la diminution des charges à caractère général et d'un ralentissement de la progression des dépenses de personnel.

Tableau 17 : L'évolution des charges de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	13 959 622	15 193 234	15 575 649	15 360 441	13 797 685	13 929 623	0,0%
+ Charges de personnel	28 048 185	29 302 003	29 727 480	31 092 605	31 479 925	32 222 559	2,8%
+ Subventions de fonctionnement	4 861 125	5 149 055	5 319 286	5 272 672	5 128 857	5 137 159	1,1%
+ Autres charges de gestion	656 390	669 130	649 849	871 780	886 081	690 810	1,0%
= Charges de gestion	47 525 323	50 313 422	51 272 264	52 597 499	51 292 548	51 980 151	1,8%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Graphique 1 : Charges de gestion



4.1.3.2- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, exprimées en euros courants, sont restées stables pendant la période sous revue, ce qui, compte tenu de l'inflation, même modérée, traduit leur maîtrise.

Cette maîtrise des charges à caractère général n'est toutefois constatée qu'en seconde partie de période. Les dépenses ont en effet augmenté de 3,2 % par an jusqu'en 2014, avant de décroître et de retrouver en 2016 un niveau analogue à 2011. Cette inflexion résulte de la mise en œuvre à compter de 2014 d'un plan de maîtrise des charges. Cette diminution a concerné les principaux postes de dépenses à l'exception des prestations de service, ce poste subissant l'impact de la fermeture exceptionnelle de la cuisine centrale en 2016 pour extension et remise aux normes qui a obligé la commune à recourir pendant un an à un prestataire externe.

Tableau 18 : L'évolution des charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM 2011-2016	TCAM 2014-2016
Charges à caractère général	13 959 622	15 193 234	15 575 649	15 360 441	13 797 685	13 929 623	0,0%	-4,8%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	3 971 986	4 130 689	5 352 204	5 335 201	5 062 083	4 917 866	4,4%	-4,0%
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	3 240 954	3 605 318	2 604 699	2 629 433	2 640 398	2 844 174	-2,6%	4,0%
<i>Dont entretien et réparations</i>	2 291 240	2 696 342	2 632 721	2 524 876	2 132 419	2 298 212	0,1%	-4,6%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	558 401	605 612	918 672	930 341	816 837	797 011	7,4%	-7,4%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	1 143 096	1 195 064	1 180 354	1 140 994	823 138	712 687	-9,0%	-21,0%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	773 402	757 856	710 512	571 037	456 239	449 960	-10,3%	-11,2%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

4.1.3.3- Les charges de personnel

Les charges de personnel ont en moyenne augmenté de plus de 2,8 % par an entre 2011 et 2016, avec cependant une inflexion en milieu de période. Le rythme de progression des charges a en effet été deux fois moins rapide à compter de l'exercice 2014, avec une augmentation annuelle moyenne de 1,5 % au lieu de 3,2 % auparavant.

Tableau 19 : L'évolution des dépenses de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	19 759 648	20 789 149	20 977 044	21 943 123	22 237 853	22 747 488	2,9%
+ Charges sociales	7 398 210	7 730 397	7 950 824	8 360 082	8 473 832	8 696 479	3,3%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	521 144	538 856	552 470	570 846	582 576	596 172	2,7%
+ Autres charges de personnel	248 220	202 888	236 397	204 501	185 664	182 419	-6,0%
= Charges de personnel interne	27 927 223	29 261 291	29 716 736	31 078 552	31 479 925	32 222 559	2,9%
+ Charges de personnel externe	120 963	40 712	10 744	14 053	0	0	-100,0%
= Charges totales de personnel	28 048 185	29 302 003	29 727 480	31 092 605	31 479 925	32 222 559	2,8%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

4.1.3.4- Les charges financières

Les charges financières ont été multipliées par près de 10 entre 2011 et 2016. Cette forte augmentation s'explique par la progression, à compter de 2013, de l'encours de la dette (passé de 4,4 M€ en 2013 à près 9 M€ en 2016).

Tableau 20 : L'évolution des charges financières

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	66 809	28 259	164 015	291 661	387 152	611 054	55,7%
Encours de dette	2 211 402	2 051 204	4 443 335	11 998 177	14 781 194	8 974 868	32,3%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

4.2- La capacité d'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement

La capacité d'autofinancement brute s'est dégradée de 5,1 % par an, soit légèrement plus vite que l'EBF, en raison de la hausse de la charge des intérêts de la dette. Depuis 2012, elle est néanmoins restée comprise entre 18 et 20 % des produits de gestion.

Le résultat de la section de fonctionnement a suivi la même évolution avec une baisse de 6,6 % par an.

La dégradation de l'autofinancement apparaît plus sensible lorsque l'on considère la CAF nette du remboursement de l'annuité en capital de la dette, qui est destinée à financer les dépenses d'équipement. Si l'on excepte les charges exceptionnelles liées au remboursement anticipé de deux emprunts en 2015 et 2016, la CAF nette a diminué de près de 30 % pendant la période sous revue.

La CAF nette par habitant restait cependant en 2016 trois fois plus élevée que la moyenne de celle des communes de la même strate démographique (290 € contre 176 €).

L'autofinancement de la commune apparaît donc solide.

Tableau 21 : La capacité d'autofinancement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	14 957 449	11 767 229	12 357 361	11 789 840	12 877 687	11 857 753	-4,5%
+ Résultat financier	-66 809	107 749	-28 007	-155 653	-387 152	-611 054	55,7%
+ Résultat exceptionnel	-36 117	298 509	108 902	226 641	-23 098	164 964	N.C.
= CAF brute	14 854 522	12 173 488	12 438 255	11 860 829	12 467 438	11 411 664	-5,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>23,8%</i>	<i>19,6%</i>	<i>19,5%</i>	<i>18,4%</i>	<i>19,4%</i>	<i>17,9%</i>	
- Annuité en capital de la dette	158 829	165 696	321 726	379 196	3 220 324	5 495 125	103,1%
= CAF nette ou disponible	14 695 693	12 007 792	12 116 529	11 481 633	9 247 114	5 916 539	-16,6%
CAF nette hors remboursement anticipé	14 695 693	12 007 792	12 116 529	11 481 633	11 747 114	10 216 539	-7,0%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Tableau 22 : Le résultat de la section de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
CAF brute	14 854 522	12 173 488	12 438 255	11 860 829	12 467 438	11 411 664	-5,1%
- Dotations nettes aux amortissements	1 803 254	2 151 442	2 024 037	2 356 923	2 145 406	2 095 655	3,1%
- Dotations nettes aux provisions	-88 833	23 162	34 993	-59 483	41 928	-42	-78,4%
+ Quote-part des sub d'inv transférées	31 289	33 315	33 315	43 708	66 624	55 711	12,2%
= Résultat section de fonctionnement	13 171 391	10 032 198	10 412 540	9 607 097	10 346 727	9 371 761	-6,6%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

4.3- Les dépenses d'investissement et leur financement

4.3.1- Les dépenses d'équipement

Plus de 100 M€ d'investissements ont été réalisés pendant la période sous revue, soit un montant moyen de 489 € par an et par habitant, contre 333 € pour les communes de la même strate démographique²⁷.

Le montant annuel des dépenses d'équipement a cependant fortement varié au cours de la période sous revue. En hausse jusqu'en 2014, il a ensuite fortement diminué pour redescendre à 9 M€, soit un niveau presque deux fois moins élevé que celui de 2011.

La fin d'un cycle d'investissement, lié au cycle électoral, et la révision à la baisse de la programmation par la nouvelle municipalité²⁸ expliquent la réduction de leur montant à compter de 2015.

Le niveau des crédits d'investissements consacré aux infrastructures scolaires et périscolaires est resté relativement élevé sur toute la période avec près de 41 M€ investis entre 2011 et 2016.

Tableau 23 : Les dépenses d'équipement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Dépenses d'équipement	15 920 714	17 365 174	26 551 872	24 744 679	12 893 786	9 071 407	106 547 633

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

4.3.2- Le financement des investissements

L'autofinancement de la commune a couvert 61 % des dépenses d'équipement de la période. Le fonds de compensation de la TVA a contribué pour près de 15 % du financement, suivi des cessions d'actifs²⁹ et des subventions reçues, à hauteur d'environ 10 % chacun. Près de 95 % des dépenses d'équipement ont ainsi été financés sur ressources propres.

Le recours à l'emprunt à hauteur de 16 % des dépenses d'équipement (17 M€ sur la période) a alors conduit à alimenter le fonds de roulement pour 1,5 M€.

²⁷ Moyenne annuelle de comparaison sur la période 2011 à 2015 retenue à partir des données Colloc.gouv.fr disponibles.

²⁸ Plusieurs opérations ont vu leurs montants réévalués à la baisse en lien avec une révision de leur dimension et/ou de la nature des travaux envisagés. A titre d'exemple, l'enveloppe consacrée au réaménagement du Parc Nelson Mandela a été ramenée de 3 M€ à 500 000 € ; le projet de reconstruction du stade de football en centre-ville a été abandonné pour privilégier sa rénovation.

²⁹ La commune disposait pendant la période sous revue d'un important parc de 45 logements. Elle s'est engagée en 2014 à céder 20 d'entre eux. Cette politique de cession contribue à financer les dépenses d'équipement. La commune considère qu'elle permet également une meilleure maîtrise des charges de fonctionnement en limitant les frais de gestion de ce parc (travaux, recouvrement des impayés).

Tableau 24 : Tableau de financement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
Financement propre disponible	21 804 074	15 682 919	17 401 207	18 847 206	16 743 473	10 734 230	101 213 109
Dont CAF nette	14 695 693	12 007 792	12 116 529	11 481 633	9 247 114	5 916 539	65 465 300
Dont FCTVA	1 513 817	1 989 130	2 660 745	3 430 957	3 544 258	2 175 659	15 314 567
Dont subventions d'investissement	1 665 305	1 373 640	1 203 941	438 136	3 407 166	1 580 516	9 668 705
Dont produits de cession	3 804 216	184 820	1 147 085	3 411 130	450 000	845 679	9 842 930
- Dépenses d'équipement	15 920 714	17 365 174	26 551 872	24 744 679	12 893 786	9 071 407	106 547 633
- Autres dépenses d'investissement (subventions, prises de participation...)	4 408 299	2 013 228	826 064	924 185	617 565	1 370 665	10 160 006
= Besoin ou capacité de financement	1 475 061	-3 695 483	-9 976 730	-6 821 657	3 232 122	292 158	-2 768
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	3 000 000	8 000 000	6 000 000	0	17 000 000
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement	1 475 061	-3 695 483	-6 976 730	1 178 343	9 232 122	292 158	1 505 470

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

4.4- L'analyse du bilan

4.4.1- La dette

L'encours de la dette a été multiplié par quatre, passant de 2,2 M€ en 2011 à près de 9 M€ en 2016. Néanmoins, le niveau d'endettement par habitant demeurait en 2015 trois fois inférieur à la moyenne de la strate (344 € contre 1 109 €) et la commune présente une capacité de désendettement très bonne, inférieure à une année en 2016. Aucun emprunt structuré ne figure dans le stock de dette.

Tableau 25 : L'évolution de la dette

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Emprunts contractés	0	0	3 000 000	8 000 000	6 000 000	0	N.C.
Encours de dette	2 211 402	2 051 204	4 443 335	11 998 177	14 781 194	8 974 868	32,3 %
Capacité de désendettement en années	0,1	0,2	0,4	1,0	1,2	0,8	

Source : Compte de gestion - retraitement CRC

Deux emprunts ont fait l'objet de remboursements anticipés au cours de la période : 2,5 M€ ont été remboursés par anticipation en 2015, en raison de l'achèvement d'opérations d'investissement, et 4,3 M€ ont été remboursés en 2016 compte tenu du taux relativement élevé du prêt (3 %) et de la diminution des investissements du PPI.

4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

La trésorerie a fortement baissé en 2013 et 2014, en lien avec la mobilisation du fonds de roulement qui a résulté des investissements importants réalisés sur ces exercices. A compter de 2015, la trésorerie a recouvré un niveau comparable à celui constaté en début de période. A la fin de l'exercice 2016, la commune présentait ainsi une trésorerie équivalente à un peu plus de trois mois de charges courantes, soit un niveau satisfaisant.

Tableau 26 : Le fonds de roulement et la trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	14 669 131	10 973 647	3 996 917	5 175 260	14 407 382	14 591 622	-0,1%
- Besoin en fonds de roulement	20 124	-1 431 080	-67 015	-486 996	-639 864	-714 410	
=Trésorerie nette	14 649 007	12 404 727	4 063 932	5 662 256	15 047 246	15 306 031	0,9%
<i>en jours de charges courantes</i>	<i>112,3</i>	<i>89,9</i>	<i>28,8</i>	<i>39,1</i>	<i>106,3</i>	<i>106,2</i>	

Source : Compte de gestion - retraitement CRC

4.5- Conclusions sur la situation financière

En dépit d'une baisse de 5 % par an de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement depuis 2011, la situation financière de la commune de Saint-Priest est restée satisfaisante. La collectivité a financé sur la période un programme d'équipement soutenu (106 M€), tout en maintenant un faible niveau d'endettement (344 € par habitant, contre 1 109 € pour les communes comparables).

La ville bénéficie d'importantes bases fiscales foncières en raison de la présence de nombreuses grandes entreprises sur son territoire qui lui ont procuré des recettes fiscales relativement dynamiques, malgré une pression fiscale inférieure à la moyenne.

La commune doit néanmoins poursuivre la démarche de maîtrise des dépenses engagée depuis 2015 si elle veut pouvoir répondre, dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat, aux besoins continus en équipements et services publics qui accompagnent sa forte progression démographique.

4.6- Analyse de la prospective menée par la commune

La nouvelle municipalité a commandé à l'automne 2015 à un cabinet d'audit une étude de la situation financière de la commune qui comporte un volet prospectif à cinq ans, couvrant la période 2016 à 2020.

Les hypothèses retenues pour établir cette prospective apparaissent dans leur ensemble réalistes et solides dans la mesure où elles s'efforcent d'intégrer tous les éléments d'évolution connus³⁰ et adoptent une approche prudente s'agissant plus particulièrement des recettes³¹.

Selon cette analyse prospective, hors nouveaux investissements (y compris sans ouverture de nouvelles classes d'école) et hors nouveaux emprunts, l'épargne brute serait divisée par plus de trois en 2020 et n'atteindrait plus que 5,6 % des produits de gestion contre 18 % en 2014.

³⁰ Les hypothèses intègrent notamment les frais de fonctionnement liés aux ouvertures de classes, la refonte tarifaire des services, les recettes et charges suite à l'ouverture et/ou achat places crèches, les ressources fiscales liées à la livraison de 3 000 logements d'ici à 2020.

³¹ La valeur locative moyenne des nouveaux logements retenue est inférieure à la valeur moyenne actuelle constatée (3 000 € contre 3 900 €) ; hypothèse d'une poursuite de la contribution au FPIC (+ 11 % par an) ; évolution de la DGF « à législation constante » à la date de septembre 2015 : soit- 17 % de DGF par an sur la période 2014-2020, qui passerait de 6,7 M€ à 2,2 M€. L'étude inclut même un scénario extrême avec la disparition de la DSU et la poursuite de la politique de contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques qui conduirait à une DGF négative de 2,4 M€ en 2020.

Tableau 27 : Evolution prospective de l'autofinancement

en k€	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Autofinancement brut	6 865	5 412	4 836	4 574	3 683	-14,4%
Taux d'épargne brute	10,9%	8,6%	7,6%	7,1%	5,6%	-15,3%
Remboursement du capital	1 162	1 170	1 179	1 188	967	-4,5%
Autofinancement net	5 703	4 241	3 657	3 386	2 716	-16,9%
Capacité de désendettement en années	2	2,3	2,3	2,2	2,5	5,7%

Source : documents communaux- étude du cabinet Stratorial

L'étude conclut qu'il faudrait alors dégager chaque année, à compter de 2016, des marges de manœuvre croissantes, comprises entre 2 M€ et 5,5 M€ (environ 4 M€ par an) pour couvrir le besoin de financement du programme d'investissement. Elle se base en effet sur le PPI envisagé par la commune, qui prévoit un niveau d'investissement assez proche des réalisations de la période précédente avec un peu moins de 100 M€ de dépenses entre 2016 et 2020, soit en moyenne environ 19 M€ par an³² et environ 14 M€ en coût net, après prise en compte du FCTVA et des subventions (3,8 M€ par an), ainsi que des cessions (1,2 M€ par an)³³.

Ce scénario numéro 1 permettrait de préserver une épargne brute comprise entre 13,9 % en 2015 et 10 % en 2020, et une capacité de désendettement limitée à six ans en 2020 (l'encours de dette passant de 12 M€ en 2014 à 43 M€ en 2020).

Deux autres scénarios portant sur une réalisation partielle du PPI sont esquissés : dans l'hypothèse d'un PPI réalisé à hauteur de 49 % (scénario n° 2), les marges de manœuvre à dégager passeraient à 1,5 M€ par an et s'accompagneraient d'un taux d'épargne brute de 5,9 % et d'une capacité de désendettement de 3,6 ans. Dans le cas d'une réalisation du programme à hauteur de 76 % (scénario n° 3), les marges de manœuvre devraient être portées à 2,5 M€ par an, avec un taux d'épargne de 6,6 % et une capacité de désendettement de 7,7 ans.

Cette étude souligne qu'avec ces deux derniers scénarios, le taux d'épargne serait très faible³⁴ et elle conclut que « la diminution du volume d'investissement n'est donc pas un levier pour rétablir l'épargne, les marges de manœuvre doivent être dégagées en fonctionnement ».

Tableau 28 : Equilibre final entre les dépenses et les recettes

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario3
Dépenses d'investissement moyennes 2016-2020	9 052 000 €	14 052 000 €	18 456 000 €
Marges de manœuvre annuelles moyennes à dégager	1 500 000 €	2 500 000 €	4 200 000 €
Taux d'autofinancement brut 2020	5,9 %	6,6 %	10,3 %
En-cours de dette 2020	13 868 000 €	33 313 000 €	42 754 000 €
Capacité de désendettement 2020 (en années)	3,6	7,7	6,3

Source : document communal- étude du cabinet Stratorial

Un scénario extrême, marqué par la fin de la DSU et la poursuite de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, nécessiterait de dégager des marges de manœuvre à hauteur de 6,9 M€ par an.

³² Sur la base d'un PPI 2016-2020 de 120 M€ (restes à réaliser N-1 inclus) et d'un taux de réalisation de 80 %.

³³ A titre de comparaison sur la période 2008-2014 : 18,5 M€ de dépenses d'investissement par an pour un coût net de 13,6 M€.

³⁴ Le taux d'autofinancement est considéré comme satisfaisant au-delà de 15 % des produits de gestion.

A la suite de cette étude, la commune n'a pas vraiment formalisé de stratégie budgétaire et financière précise.

La lettre de cadrage pour la préparation du budget 2016 fixait comme objectif le maintien d'un autofinancement à hauteur d'environ 40 % des dépenses d'investissement. Pour cela, il était demandé à chaque service de recenser l'ensemble de ses dépenses sans fixer de cible précise en la matière, contrairement à la lettre de cadrage pour le budget 2015, publiée avant l'étude précitée, qui avait décidé de réaliser « *des baisses de 8 à 10 % sur les budgets de fonctionnement* » « *à défaut d'effort portant sur la masse salariale* ».

La commune souligne néanmoins que les mesures adoptées ont permis de réduire effectivement des charges à caractère général et de mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement.

Aucun objectif n'a été formalisé pour l'exercice 2017, ni dans une lettre de cadrage, ni dans le document de synthèse du débat d'orientations budgétaires. Si l'objectif d'un taux d'autofinancement à hauteur de 40 % des investissements en 2016 a été largement atteint, ce résultat s'explique aussi largement par un niveau d'investissement réalisé inférieur aux inscriptions du PPI (9 M€, contre 20 M€ prévus).

La commune a indiqué qu'elle allait procéder à une actualisation de l'étude de 2015 afin de prendre en compte les évolutions intervenues depuis, notamment la révision à la baisse du programme d'investissement. Cette nouvelle programmation devrait intégrer les incidences en fonctionnement des projets d'investissement, en particulier dans les domaines du scolaire et de la petite enfance qui concentrent les opérations les plus importantes. L'ordonnateur souhaite maintenir le taux d'autofinancement à son niveau de 2016 pour les années à venir et rechercher encore plus activement des subventions d'investissement.

L'intérêt de la démarche prospective engagée apparaît à ce jour limité en l'absence de stratégie formalisée qui devrait en découler. La chambre invite par conséquent la commune à adopter une stratégie budgétaire et financière pluriannuelle avec la définition formelle d'objectifs plus précis en matière de niveau d'investissements et d'autofinancement. La mise en œuvre de ces objectifs devrait ensuite faire l'objet de plan d'actions annuels en fonction de l'évolution des paramètres externes en matière de ressources (évolution des dotations, notamment) et de dépenses.

L'ordonnateur tient toutefois à souligner l'effort déjà réalisé en matière de réduction des charges à caractère général. Il indique que la recherche de marges de manœuvre budgétaire s'est poursuivie en 2018 en ciblant également les dépenses de subventions.

5- LES RESSOURCES HUMAINES

5.1- L'évolution de la masse salariale

5.1.1- L'évolution générale des charges de personnel

Les charges de personnel ont progressé de manière dynamique, avec une augmentation annuelle moyenne de 2,8 %, marquée toutefois par un ralentissement à compter de 2014. Leur part dans les produits de gestion a augmenté de cinq points, passant de 45 % à 50 % entre 2011 et 2016, sous l'effet notamment de la baisse de la DGF.

Cette évolution résulte à la fois de l'augmentation des charges sociales et de celles des rémunérations, avec un effet prix plus marqué que l'effet volume, la progression des effectifs étant un peu moins rapide que celle des rémunérations (1,2 % par an en moyenne contre 2,9 %).

L'augmentation des rémunérations s'explique notamment par les revalorisations catégorielles décidées au niveau national, en particulier pour la catégorie C, et par l'évolution de carrière des agents. La commune estime à 0,25 % le niveau de son glissement vieillesse technicité (GVT)³⁵.

Le coût moyen d'un agent en équivalent temps plein (ETP) à Saint-Priest est ainsi passé de 37 775 € en 2011 à 41 913 € en 2016.

Tableau 29 : Evolution des charges de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Rémunérations du personnel	19 759 648	20 789 149	20 977 044	21 943 123	22 237 853	22 747 488	2,9%
+ Charges sociales	7 398 210	7 730 397	7 950 824	8 360 082	8 473 832	8 696 479	3,3%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	521 144	538 856	552 470	570 846	582 576	596 172	2,7%
+ Autres charges de personnel	248 220	202 888	236 397	204 501	185 664	182 419	-6,0%
= Charges de personnel interne	27 927 223	29 261 291	29 716 736	31 078 552	31 479 925	32 222 559	2,9%
+ Charges de personnel externe	120 963	40 712	10 744	14 053	0	0	-100,0%
= Charges totales de personnel	28 048 185	29 302 003	29 727 480	31 092 605	31 479 925	32 222 559	2,8%

Source : compte de gestion – retraitement CRC

Tableau 30 : Evolution du coût du personnel

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Effectifs en ETP	742,5	752,1	760,8	759,3	756,7	786,8	1,2%
Coût moyen d'un ETP (charges incluses)	37 775 €	38 960 €	39 074 €	40 049 €	41 602 €	41 913 €	2,1%

Source : données communales – retraitement CRC

La commune a indiqué ne pas avoir engagé de politique de maîtrise des charges de personnel³⁶. Elle se limite à un suivi mensuel de la masse salariale dont elle entend d'ailleurs affiner le pilotage par la mise en place d'un nouveau logiciel dans une double optique de maîtrise budgétaire et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Les débats d'orientations budgétaires ne comportent aucune mesure portant sur l'encadrement des dépenses de personnel. La nécessaire progression des effectifs pour répondre aux besoins de services nouveaux liés à la démographie communale est au contraire soulignée.

Les perspectives budgétaires et financières annoncées devront toutefois conduire la commune à intégrer à court terme un objectif spécifique de niveau de masse salariale dans sa démarche de diminution globale des charges.

³⁵ Un GVT positif traduit la hausse automatique de la masse salariale, en dehors de toute mesure catégorielle de revalorisation salariale. Il résulte des hausses de rémunérations générées par l'ancienneté croissante des effectifs ou la qualification croissante des emplois occupés.

³⁶ Comme l'illustre la lettre de cadrage pour l'exercice 2015 précitée, par laquelle étaient décidées « des baisses de 8 à 10 % sur les budgets de fonctionnement » « à défaut d'effort portant sur la masse salariale ».

L'ordonnateur a, à ce titre, précisé que la procédure de cadrage budgétaire par service tiendra désormais compte de la masse salariale de chacun d'entre eux, notamment grâce à son nouveau logiciel.

5.1.2- L'évolution des effectifs

Les effectifs de la commune ont augmenté de 44 ETP entre 2011 et 2016 où ils ont atteint près de 787 ETP, soit une hausse de 6 %. Une augmentation a d'abord été enregistrée en 2012 et 2013, puis, après deux exercices de stabilité des effectifs, en 2016.

L'augmentation en première partie de période s'explique par des créations de postes dans les domaines scolaires et de la petite enfance, pour répondre à l'accroissement des besoins de la collectivité dans ces secteurs, ainsi que par la mise en place de la brigade de nuit au sein de la police municipale (quatre ETP) et la création d'une dizaine d'emplois aidés (dispositif « emplois d'avenir »). Le déploiement des activités liées à la réforme des rythmes scolaires est à l'origine de la création de 20 postes sur les 30 créés en 2016.

Tableau 31 : Evolution des effectifs en équivalent temps plein par statut

Statut / catégorie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Total Titulaire dont	556,4	559,6	554,3	591,8	577,3	583,3	4,8%	1,0%
Catégorie A	42,8	43,3	46,2	53,5	51,4	51,0	19,2%	3,6%
Catégorie B	70,3	71,1	67,6	70,4	66,5	69,8	-0,6%	-0,1%
Catégorie C	443,3	445,2	440,5	467,9	459,4	462,5	4,3%	0,9%
Total CDI dont	36,0	41,8	42,3	33,8	27,8	31,8	-11,6%	-2,4%
Catégorie A	8,0	8,0	8,0	5,0	6,0	7,0	-12,5%	-2,6%
Catégorie B	1,0	5,8	5,3	3,3	3,3	4,3	330,0%	33,9%
Catégorie C	27,0	28,0	29,0	25,5	18,5	20,5	-24,0%	-5,3%
Total CDD dont	126,7	117,0	101,6	99,1	101,9	105,4	-16,8%	-3,6%
Catégorie A	20,4	21,8	23,6	21,1	12,5	15,1	-26,3%	-5,9%
Catégorie B	23,8	19,2	24,6	21,0	21,4	28,8	21,2%	3,9%
Catégorie C	82,4	76,0	53,3	57,0	68,0	61,5	-25,4%	-5,7%
Total Stagiaire dont	22,5	32,8	50,8	20,8	35,8	51,2	127,7%	17,9%
Catégorie A	2,0	3,0	0,8	2,0	1,8	3,4	72,0%	11,5%
Catégorie B	2,0	2,3	3,0	5,8	5,0	4,0	100,0%	14,9%
Catégorie C	18,5	27,5	47,0	13,0	29,0	43,8	136,8%	18,8%
Total insertion, apprenti	1,0	1,0	11,8	13,8	13,8	15,0	1 400,0%	71,9%
Catégorie insertion, apprenti	1,0	1,0	11,8	13,8	13,8	15,0	1 400,0%	71,9%
Total général	742,5	752,1	760,8	759,3	756,7	786,8	6,0%	1,2%

Source : données communales et retraitement CRC

Les personnels non-titulaires représentaient en 2016 près de 19 % des effectifs, soit une proportion inférieure à la moyenne nationale (23 %). Cette part est stable depuis 2014 et en baisse de trois points par rapport à 2011. Entre 2011 et 2016, le nombre de contractuels a en effet baissé de 15 %, en raison notamment de la titularisation de plusieurs agents, en application de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

La structure des effectifs par catégorie apparaît stable et comparable à celle constatée en moyenne au niveau national. En 2016, 9,7 % des agents relevaient de la catégorie A, 13,9 % de la catégorie B et 76,2 % de la catégorie C³⁷.

5.1.3- L'évolution des rémunérations

5.1.3.1- Structure et évolution des rémunérations

Le montant total des rémunérations a crû de 2,9 %, avec une progression un peu plus faible s'agissant des contractuels (2,1 % par an, contre 2,9 % pour les titulaires).

Cependant, ramenée aux effectifs, la rémunération moyenne des contractuels a augmenté plus vite que celle des titulaires (+ 19 % entre 2011 et 2016 contre + 5,2 % pour les titulaires). En 2016 un écart de rémunération moyenne de 11 % s'établissait ainsi en faveur des contractuels (31 320 €, contre 28 191 €).

Tableau 32 : Evolution des rémunérations du personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	11 874 428	12 145 055	12 266 121	13 023 682	13 279 766	13 511 197	2,6%
+ Régime indemnitaire	3 050 312	3 176 009	3 272 487	3 608 887	3 606 933	3 804 983	4,5%
+ Autres indemnités	589 488	528 293	525 563	535 844	543 971	570 884	-0,6%
<i>Part régime indemnitaire</i>	19,7%	20,0%	20,40%	21,0%	20,7%	21,3%	
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	15 514 228	15 849 358	16 064 172	17 168 413	17 430 670	17 887 063	2,9%
Rémunération principale	3 705 859	4 377 804	4 206 168	4 035 357	4 017 743	4 310 789	3,1%
+ Régime indemnitaire	600 927	700 695	706 662	647 748	609 536	440 548	-6,0%
+ Autres indemnités	0	0	4 990	15 183	7 082	15 538	N.C.
<i>Part régime indemnitaire</i>	13,9%	13,8%	14,4%	13,8%	13,1%	9,2%	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	4 306 786	5 078 499	4 917 819	4 698 288	4 634 361	4 766 875	2,1%
+ Autres rémunérations (c)	15 160	13 204	112 399	198 525	258 836	203 215	68,1%
- Atténuations de charges	76 526	151 911	117 346	122 103	86 014	109 665	7,5%
= Rémunérations totales	19 759 648	20 789 149	20 977 044	21 943 123	22 237 853	22 747 488	2,9%

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Tableau 33 : Evolution de la rémunération moyenne par ETP

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation
Rémunération nette moyenne des titulaires ¹	26 799	26 754	26 548	28 025	28 430	28 191	5,2%
Rémunération nette moyenne des contractuels ²	26 309	31 780	31 585	32 027	32 295	31 320	19,0%

(1) Titulaires et stagiaires

(2) CDI, CDD et autres contrats

Source : données de paye- retraitement CRC

Le régime indemnitaire des titulaires a en revanche progressé plus rapidement que la rémunération principale (+ 4,5 % par an en moyenne, contre + 2,6 %), à l'inverse des contractuels dont le régime indemnitaire a baissé.

³⁷ Moyennes nationales : 9 % en A, 14 % en B et 77 % en C.

Le régime indemnitaire des agents communaux de Saint-Priest n'ayant pas été revalorisé pendant la période sous revue, sa progression s'explique, selon la commune, par la modification de la grille des emplois, notamment avec la titularisation d'un nombre important d'agents de catégorie A.

En 2016, tous statuts confondus, le régime indemnitaire représentait un peu plus de 20 % des rémunérations.

5.1.3.2- *Le régime indemnitaire*

Les conditions d'attribution des primes et du niveau du régime indemnitaire ont été étudiées.

➤ *La prime de fonction informatique*

Au cours de la période sous revue, la commune de Saint-Priest a attribué à 16 de ses agents une prime de fonction informatique. En 2016, 12 agents ont perçu cette prime pour un montant mensuel allant de 142 € à 516 €, selon leur grade.

Cette prime, transposition du régime indemnitaire des agents de l'Etat, repose sur les décrets n° 71-342 et 71-343 du 29 avril 1971. Aux termes de ces textes, ne peuvent bénéficier de cet avantage que les agents des centres automatisés de traitement de l'information (CATI) et occupant des fonctions d'analyste, programmeur de systèmes, programmeur système d'exploitation, chef de projet, pupitreux chef, chef programmeur, chef d'atelier mécanographique, programmeur, opérateur, moniteur, agent de traitement, operateur, ou encore dactylo codeur. La jurisprudence administrative a rappelé de manière constante qu'à défaut de remplir ces deux conditions cumulatives, le versement de cette prime est irrégulier³⁸.

Or les agents de Saint-Priest ne sont pas affectés à un centre automatisé de traitement de l'information et aucun n'assume l'une des fonctions précitées. Un tiers des bénéficiaires relève en effet de la filière administrative (notamment le directeur général adjoint). Seuls six agents appartiennent à la direction des services informatiques (DSI), sans pour autant exercer les fonctions prévues par les textes.

L'attribution de la prime de fonction informatique à certains personnels de la commune de Saint-Priest est par conséquent irrégulière et il appartient à la collectivité d'y mettre fin.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que cette prime serait supprimée à l'occasion de la mise en place du RIFSEEP, à compter du 1^{er} avril 2018³⁹.

➤ *L'absence de lien entre le régime indemnitaire et la manière de servir*

Même si aucune obligation n'existe en la matière, il convient de souligner l'absence de toute modulation du régime indemnitaire en fonction de la manière de servir et de l'évaluation professionnelle.

La commune a indiqué vouloir intégrer cette dimension dans la refonte, actuellement en cours, du régime indemnitaire dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP. Cette réforme sera également l'occasion, selon l'ordonnateur, de clarifier les modalités de prise en compte de l'absentéisme dans le régime indemnitaire.

³⁸ Cf. CAA de Bordeaux, 3 janvier 2017, n° 158X02081 / CAA Nantes 28 mars 2013, n° 1 ONT02574 / CAA Marseille 30 juin 2009, Commune Avignon, n° 06MA02831.

³⁹ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), en application du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

5.1.3.3- Les heures supplémentaires

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) versées aux agents ont représenté plus de 240 000 € en 2016.

L'article 2 du décret 2002-60 relatif du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS dispose que : « 2° Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ».

La commune de Saint-Priest ne dispose pas à ce jour de système de contrôle automatisé de type « badgeage » et ne répond donc pas aux prescriptions du décret.

Par ailleurs, les bases de paye comportent des incohérences qui ne permettent pas d'identifier avec certitude le nombre d'heures effectuées par agent : sur les fichiers de paie, le nombre d'heures et le taux de rémunération des dites heures sont en effet permutées de manière aléatoire, empêchant toute agrégation. Cette difficulté ne permet donc pas de s'assurer que le plafond réglementaire de 25 heures supplémentaires par mois et par agent est respecté.

Il appartient à la commune de remédier à cette situation.

5.1.4- Les logements de fonction

Le régime des logements de fonction a été modifié par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 modifiant le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Désormais, l'article R. 2124-65 du CG3P redéfinit l'attribution d'un logement pour nécessité absolue de service⁴⁰. L'article R. 2124-68 du CG3P instaure le dispositif de la convention d'occupation précaire avec astreinte qui se substitue à la concession pour utilité de service. Elle peut être accordée à l'agent tenu d'accomplir un service d'astreinte mais qui ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service.

L'article 9 du décret prévoyait que les collectivités devaient réviser leurs modalités d'attribution de logement et s'inscrire dans le nouveau dispositif avant le 1^{er} septembre 2013. La commune de Saint-Priest n'a pas respecté cette date butoir et n'a signé de nouvelles conventions qu'en août 2015, à l'issue d'un processus engagé, selon l'ancien ordonnateur, à compter de 2013.

Dix-neuf logements de fonction sont attribués par la commune à des gardiens d'écoles, d'équipement sportif ou de centre socioculturel. Seize le sont pour nécessité absolue de service, les trois autres sont des conventions d'occupation précaire.

Si les attributions de logement fondées sur la nécessité absolue de service n'appellent pas d'observation, les trois conventions d'occupation précaire soulèvent deux difficultés.

⁴⁰ Il dispose que : « une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ».

L'article R. 2124-68 du CG3P dispose que le bénéficiaire de cette convention doit s'acquitter d'une redevance égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés, c'est-à-dire la valeur du marché. Or l'assiette retenue pour le calcul de la redevance est ici la base fiscale servant à l'établissement de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, les bénéficiaires des logements ne s'acquittent que de la moitié de la redevance, l'autre moitié figurant sur le bulletin de salaire en tant qu'avantage en nature.

Ces deux éléments ne sont pas conformes au cadre réglementaire et il appartient à la commune de régulariser cette situation.

5.2- L'absentéisme

Le suivi de l'absentéisme de la commune de Saint-Priest apparaît largement perfectible. La commune ne disposait pas de données détaillées avant 2013. De plus, les différentes données produites (bilan social, données fournies en cours d'instruction) ne recouvraient pas les mêmes périmètres quant aux agents et types d'absence suivis, entraînant discordance et manque de lisibilité de l'absentéisme général.

Or, en application de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'autorité territoriale doit présenter au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité. En vertu de l'arrêté ministériel du 24 juillet 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité, la collectivité doit fournir des informations relatives aux absences au travail (répartition, par sexe, du nombre total de journées d'absence des fonctionnaires et des non-titulaires sur emploi permanent pour toutes catégories de maladie ou accident du travail, etc.). La commune ne s'est pas conformée à ces obligations réglementaires.

Ce défaut de suivi a fait obstacle à la mise en place d'un plan de prévention et de lutte contre l'absentéisme formalisé.

Les données recueillies au cours de l'instruction font apparaître une baisse régulière de l'absentéisme depuis 2013 (- 23 %), à l'inverse de la tendance nationale. Le taux d'absentéisme global demeure cependant relativement élevé, à 13 %, contre 9,3 % pour la moyenne nationale⁴¹. En outre, les absences pour maladie ordinaire n'ont diminué que de 10 % environ.

Tableau 34 : Evolution de l'absentéisme

En jours	2013	2014	2015	2016	Variation
Maladie ordinaire	12 618	13 956	13 471	11 376	-9,8%
Accident et maladie professionnels	4 959	4 955	6 699	4 440	-10,5%
Convalescence suite hospitalisation	3 329	2 159	2 582	1 927	-42,1%
Congé longue durée	6 085	4 473	1 707	2 870	-52,8%
Maternité / Paternité	2 621	2 075	1 603	1 989	-24,1%
Autre	702	1 022	1 408	778	10,9%
Total	30 313	28 640	27 469	23 380	-22,9%
Taux d'absentéisme global	17,5%	16,5%	15,9%	13,0%	
Taux d'absentéisme maladie ordinaire	7,3%	8,1%	7,8%	6,3%	

Source : documents communaux - retraitement CRC

⁴¹ Cf. Etude Sofaxis 2015 – taux d'absentéisme toutes natures d'arrêts confondues.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que l'outil de suivi de la masse salariale dont la commune s'est dotée et la restructuration de son service de prévention permettront de mieux suivre l'absentéisme. Il a également précisé que la commune avait engagé une démarche de baisse de l'absentéisme à travers l'instauration d'un véritable dialogue social basé sur la qualité de vie au travail.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1- L'organisation de la commande publique

La commune de Saint-Priest dispose d'un guide de la commande publique détaillé (procédures applicables, rôle des services, etc.). Ce guide prévoit notamment que la passation de marchés en procédure adaptée donne systématiquement lieu à l'établissement d'un rapport de traçabilité. Cette bonne pratique adoptée récemment est de nature à garantir la transparence du choix de la collectivité.

En revanche, la commune doit encore finaliser l'élaboration d'une nomenclature d'achats regroupés par catégories homogènes qui permette de mieux encadrer la phase de définition du marché.

6.2- L'examen des marchés publics : le marché de gestion d'équipements de proximité pour la jeunesse

La commune a conclu un marché pour la gestion et l'animation d'un réseau d'équipements de proximité (quatre équipements de quartiers et une pépinière jeunes) le 1^{er} avril 2015 pour un montant de près de 7 M€ et une durée de six ans⁴².

Ce marché a été conclu au terme d'une procédure adaptée en raison de la nature de la prestation objet du contrat. Cette dernière ne figurait pas dans les prestations recensées à l'article 29 du CMP, alors en vigueur, soumises aux seuils de procédures formalisées. La collectivité s'est donc inscrite dans le cadre de l'article 30 du CMP qui autorise le recours à la procédure adaptée pour certains marchés de prestations de services quel que soit leur montant.

Les mesures de publicité ont été effectuées. Un avis d'appel public à la concurrence a été publié sur le site achat-public et dans Le Progrès (journal d'annonces légales) en novembre 2014. Seule la fondation Léo Lagrange a déposé une offre.

Si le délai de réception des offres (un mois) n'appelle pas d'observation, l'absence d'une plus large publicité a pu restreindre la mise en concurrence : le montant du contrat et la nature des prestations auraient en effet pu susciter l'intérêt d'autres concurrents au niveau national.

La commune ayant déjà retenu la fondation Léo Lagrange entre 2010 et 2015 pour la gestion des mêmes équipements, cette dernière bénéficiait de fait d'un avantage concurrentiel en tant que prestataire sortant (expérience de la gestion des équipements).

Même dans les cas de procédures adaptées, la commune doit veiller à permettre la concurrence la plus large possible, afin de respecter les principes fondamentaux de la commande publique mais aussi de façon à s'assurer de réponses compétitives en nombre suffisant.

⁴² Les prestations du présent marché n'entrent pas dans le champ de la TVA.

6.3- La convention avec l'UCPA concernant le centre équestre municipal

6.3.1- La convention et ses avenants

Par convention en date du 25 juin 1992, la ville de Saint-Priest a confié à « l'Union des centres de plein air » (UCPA) la gestion du centre équestre municipal. Aux termes de cette convention, la ville, propriétaire des installations et terrains constituant le centre équestre, met ces installations à la disposition exclusive de l'UCPA à compter du 1^{er} septembre 1992.

L'UCPA dispose librement et sous sa responsabilité des lieux et installations ainsi mis à sa disposition. Elle assure sous sa seule responsabilité l'exploitation du centre équestre, tant en ce qui concerne la gestion financière que l'organisation des activités.

La durée de la convention a été fixée à 20 ans consécutifs à l'entrée en exploitation de l'équipement. Il est prévu qu'à l'issue de cette période, la convention sera reconductible par tacite reconduction et par période annuelle.

Une redevance annuelle est arrêtée à 200 000 F TTC (30 500 € environ) pour la durée de la convention. Toutefois, en contrepartie d'une redevance gratuite pendant 15 ans, l'UCPA s'engage à prendre en charge des travaux complémentaires qui deviendront, sans indemnité, la propriété de la ville à l'expiration de la convention. Les travaux de grosses réparations et toutes les obligations normalement à la charge du propriétaire incombent à la ville.

Par avenant n° 1 du 19 juin 1997, les parties ont convenu de porter à 25 ans la durée de mise à disposition et à 20 ans la gratuité de la redevance, en contrepartie de la réalisation par l'UCPA de travaux d'aménagement et d'extension de l'équipement.

Par avenant n° 2 en date du 3 août 2012, les parties ont décidé de prolonger la gratuité de la redevance jusqu'au terme de la durée de la convention, soit le 27 juin 2017. En contrepartie, l'UCPA s'engage à réaliser sur cette période un programme de travaux et d'investissement estimé à 125 000 €.

En préambule de cet avenant, il est indiqué que « *la gestion de l'équipement présente un déficit structurel provoqué par les charges d'amortissement supportées au titre des (précédents) travaux. La prise en charge de la redevance à compter de 2013 aggraverait la situation financière de cet établissement fonctionnant pourtant de manière satisfaisante en termes de service rendu aux usagers.* »

Par délibération du 27 avril 2017, le conseil municipal a approuvé la création d'un service public lié à la gestion et l'exploitation du centre équestre ainsi que le principe de sa délégation sous la forme d'un affermage pour une durée de six ans.

La procédure de publicité et d'appel à concurrence a été lancée par la publication au BOAMP le 5 mai 2017, avec une date limite des candidatures fixée au 6 juin 2017. Seulement deux candidatures ont été reçues et une seule d'entre elles a été déclarée recevable⁴³, celle de l'UCPA. Ce dernier a donc été admis à présenter une offre par décision de la commission de délégation de service public réunie le 9 juin 2017. La date limite de réception des offres a été fixée au 6 septembre 2017.

⁴³ La seconde a été écartée car incomplète en l'absence du dossier relatif aux attestations fiscales et sociales.

Par avenant n° 3 dont la signature a été autorisée par le conseil municipal du 27 avril 2017, il a été convenu de prolonger la convention, qui devait s'arrêter le 31 août 2017, jusqu'au 31 décembre 2017, « *date à laquelle un prestataire aura été choisi à la suite de l'attribution d'un contrat de délégation de service public* ».

La qualification du contrat encadrant la gestion par l'UCPA du centre équestre de la commune de Saint-Priest soulève des interrogations. Le titre de la convention n'apporte en effet aucun élément sur la nature du contrat en question.

Outre son objet, qui excède la simple mise à disposition d'un équipement, les stipulations du contrat tendent à démontrer la mise en œuvre d'un service public et instaurent une rémunération du prestataire auprès des usagers. Si ces éléments plaident en faveur d'une qualification de délégation de service public, comme le soutient l'UCPA, certaines caractéristiques de la convention initiale et de ses avenants, notamment l'étendue du risque supporté par le gestionnaire, ne permettent toutefois pas d'écarter avec certitude la qualification de marché public.

6.3.2- Le non-respect des règles de la commande publique

Quelle que soit sa nature juridique, délégation de service public ou marché public, cette prestation de gestion effectuée à la demande et pour le compte de la commune relève de la commande publique et aurait donc dû faire l'objet d'une mise en concurrence périodique en application des règles applicables, a fortiori au moment de la passation des avenants, en 1997, puis en 2012, année entrant dans la période de contrôle.

En effet, l'article 16 du code des marchés publics stipule que la durée de ces derniers est fixée en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique.

De même, s'agissant des délégations de service public, l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin⁴⁴, prévoit que « *les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre* ».

Si cette disposition est entrée en vigueur après la signature de la convention avec l'UCPA en 1992, le conseil d'Etat dans une décision de 2009⁴⁵ (commune d'Olivet), a considéré qu'une stipulation convenue entre les parties après la date d'entrée en vigueur de la loi Sapin, ne pouvait méconnaître les exigences de cette loi en matière de durée du contrat. Cette jurisprudence de 2009 était pleinement applicable à l'avenant n° 2, signé en 2012. Les clauses de cet avenant, qui ont maintenu à 25 ans la durée de la délégation et prolongé la période de gratuité de la redevance versée par l'UCPA à la commune, auraient donc dû être appréciées à l'aune de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

⁴⁴ Loi 93-122 du 29 Janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

⁴⁵ CE ass, 8 avril 2009.

L'UCPA estime que la durée de la convention prévue par la convention initiale et par l'avenant n° 2 était bien limitée et ne dépassait pas la durée normale d'amortissement des installations réalisées. Elle fait état d'investissements d'un montant total de 620 622 €, qu'une durée inférieure à 25 ans n'aurait pas permis, selon elle, d'amortir. Toutefois, les documents contractuels ne font état que d'un programme d'équipement ferme de 425 000 € (300 000 € au titre de l'annexe 4 de la convention et 125 000 € au titre de l'avenant n° 2). Si des investissements complémentaires ont été réalisés, leur nature et leur montant n'ont pas été arrêtés contractuellement. Or seuls les investissements mis à la charge du délégataire par le délégant peuvent être pris en compte pour déterminer la durée du contrat : les investissements réalisés à l'initiative de l'exploitant lui-même, sans avenant, ne sauraient entrer en ligne de compte sous peine de lui permettre d'influer unilatéralement sur la durée de la convention.

En outre, s'agissant des délégations de service public, la conclusion d'un avenant ne doit pas avoir pour finalité de contourner leurs règles de passation. Le juge administratif considère ainsi qu'un avenant ne peut pas modifier substantiellement l'un des éléments essentiels de la délégation, tels que sa durée, les investissements à la charge du délégataire ou encore le risque d'exploitation⁴⁶.

Or l'avenant n° 2, a prolongé la gratuité de la redevance jusqu'au terme de la durée de la convention, soit une prolongation de cinq ans, au motif que le paiement de cette redevance « *aggraverait la situation financière de cet établissement.* » Il ressort clairement des termes de la délibération approuvant cet avenant, que son objet était de supprimer le risque d'exploitation du délégataire.⁴⁷ Les travaux mis à la charge du gestionnaire en contrepartie de l'extension de la gratuité ne sauraient par ailleurs rétablir l'équilibre, dans la mesure où ils constituent essentiellement des investissements qui incombaient déjà au délégataire en application de l'article 9 de la convention initiale⁴⁸. La prolongation de la gratuité de la redevance aurait donc dû être regardée comme une modification substantielle, nécessitant l'engagement d'une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence.

La gestion du centre équestre communal a ainsi été confiée à l'UCPA pendant 25 ans, dans le cadre d'une simple convention, en méconnaissance des règles de remise en concurrence.

Au terme de cette convention et de ses avenants irréguliers, la commune a souhaité s'inscrire, en 2017, dans le cadre d'une véritable délégation de service public. Cependant à l'issue de la première phase de mise en concurrence, seule la candidature de l'UCPA a été déclarée recevable. Le second candidat a été écarté pour avoir fourni un dossier de candidature incomplet.

Si l'UCPA est retenue à la suite de la procédure de DSP en cours, elle aura géré cet équipement « *emblématique de la commune* »⁴⁹ en continu pendant 31 ans.

⁴⁶ CAA Paris 17 avril 2007, Sté Keolis, req. n° 06PA02278. La Cour considère que l'avenant contesté, en créant des services nouveaux et en introduisant notamment de nouvelles compensations tarifaires, avait pour effet de provoquer des modifications qui « *affectent la répartition initiale des charges entre le délégant et le délégataire et réduisent ainsi de manière importante le risque d'exploitation encouru par la société Keolis* », ainsi elle en déduit que « *ledit avenant doit être regardé comme modifiant substantiellement le risque d'exploitation du délégataire, lequel est un des éléments essentiels d'une délégation de service public* ».

⁴⁷ Délibération n° 12-087 du 7 juin 2012: « *Dès lors, il apparaît utile de définir les conditions d'une poursuite de la gestion dans des conditions financières stabilisées sans péril pour le gestionnaire pour les cinq années à venir* ».

⁴⁸ L'acquisition du matériel sportif (6 000 € annuels) et le renouvellement de la cavalerie (13 000 € annuels) constituent bien des investissements mais étaient déjà prévus par la convention initiale. Les travaux relevant de la catégorie « *Entretien et amélioration du site* »⁴⁸ (7 000 € annuels) relevaient quant à eux des charges d'entretien incombant à l'exploitant. Dans l'hypothèse où l'une partie des opérations d'entretien et d'amélioration, dont le détail n'a pas été transmis, comprendrait des investissements, leur montant résiduel ne suffisait pas à justifier l'exonération de redevance.

⁴⁹ Terme employé pour qualifier le site dans le rapport de présentation de la délibération n° 17-064 du 27 avril 2017.

7- L'EXERCICE DE LA COMPETENCE SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE

7.1- Les effectifs scolarisés

7.1.1- L'évolution des effectifs et les capacités d'accueil

Saint-Priest compte 34 écoles maternelles et élémentaires, réparties sur 16 groupes scolaires publics et un groupe scolaire privé, qui accueillait en 2016 un total de 6 201 élèves. Dans un contexte de croissance démographique, la commune est confrontée à une hausse sensible du nombre d'enfants scolarisés. Entre 2012 et 2016, le nombre d'élèves sur le territoire communal a progressé de plus de 15 %, soit une hausse moyenne de 3,6 % par an.

Tableau 35 : Effectifs scolarisés : données générales

	sept-12	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	Variation	Taux de croissance annuelle moyenne
Nombre d'écoles	34	34	34	34	34	0,0%	0,0%
Nombre de classes	214	222	226	237	243	13,6%	3,2%
Nombre d'élèves total	5 379	5 662	5 783	6 002	6 201	15,3%	3,6%

Source : documents communaux

Cette dynamique concerne essentiellement les écoles publiques, le secteur privé connaissant une relative stabilité de ses effectifs. L'école privée représente à Saint-Priest une faible part avec un seul groupe scolaire et moins de 5 % des élèves, contre 15 à 25 % dans l'ensemble de l'académie de Lyon et environ 13 % au niveau national⁵⁰.

Si la progression des effectifs dans le secteur public touche à la fois l'école élémentaire et l'école maternelle, elle est deux fois plus importante pour la première que pour la seconde (+ 4,9 % par an pour l'école élémentaire et + 2,2 % par an pour l'école maternelle).

L'augmentation en parallèle du nombre de classes a permis de conserver un nombre moyen d'enfants par classe relativement stable sur la période. En 2016, les écoles publiques de Saint-Priest comptaient en moyenne 26,7 enfants par classe en maternelle et 24,6 en élémentaire, soit un ratio comparable à l'ensemble du département du Rhône (proche de 25 à la rentrée 2013 pour le premier degré⁵¹) mais un peu plus élevé qu'au niveau national (23,7 à la rentrée 2013⁵²). Ce ratio est en revanche moins élevé que dans le groupe scolaire privé de Saint-Priest qui accueillait 32 enfants par classe en maternelle et 27,9 en primaire.

Si la commune n'est pas formellement consultée par l'inspection académique sur le nombre d'ouvertures et de fermetures de classes, l'évolution du nombre de classes n'a néanmoins pas soulevé de désaccord notable avec la commune⁵³.

⁵⁰ Source : Géographie de l'école 2014- Ministère de l'éducation nationale-DEPP. Chiffres pour la rentrée 2013, dans le premier degré.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ L'inspection académique fournit dès le mois de février une première liste prospective d'ouvertures ou fermetures, cette liste est actualisée en mai et en juin à la clôture des inscriptions scolaires. En septembre, un dernier comptage peut induire d'autres mouvements. La ville prend acte des décisions d'ouvertures et de fermetures de l'éducation nationale, mais vérifie au préalable les données (effectifs) fournies par les directeurs d'école et l'IEN par le biais de l'outil informatique ville en charge des inscriptions scolaires. La commune connaît par ailleurs les seuils d'ouverture de classe dans le Rhône (à partir de 33 élèves en moyenne en maternelle -31 à compter de la rentrée 2017-et 27 en moyenne en élémentaire).

Tableau 36 : Ecoles maternelles publiques

	sept-12	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	Variation	Taux de croissance annuelle moyenne
Nombre d'écoles	16	16	16	16	16	0,0%	0,0%
Nombre de sites	16	16	16	16	16	0,0%	0,0%
Nombre de classes	82	85	86	88	89	8,5%	2,1%
Nombre d'élèves	2 175	2 308	2 324	2 368	2 375	9,2%	2,2%
Nombre moyen d'élèves par classe	26,5	27,2	27,0	26,9	26,7	0,6%	0,2%

Source : documents communaux

Tableau 37 : Ecoles élémentaires publiques

	sept-12	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	Variation	Taux de croissance annuelle moyenne
Nombre d'écoles	16	16	16	16	16	0,0%	0,0%
Nombre de sites	16	16	16	16	16	0,0%	0,0%
Nombre de classes	122	127	130	139	144	18,0%	4,2%
Nombre d'élèves	2 919	3 068	3 175	3 346	3 535	21,1%	4,9%
Nombre moyen d'élèves par classe	23,3	24,2	24,4	24,1	24,6	5,2%	1,3%

Source : documents communaux

Tableau 38 : Ecoles privées maternelles

	sept-12	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	Variation	Taux de croissance annuelle moyenne
Nombre d'écoles	1	1	1	1	1	0,0%	0,0%
Nombre de sites	1	1	1	1	1	0,0%	0,0%
Nombre de classes	3	3	3	3	3	0,0%	0,0%
Nombre d'élèves	94	93	89	94	96	2,1%	0,5%
Nombre moyen d'élèves par classe	31,3	31	29,7	31,3	32	5,2%	0,5%

Source : documents communaux

Tableau 39 : Ecoles privées élémentaires

	sept-12	sept-13	sept-14	sept-15	sept-16	Variation	Taux de croissance annuelle moyenne
Nombre d'écoles	1	1	1	1	1	0,0%	0,0%
Nombre de sites	1	1	1	1	1	0,0%	0,0%
Nombre de classes	7	7	7	7	7	0,0%	0,0%
Nombre d'élèves	191	193	195	194	195	2,1%	0,5%
Nombre moyen d'élèves par classe	27,3	27,6	27,9	27,7	27,9	2,1%	0,5%

Source : documents communaux

7.1.2- La scolarisation des enfants de moins de trois ans

A Saint-Priest, seules les écoles classées REP (réseau d'éducation prioritaire) ou DIF (secteur difficile), soit huit groupes scolaires publics sur 16, accueillent des enfants de moins de trois ans⁵⁴.

99 enfants de deux ans ont ainsi été scolarisés en 2016 dans les écoles publiques de la commune, soit 12,4 % des enfants de cet âge. Si ce taux est légèrement supérieur au taux moyen constaté au niveau national (11,5 % à la rentrée 2015⁵⁵), il est inférieur à celui concernant les seuls réseaux d'éducation prioritaire (17,5 % en REP à la rentrée 2015⁵⁶). Le taux de scolarisation des San-Priods de deux ans est même en baisse sur la période (il atteignait 16 % entre 2011 et 2013 et 21 % en 2014), ce qui l'éloigne de l'objectif ministériel qui était d'atteindre 30 % en 2017 en REP⁵⁷.

La commune a toutefois mis en place le 23 janvier 2017 un protocole d'admission et de scolarisation des enfants de deux ans en éducation prioritaire afin de mieux informer les parents concernés des conditions de scolarisation de leurs enfants de deux ans, et de promouvoir ce dispositif.

La ville a également contractualisé avec la caisse d'allocations familiales un Contrat Enfance Jeunesse qui a donné lieu à une augmentation de places en jardins d'enfants à destination des enfants pré-scolarisables. S'ils ne peuvent remplir les objectifs attendus d'une scolarisation précoce, ces modes d'accueils dédiés au sein du secteur petite enfance peuvent constituer des passerelles vers l'école sur lesquelles la commune pourrait également utilement s'appuyer pour promouvoir la scolarisation des moins de trois ans.

Tableau 40 : Enfants de moins de trois ans scolarisés

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Enfants de 2 ans scolarisés	116	123	120	154	113	99	-14,7%	-3,1%
Total enfants de 2 ans inscrits CAF	718	775	728	733	775	798	11,1%	2,1%
Part des enfants de 2 ans scolarisés	16,2%	15,9%	16,5%	21,0%	14,6%	12,4%		

Source : documents communaux

7.1.3- La carte scolaire

Les enfants doivent être scolarisés dans l'école publique de la commune dont ils dépendent en application de la carte scolaire. Le conseil municipal fixe le ressort de chaque école publique.

Chaque famille a cependant la possibilité de formuler une demande de dérogation afin que son enfant soit scolarisé dans un établissement de son choix et la commune peut accueillir des élèves ne résidant pas sur son territoire. La répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence.

⁵⁴ La circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 du ministère de l'éducation nationale relative à la scolarisation des enfants de moins de trois ans, préconise de développer la scolarisation précoce en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé.

⁵⁵ Source : Note d'information DEEP n° 19, juin 2016.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Cf. comité interministériel "égalité et citoyenneté" du 6 mars 2015.

L'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit toutefois les cas dans lesquels la commune de résidence est tenue de participer financièrement à la scolarisation dans une autre commune d'enfants qui résident sur son territoire⁵⁸.

7.1.3.1- Les dérogations entre communes

Le recours à des dérogations à la carte scolaire permet à des parents ne résidant pas à Saint-Priest d'y scolariser leurs enfants (dérogation entrante) et à des San-Priods de scolariser leurs enfants dans une autre commune (dérogation sortante). Ce mécanisme est de nature à majorer les effectifs communaux si le nombre de dérogations sortantes est supérieur à celui des dérogations entrantes, et inversement.

En l'espèce, le nombre de dérogations entrantes et sortantes est quasiment équivalent et n'a qu'un impact de plus en plus minime pendant la période sous revue (le solde entre dérogations entrantes et dérogations sortantes ne représentant qu'entre 0,5 % et 0,03 % des effectifs scolarisés). Compte tenu de cet équilibre, la commune a réservé une suite favorable à la quasi-totalité des demandes déposées depuis 2011, qui concernent essentiellement la commune limitrophe de Mions. Il n'est pas demandé de remboursement de prise en charge de part et d'autre, sans que cet accord de réciprocité ne soit toutefois formalisé.

**Tableau 41 : Dérogations scolaires externes
(maternelles et élémentaires)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation
Dérogations externes sortantes	32	31	27	1	46	25	-22%
Dérogations externes entrantes	60	60	40	11	36	27	-55%
SOLDE	28	29	13	10	-10	2	-93%

Source : documents communaux

7.1.3.2- Les dérogations au périmètre scolaire au sein de la commune

Des dérogations peuvent également être demandées par les San-Priods entre les groupes scolaires de la commune afin d'accéder à un établissement auquel leur lieu de résidence n'est pas rattaché. Leur nombre n'est pas négligeable avec 450 demandes formulées en 2016.

Dans la quasi-totalité des cas, la dérogation au périmètre scolaire est accordée, même si la commune souhaite poursuivre la politique plus restrictive qu'elle a amorcée en la matière depuis 2013. Afin de maîtriser au mieux les effectifs dans les différents établissements scolaires, en particulier de façon à prévenir des logiques d'évitement ou au contraire d'attractivité de certaines écoles, le conseil municipal a décidé d'encadrer plus strictement les conditions d'octroi de ces dérogations avec la mise en place de critères préalablement définis et la création d'une commission⁵⁹.

⁵⁸ Lorsque la commune de résidence n'a pas la capacité d'accueil nécessaire ou lorsque l'inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées :

« 1° aux obligations professionnelles des parents lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas (...) la restauration et la garde des enfants ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;
2° à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;
3° à des raisons médicales. »

⁵⁹ Délibération n° 17.015 du 26 janvier 2017.

**Tableau 42 : Dérogations scolaires internes
(maternelles et élémentaires)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de dérogations demandées	407	382	419	407	370	450	455
<i>dont raisons familiales</i>	330	289	256	266	211	273	223
<i>dont autres raisons</i>	79	93	118	110	152	126	207
Nombre de dérogations accordées	379	335	402	391	357	433	390
Taux de dérogation accordée ⁶⁰	93%	88%	96%	96%	96%	96%	86%

Source : documents communaux

7.1.4- La soumission à l'obligation scolaire

Le maire joue un rôle important en matière de contrôle de l'obligation scolaire⁶¹. Aux termes de l'article L. 131-6 du code de l'éducation, chaque année à la rentrée scolaire le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune qui sont soumis à l'obligation scolaire.

A Saint-Priest, la liste ne présente pas de garantie d'exhaustivité dans la mesure où elle ne recense que les enfants résidants qui sont adhérents à une offre municipale. De même, la ville n'informe pas l'éducation nationale des scolarisations à domicile. Même si la mairie indique s'appuyer sur le réseau associatif et la caisse d'allocations familiales pour l'accompagnement des situations particulières, il n'existe aucun dispositif spécifique local de dépistage du manquement à l'obligation scolaire.

Saint-Priest précise que cette lacune résulte de la difficulté à recenser les enfants concernés. La commune doit être en mesure de déterminer la situation de l'enfant concerné trois ans après une naissance, alors même que des changements de résidence peuvent être intervenus.

Les enfants nés sur le territoire d'autres communes et arrivés à Saint-Priest avant l'âge de trois ans sont également difficiles à suivre. Un outil de suivi efficace resterait donc à concevoir pour être en mesure de répondre pleinement à cette obligation réglementaire.

7.1.5- La prévision de l'évolution des effectifs

Fin 2016, la commune a commandé à une société de conseil une étude prospective relative à ses effectifs et installations scolaires. Une prospective avait déjà été menée par la municipalité précédente fin 2012 dans le cadre d'une étude plus large de cadrage urbain sur le territoire de la ville de Saint-Priest, prenant en compte les impacts en besoins scolaire et petite enfance. Un logiciel de simulation des besoins en nombre de classes et groupes scolaires avait également été élaboré au regard des opérations en cours et programmées et du tissu urbain existant.

A partir des données démographiques et des perspectives d'évolution du parc de logements, la dernière étude de 2016 estime que les effectifs scolaires devraient augmenter de 11 % en 2020 par rapport à 2016 (+ 665 élèves) et de 32 % d'ici à 2032 (+ 1 908 élèves).

La majorité de la croissance des effectifs se concentrerait sur quatre secteurs en particulier : Brenier, Ferry, Revaion et Signoret.

⁶⁰ Nombre de dérogations accordées/nombre de demandes * 100.

⁶¹ Obligation scolaire prévue par l'article L. 131-1 du code de l'éducation.

L'analyse conclut que dès 2018 les besoins deviendront difficiles à compenser par les locaux existants à sectorisation constante, en particulier sur le secteur Brenier. Le rapport préconise en conséquence de revoir dès 2018, voire dès 2017, la sectorisation. A partir de 2025, les capacités existantes deviendraient insuffisantes dans leur ensemble, même avec une densification progressive des classes dans l'hypothèse d'un nombre d'élèves par classe passant de 25,5 en moyenne en 2016 à 27,5 en 2032.

Suite à ces conclusions, la commune, par délibération du 26 janvier 2017 a révisé la sectorisation scolaire applicable pour la rentrée 2017/2018. Par ailleurs, face au problème de capacités à court terme du groupe scolaire Brenier, il a été décidé d'étendre le groupe Jean Jaurès, également situé en centre-ville, en profitant du possible rachat de l'imprimerie voisine. Des enfants de l'ancien secteur Brenier relèveront désormais du secteur Jaurès, doté d'un groupe scolaire agrandi.

La situation du groupe scolaire Brenier, qui se révèle sous-dimensionné presque dès son ouverture pose la question de l'anticipation et de l'évaluation des besoins. L'ancien ordonnateur, qui avait pourtant eu recours à des études prospectives, a expliqué que si les besoins liés à la seule ZAC dont fait partie le nouveau groupe scolaire avaient été correctement évalués, il avait sous-estimé l'activité très forte des promoteurs, attirés par une fiscalité réduite⁶², sur le pourtour de la ZAC et l'installation supplémentaire de jeunes ménages dans cette zone relevant du même secteur scolaire que la ZAC.

Cette situation illustre ainsi la difficulté des communes urbaines, voire péri-urbaines, en expansion démographique rapide à anticiper les besoins en capacités scolaires au vu des programmes de construction et rénovation de logements. Cette difficulté semble accentuée quand la compétence de l'urbanisme relève d'une structure intercommunale de taille importante, comme la métropole de Lyon, antérieurement la communauté urbaine du Grand Lyon.

Dans ce contexte, la chambre encourage la commune à poursuivre la mise en œuvre de cette démarche d'anticipation tout en soulignant que cette dernière gagnerait à être communiquée, voire discutée, avec la direction académique.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que l'actualisation de l'étude prospective portant sur l'évolution des effectifs scolarisés était engagée et que les échanges avec les services déconcentrés de l'éducation nationale seraient renforcés.

7.2- Les dépenses et recettes scolaires et périscolaires

7.2.1- Le suivi comptable et budgétaire de la compétence scolaire et périscolaire

La commune a rencontré d'importantes difficultés à identifier et ventiler les dépenses scolaires et périscolaires en raison des imprécisions de la présentation par sous-fonction de son budget : sous-fonction 21 pour l'enseignement primaire et sous-fonction 25 pour la restauration et les transports.

⁶² TVA à 5,5 %.

Les difficultés ont particulièrement porté sur la ventilation des charges périscolaires et celle des charges de personnel entre les écoles maternelles et élémentaires. La ventilation des charges imputables aux personnels techniques polyvalents (travaillant pour les écoles, maternelles, élémentaires) s'est ainsi avérée problématique.

Les données du présent rapport ont été obtenues après retraitements.⁶³ Elles traduisent aussi fidèlement que possible les conditions financières réelles de l'exercice des compétences scolaire et périscolaire et les masses financières en jeu. Ce constat devrait conduire la commune à améliorer sa comptabilité analytique en la matière.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir engagé un travail de recensement et de ventilation des coûts de personnel entre les différentes missions scolaires et périscolaires. De plus, un poste de responsable administratif et financier a été créé au sein de la direction éducation en 2016 afin de développer les outils analytiques (tableaux de bords notamment).

7.2.2- L'évolution des dépenses

Les dépenses liées aux compétences scolaire et périscolaire ont augmenté de plus de 28 % entre 2011 et 2016, passant de 9,5 M€ à 12,1 M€. Leur progression moyenne annuelle a été plus rapide que celle des charges de gestion dans leur ensemble (+ 5 %, contre + 1,8 %). Elle a également été près de deux fois supérieure à la hausse du nombre d'élèves (+ 15 %).

La part des dépenses scolaires et périscolaires dans les dépenses de fonctionnement de la collectivité a progressé de trois points sur la période, de 19,7 % à 22,7 %, soit un poids supérieur aux communes comparables, qui traduit la priorité clairement affichée de la ville sur ce secteur, au cours de l'ensemble de la période sous revue. En 2014, les compétences scolaire et périscolaire représentaient en effet en moyenne 14 % des dépenses de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants⁶⁴.

⁶³ Les charges imputables aux personnels polyvalents ont été comptabilisées par la commune de manière indue dans les dépenses des écoles élémentaires et n'ont été basculées en charge non réparties par la commune qu'en 2016. La chambre a retraité les dépenses de personnel des écoles élémentaires et les charges de personnel non réparties de 2011 à 2015 en leur appliquant un prorata calculé sur la base des dépenses constatées en 2016.

⁶⁴ Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2016.

Tableau 43 : Dépenses réelles de fonctionnement pour les compétences scolaire et périscolaire

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
DEPENSES SCOLAIRES MATERNELLES	2 169 653	2 210 840	2 325 945	2 361 459	2 372 373	2 563 967	3,4%
Dont dépenses de personnel (641-645-64832)	2 107 420	2 141 744	2 252 685	2 294 701	2 304 018	2 496 407	3,4%
+ DEPENSES SCOLAIRES ELEMENTAIRES	2 280 340	2 615 474	2 945 067	2 936 727	2 907 535	2 888 051	4,8%
Dont fournitures scolaires (6067)	116 630	120 595	117 905	121 208	132 159	141 535	3,9%
Dont locations immobilières et mobilières (613)			339 380	288 765	230 778	79 675	
Dont dépenses de personnel (641-645-64832)	2 026 260	2 326 836	2 285 781	2 338 419	2 359 160	2 465 979	4,0%
Dont forfait école privée sous contrat (655)	79 968	83 232	98 150	98 150	104 208	102 872	5,2%
= DEPENSES SCOLAIRES SCOLAIRE (A)	4 449 993	4 826 149	5 271 012	5 298 186	5 279 908	5 452 018	4,1%
DEPENSES PERISCOLAIRES MATERNELLES	197 444	233 527	233 957	299 806	389 476	361 698	12,9%
Dont dépenses de personnel (641 et 645)	187 831	216 681	220 662	284 380	377 880	349 462	13,2%
+ DEPENSES PERISCOLAIRES ELEMENTAIRES	376 539	412 526	393 357	467 992	634 425	639 314	11,2%
Dont dépenses de personnel (641 et 645)	358 207	382 767	371 004	443 912	615 535	617 685	11,5%
= COMPETENCE PERISCOLAIRE (B)	573 983	646 053	627 313	767 798	1 017 201	1 001 012	11,8%
CHARGES NON REPARTIES (C)	3 345 159	3 629 796	4 000 286	4 090 778	4 308 077	5 677 712	11,2%
Dont production de repas (60623-60628-60632)	768 608	901 272	874 411	970 545	879 181	1 108 072	7,6%
Dont dépenses de personnel (641-645-64832)	3 120 807	3 583 747	3 520 515	3 601 589	3 633 533	3 798 053	4,0%
Dont entretien / maintenance (615)	53 954	96 130	55 770	67 276	59 862	132 695	19,7%
Dont fluides (606)	252 232	235 336	652 465	612 983	613 572	382 818	8,7%
Dont transports et activités pédagogiques (6247)	106 181	108 286	137 440	107 862	132 348	113 382	1,3%
Dépenses de fonctionnement scolaires et périscolaires (A+B+C)	9 442 581	10 545 793	11 316 668	11 579 349	11 760 356	12 130 742	5,1%

Source : documents communaux

Les dépenses périscolaires ont ainsi fortement augmenté en 2015 avec la mise en place progressive de la réforme des rythmes scolaires (+ 32 % sur cet exercice) mais semblent s'être stabilisées dès 2016.

La forte augmentation des frais de production de repas enregistrée en 2016 s'explique par le recours à un prestataire externe durant la fermeture de la cuisine centrale pour remise aux normes. Cette fermeture est également à l'origine de la baisse des dépenses de fluides (eau, énergies) en 2016.

Les dépenses d'entretien et de maintenance ont également progressé fortement en 2016, mais cette hausse résulte en réalité d'un retraitement comptable : les dépenses liées à un contrat de performance énergétique ont été imputées au compte 615 – entretien et réparations à partir de 2016.

La commune a par ailleurs réduit ses charges de locations de plus de 150 000 € en 2016, grâce à l'achèvement des travaux de restructuration d'un groupe scolaire. Cette diminution a partiellement compensé les hausses de charges susvisées.

➤ Les moyens alloués aux écoles en REP ou DIF

Les moyens communaux sont uniformément répartis entre les différents groupes scolaires. Ainsi, la commune n'attribue en principe pas de moyens supplémentaires pour les écoles situées en REP ou DIF, à l'exception de subventions spécifiques liées aux classes découvertes (trois financements au lieu de deux) et l'aide aux transports (150 € par classe au lieu de 140 €).

➤ Le forfait versé à l'école privée

En application du principe de parité entre l'enseignement privé et l'enseignement public posé par l'article L. 442-5 du code de l'éducation, les dépenses de fonctionnement des classes d'écoles privées sous contrat d'association avec l'Etat doivent être prises en charge par les communes dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

Si le forfait versé par la commune à l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) de l'école privée située sur son territoire a progressé entre 2011 et 2016 au même rythme que le reste des dépenses scolaires (+ 5 % par an environ), jusqu'en 2017, le montant de cette contribution ne respectait pas complètement les modalités de calcul fixées par la circulaire du 15 février 2012⁶⁵. La prise en charge des dépenses de fonctionnement conformément aux dispositions de cette circulaire a conduit à revaloriser de 26 % son montant, fixé à 129 998 € pour l'année scolaire 2016-2017⁶⁶.

7.2.3- L'évolution des recettes

Pour 12 M€ de dépenses, la commune a perçu 2,2 M€ de recettes au titre de sa compétence scolaire en 2016. Avec une augmentation de 85 % entre 2011 et 2016 et une croissance annuelle moyenne de 13 %, ces recettes ont progressé à un rythme deux fois plus rapide que les dépenses afférentes.

Les dépenses scolaires nettes (après déduction des recettes) sont néanmoins restées dynamiques avec une progression annuelle moyenne de 3,7 %. Elles se sont élevées à près de 10 M€ en 2016, soit 82 % des dépenses brutes contre plus de 87 % en 2011.

Tableau 44 : Recettes réelles de fonctionnement pour les compétences scolaire et périscolaire

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
CEL (74718)	8 250	6 950	6 100	5 500		7 800	-5,5%	-1,1%
+ Fonds d'amorçage des rythmes scolaires (74718)				88 933	276 700	288 217		
+ CAF école maternelle (7478)	55 784	52 819	49 855	46 890	43 926	40 961	-26,6%	-6,0%
+ CLJ Coordination (7478)						26 445		
+ Participation des familles - restauration scolaire (706)	1 102 450	1 049 647	985 891	1 305 694	1 375 854	1 518 342	37,7%	6,6%
+ Participation des familles périscolaire hors mercredi ⁶⁷	/	147 198	122 659	168 536	236 552	309 960		
+ Autres recettes	19 703	17 300	22 520	13 715	14 841	2 524	-87,2%	-33,7%
= Recettes de fonctionnement	1 186 187	1 273 914	1 187 025	1 629 268	1 947 873	2 194 249	85,0%	13,1%
- Charges de fonctionnement	9 442 581	10 545 793	11 316 668	11 579 349	11 760 356	12 130 742	28,5%	5,1%
= Dépenses nettes	8 256 394	9 271 879	10 129 643	9 950 081	9 812 483	9 936 493	20,3%	3,8%

Source : documents communaux

⁶⁵ Circulaire n° 2012-025 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat.

⁶⁶ Délibération n° 17-052 du 30 mars 2017. Forfait calculé sur la base d'un coût de fonctionnement par élève scolarisé dans les écoles publiques de Saint-Priest de 833,32 €, ce coût étant ensuite multiplié par le nombre d'enfants résidant sur le territoire communal inscrits à l'école privée de Saint-Priest (156 élèves).

⁶⁷ Le montant agrégé avec la restauration en raison des paramétrages.

La participation des familles, au titre de la restauration et du périscolaire, représente plus de 80 % des ressources scolaires. 70 % des recettes proviennent des seules prestations de restauration.

Outre la progression des effectifs scolarisés, l'augmentation moyenne de près de 7 % par an de la participation des familles résulte de la majoration des tarifs décidée par délibération du 30 avril 2015 par la nouvelle municipalité et mise en œuvre à compter de la rentrée de septembre 2015. La contribution aux activités périscolaires a également été majorée afin de couvrir les activités de temps périscolaires (ATP) mises en place avec la réforme des rythmes scolaires.

La commune bénéficie également depuis 2014 de crédits du fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires pour la mise en place des ATP, même si la réforme n'a été pleinement mise en œuvre par Saint-Priest qu'en 2016. Le montant perçu à ce titre en 2016 s'est élevé à 288 k€.

Les financements reçus de la caisse d'allocations familiales (CAF) ont baissé de plus de 6 % par an entre 2011 à 2016 et leur montant restait peu élevé : 41 k€ en 2016, soit moins de 2 % des ressources à caractère scolaire et périscolaire de la commune. Jusqu'à cette date, les recettes de la CAF portaient sur la garderie périscolaire, déjà en place avant réforme des rythmes scolaires.

La ville de Saint-Priest percevra cependant à compter de 2017 d'autres financements de la CAF à la suite de la mise en place de nouvelles activités de temps périscolaires. La commune a en effet pris la décision en 2015 d'inscrire sept sites périscolaires dans un dispositif de conventionnement. La commune précise que cette décision a été adoptée en 2015 et non en 2014, année de mise en place de la réforme, en raison de la difficulté à recruter des animateurs avec les qualifications définies par la CAF et les services de l'Etat (DDJS). La déclaration de quatre sites périscolaires à la CAF n'a été finalisée quant à elle qu'à fin de l'exercice 2016.

Pendant la période sous revue, la commune n'a donc obtenu de la CAF que le financement d'un coordinateur des centres de loisirs pour les jeunes (CLJ) travaillant à la mise en place des nouvelles activités périscolaires.

7.2.4- Coût de la compétence scolaire par enfant

Note méthodologique :

- ♦ les charges périscolaires ne sont pas prises en compte dans le présent chapitre ;
- ♦ les charges de fonctionnement scolaires excluent ici le subventionnement aux écoles privées ;
- ♦ les charges de fonctionnement non réparties excluent ici la restauration ;
- ♦ les charges de fonctionnement non réparties ont été ventilées entre les écoles maternelles et élémentaires selon les mêmes proportions que celles constatées pour les charges de fonctionnement scolaires ;
- ♦ les dépenses d'investissement courant comprennent les opérations d'équipement récurrentes, à l'exclusion des opérations de réhabilitation et reconstruction des écoles ;
- ♦ les dépenses d'investissement courant ont été réparties entre les écoles élémentaires et maternelles selon les mêmes proportions que celles constatées pour les charges de fonctionnement scolaires ;
- ♦ la somme des différentes dépenses précitées a été rapportée au nombre d'enfants scolarisés chaque année pour les écoles élémentaires et maternelles.

Le coût global du service scolaire (dépenses d'investissement courant comprises et écoles maternelles et primaires confondues) s'établissait en 2016 à 1 853 € par enfant, en très légère baisse (- 0,8 %) depuis 2011.

Ce coût tous niveaux confondus recouvre cependant une situation très contrastée entre l'école maternelle et l'école primaire. Ainsi le coût global du service pour les écoles maternelles publiques est en hausse (+ 2,4 %) et s'établit à 2 190 € par enfant.

Tableau 45 : Coût de la compétence scolaire en écoles maternelles publiques

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Charges de fonctionnement scolaires	2 169 653	2 210 675	2 325 945	2 361 459	2 372 373	2 563 967	18,2%	3,4%
+ Quote-part des charges scolaires non réparties	1 812 170	1 944 720	2 043 151	2 063 001	2 098 116	2 190 332	20,9%	3,9%
= Dépenses réelles de fonctionnement (1)	3 981 823	4 155 395	4 369 096	4 424 460	4 470 489	4 754 300	19,4%	3,6%
Enfants scolarisés	2 120	2 175	2 308	2 324	2 368	2 375	12,0%	2,3%
Coût par enfant	1 878	1 911	1 893	1 904	1 888	2 002	6,6%	1,3%
Quote-part des dépenses d'investissement courant (2)	550 689	609 294	246 382	583 783	447 819	446 946	-18,8%	-4,1%
Coût total du service (1+2)	4 532 512	4 764 689	4 615 478	5 008 243	4 918 308	5 201 246	14,8%	2,8%
COÛT TOTAL PAR ENFANT	2 138	2 191	2 000	2 155	2 077	2 190	2,4%	0,5%

Source : documents communaux

A l'inverse, le coût du service par enfant pour les écoles élémentaires après une tendance à la hausse jusqu'en 2014, affiche une baisse depuis 2015, particulièrement marquée en 2016. (- 2,3 % depuis 2011 et près de - 8 % sur le seul exercice 2016). Le coût par enfant en école primaire atteignait près de 1 600 € en 2016, un niveau proche de celui du début de période. La commune n'a pas été en mesure d'apporter d'explication à cette évolution.

Tableau 46 : Coût de la compétence scolaire en écoles élémentaires publiques

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Charges de fonctionnement scolaires	2 200 372	2 532 242	2 846 917	2 838 577	2 803 327	2 785 179	26,6%	4,8%
Quote-part des charges scolaires non réparties	1 837 827	2 227 600	2 500 781	2 479 818	2 479 250	2 379 308	29,5%	5,3%
Dépenses réelles de fonctionnement (1)	4 038 199	4 759 841	5 347 698	5 318 396	5 282 577	5 164 486	27,9%	5,0%
Enfants scolarisés (2)	2 811	2 919	3 068	3 175	3 346	3 535	25,8%	4,7%
Coût par enfant	1 437	1 631	1 743	1 675	1 579	1 461	1,7%	0,3%
Quote-part des dépenses d'investissement courant (2)	558 486	697 923	301 568	701 732	529 168	485 508	-13,1%	-2,8%
Coût total du service (1+2)	4 596 685	5 457 764	5 649 266	6 020 128	5 811 745	5 649 994	22,9%	4,2%
COÛT TOTAL PAR ENFANT	1 635	1 870	1 841	1 896	1 737	1 598	-2,3%	-0,5%

Source : documents communaux

7.3- La gestion des personnels scolaires et périscolaires

7.3.1- Les effectifs affectés aux missions scolaires et périscolaires

Les effectifs communaux, mesurés en équivalent temps plein ont progressé de 3,4 % ce qui correspond à la création de 50 ETP pendant la période sous revue. La moitié de ces créations sont intervenues en 2016, année de la pleine mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à Saint-Priest.

Tableau 47 : Personnel communal de la direction de l'éducation (ETP)

Effectifs	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Agents titulaires	209,9	225,5	237,3	232,1	231,4	241,2	15%	2,8%
Dont catégorie A	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	4,0	100%	14,9%
Dont catégorie B	5,5	6,0	5,0	5,0	4,0	5,0	-8%	-1,7%
Dont catégorie C	202,5	217,5	229,3	224,1	224,4	232,2	15%	2,8%
+ Agents en CDI	1,0	2,0	2,0	1,5	3,0	1,5	52%	8,7%
Dont catégorie A	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0%	0,0%
Dont catégorie B								
Dont catégorie C		1,0	1,0	0,5	2,0	0,5		
+ Agents en CDD	73,3	65,5	49,5	70,5	78,0	92,7	27%	4,8%
Dont catégorie A			1,0	1,0				
Dont catégorie B	19,6	16,1	19,9	36,5	39,4	40,4	107%	15,6%
Dont catégorie C	53,7	49,4	28,6	33,0	38,6	52,3	-3%	-0,5%
+ Autres	0,0	0,3	5,2					
= ETP	284,3	293,3	294,0	304,2	312,4	335,5	18%	3,4%
Effectifs budgétaires	417	403	392	411	429	601	44%	7,6%

Source : documents communaux

En 2016, les effectifs sont composés à 72 % d'agents titulaires et à 28 % de non-titulaires. Cette proportion est restée stable pendant la période sous revue. L'essentiel des effectifs, près de 70 %, repose sur des agents titulaires de catégorie C : ATSEM et AST.

La commune emploie une ATSEM pour 28 à 30 enfants de maternelle, soit actuellement 86 ATSEM pour 89 classes sur le territoire communal. Le ratio fixé par Saint-Priest implique donc que certaines écoles, dont les effectifs par classes sont faibles, ne sont pas dotées d'une ATSEM par classe.

Une augmentation du nombre d'agents de catégorie B est constatée à compter de 2014. La réforme des rythmes scolaires ayant généré une hausse progressive des effectifs, la commune a en effet souhaité renforcer son taux d'encadrement (création de postes de référents périscolaires par exemple).

La direction de l'éducation concentre la quasi-totalité des moyens. Toutefois, des personnels d'autres directions sont amenés à participer pour une part de leurs fonctions au fonctionnement des activités scolaires et périscolaires (bibliothécaire, policier municipal). En 2016, ces agents représentaient ainsi 6,3 ETP, soit un peu moins de 2 % de l'ensemble des personnels concourant aux compétences scolaire et périscolaire.

7.3.2- La gestion de l'absentéisme

Le taux d'absentéisme de la direction de l'éducation (DE) atteint 13,8 % en 2016, dont 8,4 % pour la seule maladie ordinaire, soit deux points de plus que le taux d'absentéisme ordinaire constaté dans l'ensemble de la collectivité. L'absentéisme s'avère donc plus important au sein de la direction de l'éducation que dans les autres services. Cet écart peut s'expliquer par la nature des missions exercées en milieu scolaire et la pénibilité des travaux exercés par les ATSEM, dont la moyenne âge est par ailleurs en progression.

Tableau 48 : Absentéisme au sein du service éducation en 2016

<i>En jours</i>	Nombre de jours
Accident de trajet et de travail	1 663
Maladie ordinaire	6 451
Maladie professionnelle	60
Maternité et paternité	778
Longue durée, longue maladie...	1 297
Autorisations d'absence	280
TOTAL	10 529
Taux d'absentéisme ordinaire	8,4%
Taux d'absentéisme	13,8%

Source : documents communaux – retraitement CRC

L'absentéisme soulève des difficultés particulières en milieu scolaire, compte tenu de la nécessité de garantir la continuité du service et les conditions d'accueil adéquates des enfants. La commune de Saint-Priest a mis en place un pool de remplacement au sein de la direction éducation afin de pourvoir aux remplacements des ATSEM, des agents d'entretien (AST) et de restauration.

Le pôle est constitué d'agents titulaires et d'agents non titulaires, recrutés sur des contrats annuels horaires. Avec 27 titulaires et 50 contractuels en 2016, ce pool constitue néanmoins un potentiel de remplacement important qui s'accompagne d'un coût relativement élevé.

En 2016, sa mobilisation a ainsi représenté 17 ETP d'ATSEM et 24,6 ETP d'agents d'entretien et de restauration, soit 18 % des effectifs d'ATSEM⁶⁸ et 19,8 % des agents techniques et de restauration⁶⁹).

Tableau 49 : Composition et volume de travail du pool de remplacement

	Agents titulaires	Agents non titulaires
ATSEM	11	26
Taux de mobilisation	100 %	9 653 h (soit 6 ETP)
AST et restauration	16	24
Taux de mobilisation	100 %	13 785 h (soit 8,6 ETP)

Source : documents communaux

En cas de vacance de poste, la priorité est donnée aux agents titulaires sur les non-titulaires du service de remplacement. De plus, les titulaires sont affectés de préférence au remplacement des longues absences et inversement les non-titulaires des absences courtes.

Le pool constitue également une période de test pour les agents non-titulaires avant une potentielle titularisation et une intégration dans les services de la commune. Les agents du service éducation absents plus de six mois sont également réaffectés à leur retour au service de remplacement.

Au-delà du coût salarial qu'il engendre, ce pool de remplacement paraît avoir démontré son efficacité dans la gestion des ressources humaines du secteur scolaire. Le recours à des contrats à durée déterminée apporte notamment à la ville la souplesse du flux tendu et une réactivité certaine dans la gestion des remplacements, tout en lui permettant une meilleure maîtrise des coûts afférents.

⁶⁸ Sur la base d'un effectif de 94 ATSEM.

⁶⁹ Sur la base d'un effectif de 77 et 47 agents techniques et de restauration.

7.4- La gestion du patrimoine scolaire

7.4.1- Le pilotage de la gestion patrimoniale

Compte tenu de la priorité qu'elle entend donner au domaine scolaire, la commune de Saint-Priest a mis en place un pilotage spécifique de la gestion de son patrimoine scolaire. Des réunions régulières de suivi des demandes d'intervention sont organisées ainsi que des réunions de coordination entre la direction de l'éducation et la direction du Patrimoine Bâti.

L'entretien et le suivi de l'état du patrimoine sont assurés au moyen d'un logiciel de gestion du patrimoine (ASTECH) qui permet notamment aux gardiens d'école de demander des opérations de maintenance.

La commune utilise également un carnet de santé et de suivi des bâtiments communaux, ce qui comprend les groupes scolaires. La généralisation de ce document permet de bénéficier d'une vision exhaustive de l'état de chaque structure et contribue à une programmation plus efficace des opérations de maintenance ou d'équipement.

Les dépenses d'investissement scolaires font par ailleurs l'objet d'une présentation chiffrée distincte au sein du PPI établi par la commune.

Cette programmation scolaire se subdivise elle-même en deux catégories :

- ♦ les investissements structurants (extensions, réhabilitations de groupes scolaires). Les priorités sont établies sur la base des études de prospective scolaire : sont retenues les extensions concernant les établissements dont le nombre de classe doit augmenter dans les dix prochaines années. Le contenu précis des travaux est défini après diagnostics de la performance énergétique, de l'accessibilité, de l'amiante et de l'état général du bâtiment ;
- ♦ le plan courant (gros entretien ou aménagement pour les ouvertures de classe). Ces travaux sont établis sur la base des demandes de prestations de maintenance, des ouvertures de classe et des programmes courants de réfection (sanitaires, huisseries et volets).

7.4.2- Les programmes d'investissement

7.4.2.1- *Présentation générale*

L'ensemble des dépenses d'investissement a atteint près de 41 M€ pendant la période sous revue, avec un pic entre 2014 et 2015. Elles représentent près de 40 % des dépenses d'équipement totales, soit le premier poste de dépenses d'équipement de la commune.

Les recettes d'investissement propres à la compétence scolaire ont représenté près de la moitié des dépenses, portant les dépenses nettes à près de 21 M€ sur la période.

Tableau 50 : Investissement scolaire

En euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Montant cumulé
Travaux de construction et réhabilitation (23)	4 151 189	4 154 435	5 519 998	10 467 525	7 054 893	3 402 722	34 750 762
Travaux de réparations récurrentes et grosses réparations (23)	813 367	1 100 960	375 435	408 187	466 464	505 750	3 670 163
Matériel informatique (21)	92 434	19 343	2 483	-	13 226	115 849	243 335
Autres acquisitions (mobiliers) (21)	203 374	186 914	170 032	877 328	497 297	310 855	2 245 800
Subvention photovoltaïque (204)						29 500	29 500
Etudes (20)			29 386	720			30 106
Dépenses réelles d'investissement	5 260 364	5 461 652	6 097 334	11 753 760	8 031 880	4 365 076	40 970 066
FCTVA (1022)	277 113	814 410	845 573	943 989	1 819 717	1 317 264	6 018 067
Subventions diverses (Etat, département...) (13)	357 210		290 207	30 718	1 096 450	475 810	2 250 395
Fonds de concours (13)		112 000					112 000
Quote-part des emprunts (1641)			668 400	4 710 000	6 000 000		11 378 400
Recettes réelles d'investissement	634 323	926 410	1 804 180	5 684 707	8 916 167	1 793 074	19 758 862
Dépenses nettes d'investissement	4 626 041	4 535 242	4 293 154	6 069 053	- 884 287	2 572 002	21 211 204

* Dépenses d'investissement minorées des recettes d'investissement hors emprunt

Source : documents communaux

Le haut niveau d'investissement en matière scolaire s'explique par le lancement d'importants travaux de réhabilitation et d'extension des établissements scolaires publics pendant la période sous revue. Les trois principales opérations de restructuration de groupes scolaires ont ainsi représenté près de 29 M€ sur la période 2011-2016.

Selon la programmation communale, l'effort d'investissement devrait se poursuivre pour répondre à l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés, que ce soit celle constatée depuis 2011 ou celle anticipée à moyen terme. Ainsi, trois autres opérations seront menées entre 2017 et 2020 pour un montant de 24 M€ environ, dans le cadre de ce que le maire qualifie de « plan Marshall pour les écoles ».

Tableau 51 : Principales opérations de reconstruction, réhabilitation et extension des groupes scolaires

Nom de l'établissement	Période	Montant des investissements
Groupe scolaire Edouard Herriot	2011-2016	7 155 692 €
Groupe scolaire Mi-Plaine	2011-2016	4 929 495 €
Groupe scolaire Brenier	2011-2016	15 791 414 €
TOTAL REALISE	2011-2016	27 876 601 €
Groupe scolaire Berliet	2017-2020	8 080 000 €
Groupe scolaire Jaurès	2017-2020	10 550 000 €
Groupes scolaires Revaison et Signoret	2017-2020	5 260 000 €
TOTAL PROGRAMME	2017-2020	23 890 000 €

Source : documents communaux

- Le coût estimé de la construction d'un groupe scolaire à partir de l'exemple de l'école maternelle Mi-Plaine

En se référant à l'opération de reconstruction de l'école maternelle Mi-Plaine, la commune a estimé les coûts de construction d'une salle de classe à environ 5 000 € HT du mètre carré.

Tableau 52 : Coût moyen d'une salle de classe⁷⁰

En euros	Hors Taxe	TTC	Superficie moyenne
Coût au m ² d'une salle de classe surfaces plancher	4 797 €	5 756 €	62,5 m ²
Coût au m ² d'une salle de classe surfaces balayables	4 996 €	5 995 €	60 m ²

Source : documents communaux

7.4.2.2- Les dépenses de sécurisation et d'accessibilité

• Sécurité

De manière classique, tous les groupes scolaires de la ville font l'objet de visites périodiques réglementaires : ils ont reçu un avis favorable d'exploitation délivré par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

La commune a par ailleurs revu la sécurité des groupes scolaires, dans le contexte du plan Vigipirate. Des installations de sécurisation ont été déployées pour les groupes scolaires en 2016, à savoir :

- ♦ la mise en place de caméras de vidéo-surveillance urbaine, pour un budget de 86 080 € ;
- ♦ la mise en œuvre de dispositifs de fermeture aux portails des écoles pour un montant de 22 198 € ;
- ♦ la stabilisation en 2016 de l'équipe de gardiens (un par groupe scolaire) permettant d'assurer une permanence sur site, et affectés à la sécurisation des entrées et sorties ;
- ♦ la présence de personnels et agents de police municipale sur les entrées/sorties des certaines écoles le nécessitant.

En 2017, une inspection commune d'un groupe scolaire (police nationale, police municipale, SDIS, Education nationale, parents d'élèves et services de la ville) a déterminé les mesures de sécurité complémentaires à mettre en œuvre. Les conclusions de cette visite donneront lieu à une série d'actions dont le déploiement interviendra en 2018 et qui sera intégrée dans le volet du PPI relatif aux groupes scolaires.

• Accessibilité

La commune compte quatre classes pour l'inclusion scolaire (CLIS), situées dans les groupes scolaires Balzac, Brenier, Ferry et Marendiers.

Afin de favoriser la scolarisation des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire, la commune aménage le mobilier scolaire et mène les travaux nécessités par l'état de santé des élèves⁷¹. Les enfants concernés sont également accueillis dans les cantines scolaires et lors des temps d'animation périscolaires.

Actuellement, 90 % des écoles maternelles sont accessibles aux personnes à mobilité réduite (PMR). Tous les projets en cours ou achevés de réhabilitation des groupes scolaires intègrent une mise en accessibilité complète des établissements. Les groupes scolaires Brenier (2015), Herriot (livraison début 2016) et Mi-Plaine (livraison début 2016) sont déjà pleinement accessibles.

⁷⁰ La partie restaurant scolaire n'est pas prise en compte dans ce ratio.

⁷¹ La commune a ainsi aménagé une salle de classe pour un élève souffrant de Xeroderma : les surfaces vitrées ont été munies de films anti UV requis, les ouvertures ont été isolées de sorte qu'il n'y ait aucune entrée de lumière. Par ailleurs, les personnels ATSEM ont été spécialement formés, et l'Education nationale a mis à disposition une assistante de vie scolaire (AVS) sur l'intégralité du temps de présence de l'enfant.

Concernant les établissements dont l'accessibilité n'est que partielle la commune a entrepris des travaux d'amélioration tels que la restructuration de salles de classe, l'installation d'ascenseurs, la rénovation de sanitaires. La commune a établi un agenda d'accessibilité programmée (ADAP)⁷² afin d'assurer la pleine accessibilité de son parc scolaire d'ici à 2024. L'ADAP concernera 12 groupes scolaires pour un montant de près de 1,4 M€.

7.4.2.3- La valorisation du parc scolaire

La commune a procédé à l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits de trois de ses groupes scolaires. A cet effet, elle a conclu une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée avec le syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY).

Ce dernier assure la mise en place et l'entretien des installations solaires pendant une durée de vingt ans. Il assume une partie du financement de l'investissement ainsi que les charges d'exploitation. Le montant de la participation financière du syndicat est déterminé par un seuil d'équilibre financier fixé à 16 ans de « *temps de retour*. » Le retour sur investissement est assuré par la perception du produit de la vente d'électricité jusqu'au terme du contrat.

Au-delà, la commune récupère l'intégralité des droits du propriétaire et par conséquent les recettes générées par la vente d'énergie. En estimant la durée de vie à 30 ans pour les installations concernées, et les rendements décroissants (80 % du rendement initial après 20 ans), Saint-Priest pourrait donc percevoir près de 180 000 € de recettes sur les dix années suivant l'extinction des contrats qui la lie au SIGERLY.

Tableau 53 : Equipements photovoltaïques (Montants TTC)

Groupe scolaire	Montant brut des investissements	Prise en charge SIGERLY	Recettes escomptées	Production estimée
Edouard Herriot	101 682 €	75 651 €	8 400 € / an	794 kWh
Mi-Plaine	79 008 €	24 576 €	4 700 € / an	1 020 kWh
Brenier	191 246 e	49 046 €	9 600 € / an	1 020 kWh
TOTAL	371 936 €	149 273 €	22 700 € / an	2 834 kWh

Source : documents communaux

7.5- La restauration scolaire

7.5.1- Organisation

Le nombre d'enfants fréquentant quotidiennement la cantine a augmenté de près de 25 % en moyenne. Cette hausse concerne les écoles maternelles et les écoles élémentaires.

Tableau 54 : Effectifs de restauration

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Enfants présents par jour en moyenne	2 275	2 456	2 565	2 739	2 819	2 828	24,3%	4,4%
dont écoles maternelles	791	877	935	1 027	1 049	961	21,5%	4,0%
dont écoles élémentaires	1 484	1 579	1 630	1 712	1 770	1 867	25,8%	4,7%

Source : documents communaux

⁷² La loi du 11 février 2005 dite « Loi handicap » impose que tous les établissements recevant du public (ERP) soient accessibles à tous les usagers quel que soit le type de handicap, avant le 1^{er} janvier 2015. Au vu des retards pris par de nombreux maîtres d'ouvrages, l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 a mis en place les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) : ceux-ci permettent d'obtenir un délai supplémentaire de trois à neuf ans.

Les repas sont fournis par une cuisine centrale gérée en régie directe par les services municipaux. Cette dernière a produit près de 540 000 repas par an en 2016. La cuisine centrale a été fermée en 2016 pour cause de travaux avant sa réouverture en 2017. Cette opération a contraint la commune à recourir provisoirement à un prestataire extérieur.

Près de 75 % de la production de repas alimente les seize restaurants scolaires ; les 25 % restants se répartissent entre quatre crèches, un foyer de personnes âgées, un restaurant municipal, dix centres de loisirs et le service de portage à domicile.

Tableau 55 : Equipements de restauration scolaire

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Nombre de repas toutes catégories servis par an	421 511	474 995	465 460	509 437	523 010	538 295	27,7%	5,0%
<i>Dont nombre de repas scolaires servis par an</i>	<i>309 531</i>	<i>345 137</i>	<i>334 021</i>	<i>370 213</i>	<i>377 081</i>	<i>391 052</i>	26,3%	4,8%
Nombre de jours de cantine	137	141	137	137	136	135	-1,5%	-0,3%
Nombre de repas scolaires servis par jour en moyenne	2 259	2 448	2 438	2 702	2 773	2 897	26,3%	4,8%

Source : documents communaux

Les lieux de restauration, connectés à la cuisine centrale par liaison froide, sont répartis sur les différents groupes scolaires. Ils offrent une capacité d'accueil de 4 122 places⁷³.

Tableau 56 : Capacité d'accueil (en places)

Lieux de restauration	Capacité d'accueil /jour pour le scolaire et périscolaire
GS FERRY	354
GS MARENDIERS	228
GS BRENIER	456
GS JAURES	270
GS BERLIET	240
GS BERLIOZ	270
GS FARRERE	180
GS NERUDA	336
GS MI PLAINE	354
GS REVAISON	414
GS SIGNORET	342
GS PLAINE DE SAYTHE	240
GS MANSART	198
GS BALZAC	240
Total	4 122

Source : documents communaux

⁷³ Les capacités maximales sont égales au nombre de places multiplié par le nombre de services (rotations) possibles par jour. Les capacités CLSH sont celles imposées par la CAF est restent bien en deçà des capacités physiques réelles.

En ce qui concerne le contenu des repas, la commune s'est engagée dans le développement de l'offre locale, au travers de circuits d'approvisionnement courts, et d'agriculture biologique. La commune indique avoir compensé le surcoût par un travail d'optimisation de la production et des commandes de repas. La collectivité a formalisé ses différentes actions en adhérant au réseau ville active du plan national nutrition santé (PNNS) en 2016⁷⁴.

Saint-Priest s'est également engagée dans la lutte contre le gaspillage alimentaire. Elle est parvenue à atteindre un niveau légèrement inférieur à la perte moyenne recensée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). En 2016, la commune a évalué à 7,6 % le taux de nourriture jetée dans ses restaurants scolaires, soit un coût du gaspillage pour un repas enfant servi de 0,22 € (données ADEME : 120 grammes de perte et un coût de 0,27 € par enfant et par jour).

Tableau 57 : Taux de perte en 2016

Poids jeté par an	13 353 Kg
% de perte	7,60 %
Coût approximatif annuel	49 404 €
Coût annuel pour 1 enfant	30,7 €
Coût du gaspillage pour un repas enfant servi	0,22 €

Source : documents communaux

7.5.2- Le coût du repas

La commune n'a pas été en mesure de fournir un décompte détaillé de toutes les charges concourant au coût du repas pour l'ensemble de la période sous revue. Elle a revanche produit un calcul synthétique du coût brut du repas pour l'exercice 2016, évalué à 10,29 €.

Tableau 58 : Coût d'un repas

Type de charges directes	Coûts 2016
Dépense fournitures & fonctionnement	2,06 €
Dépense de personnel liées à la production de repas (Cuisine centrale)	1,15 €
Dépense de personnel liées à la restauration et au service (préparation & service)	2,65 €
Dépense de personnel polyvalent affecté à l'entretien (propreté locaux et restaurants)	1,7 €
Dépense de personnel affecté à l'encadrement du temps repas (ATSEM & ANIM)	2,73 €
TOTAL	10,29 €

Source : documents communaux

L'absence de comptabilité analytique soulève de réelles difficultés.

⁷⁴ Lancé en 2001, le plan national nutrition santé (PNNS) est un plan de santé publique visant à améliorer l'état de santé de la population en agissant sur la nutrition.

La ville de Saint-Priest a ainsi majoré ses tarifs de restauration en 2015 en invoquant l'importance du coût supporté par la commune. Elle a plus particulièrement justifié cette réévaluation en expliquant que les tarifs n'avaient pas été augmentés depuis 2010 alors que dans le même temps les charges du service avaient progressé. Le tarif minimal a alors été porté à 1,50 € pour s'approcher du coût des denrées et le tarif maximum a été fixé de manière à correspondre à la moitié du coût du service complet (denrées, coût de production et distribution des repas, coût d'encadrement de la prise des repas des enfants). Ce coût a été évalué à 11 € dans la délibération du 30 avril 2015. Il était par ailleurs indiqué dans cette délibération que le coût net du service financé par la commune représentait entre 50 % et 88 % du prix total du repas, selon le type d'utilisateur.

L'absence de détail chiffré fiable des différents postes de coûts sur la période 2011 à 2015 fragilise cependant cet argumentaire.

Le coût de 11 € avancé dans la délibération du 30 avril 2015 apparaît surestimé au regard des données à disposition. En effet, il est tout d'abord supérieur au chiffrage de 10,29 € fourni par la commune pour 2016.

Par ailleurs, cet exercice a été marqué par la fermeture de la cuisine centrale avec redéploiement de son personnel au sein de la collectivité (et maintien de la rémunération). Saint-Priest a versé près de 440 000 € à ses prestataires fournisseurs de repas. L'exercice 2016 est donc caractérisé par d'importants surcoûts pour la collectivité : le surcoût lié au seul paiement d'un prestataire représente ainsi plus d'un euro par repas.

Une fois ces corrections apportées, le montant du repas peut être considéré comme inférieur à 10 € par repas. Au vu de cette évaluation, la majoration des tarifs adoptée par la commune n'est pas adaptée. A titre d'exemple, le tarif maximum, correspondant à la moitié du coût du repas, devrait s'établir en-deçà des 5,5 € actuels.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à mettre en place une ventilation comptable analytique qui englobe de manière exhaustive les coûts de fonctionnement liés aux repas.

Tableau 59 : Evolution des tarifs des repas scolaires

	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	Variation 2014/2015
Taux d'effort	0,39 %	0,39 %	0,39 %	0,39 %	0,42 %	0,42 %	7,7 %
Tarif minimal	1,00 €	1,00 €	1,00 €	1,00 €	1,50 €	1,50 €	50 %
Tarif maximal	4,40 €	4,40 €	4,40 €	4,40 €	5,50 €	5,50 €	25 %
Dépannage	4,84 €	4,84 €	4,84 €	4,84 €	6,50 €	6,50 €	34 %

Source : documents communaux

7.6- Les transports scolaires

La commune a instauré deux lignes de ramassage scolaire des enfants des quartiers de la Fouillouse et Manissieux à destination de l'école Mi-Plaine. Elle justifie ce service par la fermeture de l'école de la Fouillouse : ces transports scolaires sont une compensation à la gêne occasionnée par l'éloignement de l'établissement scolaire le plus proche.

Au-delà du ramassage scolaire, la commune a également mis en place un système de navettes le mercredi midi pour conduire les enfants aux activités extra scolaires assurées par les centres de loisirs. Elle assure également le transport des diverses sorties scolaires organisées par les établissements.

L'ensemble de ces charges représentent près de 115 000 € par an en 2016, dont 45 000 € pour les lignes de ramassage scolaire. La commune ne prélève aucune participation auprès des parents pour ces services. En 2016, le coût d'un trajet s'établissait ainsi à 127 €.

Tableau 60 : Coût du transport scolaire

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Dépenses rattachées au transport scolaire (projets, sorties, ramassages...)	107 297 €	111 179 €	139 012 €	108 379 €	133 443 €	113 682 €	6,0%	1,2%
dont dépenses rattachées aux sorties scolaires et projets pédagogiques	57 738 €	59 468 €	94 400 €	52 424 €	88 781 €	69 167 €	19,8%	3,7%
dont transports collectifs (ramassages quotidiens) (6247)	49 559 €	51 711 €	44 612 €	55 955 €	44 662 €	44 515 €	-10,2%	-2,1%
Nombre de lignes de ramassage	2	2	2	2	2	2	0,0%	0,0%
Nombre de trajets	350	350	350	348	350	350	0,0%	0,0%
Dépenses par trajet (Ramassages quotidiens)	141,60 €	147,75 €	127,46 €	160,79 €	127,61 €	127,19 €	-10,2%	-2,1%
Coût net d'un trajet	141,60 €	147,75 €	127,46 €	160,79 €	127,61 €	127,19 €	-10,2%	-2,1%

Source : documents communaux

Outre son coût, une question d'ordre juridique pourrait amener la collectivité à reconsidérer l'exploitation des deux lignes de ramassage scolaire. Cette prestation, confiée par marchés publics à des exploitants privés, ne relève en effet pas de sa compétence.

En vertu de l'article L. 3111-7 du code des transports, l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains est en effet également compétente pour l'organisation des transports scolaires. En l'espèce, cette compétence relève du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) qui exploite le réseau des transports scolaires dans l'agglomération lyonnaise⁷⁵. Le SYTRAL est d'ailleurs devenu en 2015 l'autorité organisatrice unique des transports sur le territoire du département du Rhône.

La commune a indiqué avoir sollicité à plusieurs reprises le SYTRAL pour la gestion de ces lignes mais ces dernières ne font, selon les deux ordonnateurs successifs, pas partie des priorités du syndicat des transports.

Dans sa réponse à la chambre, le SYTRAL a expliqué qu'il disposait d'un pouvoir d'appréciation d'opportunité pour la mise en place de dessertes scolaires relevant de sa compétence, surtout en ce qui concerne la desserte d'un établissement scolaire du premier degré. Selon lui, en l'absence de mise en place d'une desserte scolaire spécialement organisée par le SYTRAL sur le fondement de la compétence « transports scolaires », les textes n'empêchent pas les communes qui le souhaitent de mettre en place des lignes complémentaires pour répondre à une politique publique communale s'inscrivant dans une de leurs compétences et tant que les services ne dépassent pas leurs limites territoriales.

Ainsi, suite à une modification de la carte scolaire, la commune de Saint-Priest assure l'organisation et supporte les charges d'un ramassage scolaire, même si se pose la question de sa compétence dans ce domaine.

⁷⁵ Ainsi, le SYTRAL exploite le réseau « Junior Direct », dédié à la desserte d'établissements scolaires du 2nd degré.

7.7- La réforme des rythmes scolaires

7.7.1- L'organisation mise en place

L'organisation mise en place s'inscrit dans le cadre d'un projet éducatif de territoire (PEDT) signé en août 2015 entre le maire, le préfet, le directeur académique et le directeur de la caisse d'allocations familiales. Elle est issue d'une démarche de concertation menée entre 2012 et 2014 avec l'Education nationale, notamment les enseignants, les parents d'élèves, les représentants du personnel et les structures de proximité (MJC, centres sociaux)⁷⁶. Les parents d'élèves ont été consultés sur les horaires par voie de questionnaire⁷⁷.

7.7.1.1- Les temps d'accueil et les modalités d'accueil

Antérieurement à la réforme des rythmes scolaires, la commune disposait déjà d'un accueil périscolaire avec une amplitude d'accueil de 7h30 à 18 heures: le matin avant la classe, le midi lors de la pause méridienne et le soir après la classe. Dans le cadre de la réforme, la ville a choisi d'étendre les plages d'accueil de la pause méridienne et du soir avec la mise en place d'activités de temps périscolaire (ATP) sur ces deux périodes. Elle a également créé un accueil « matin » et un accueil « midi » qui encadrent la nouvelle demi-journée de classe du mercredi.

Les plages d'accueil périscolaires s'organisent ainsi⁷⁸ de la manière suivante :

- ♦ accueil du matin : du lundi au vendredi 7h30 - 8h20 ;
- ♦ temps du midi, avec restauration: lundi, mardi, jeudi, vendredi :11h30 - 13h45 ;
- ♦ accueil du mercredi midi, sans restauration: 11h30 - 12h30 ;
- ♦ accueil récréatif du soir : 16h00 - 16h30 ;
- ♦ accueil du soir 16h30 - 18h.

L'organisation du périscolaire à Saint-Priest repose sur des règles d'accueil strictes qui doivent permettre d'optimiser son organisation.

Ainsi, le règlement de fonctionnement des accueils périscolaires réserve l'accueil du matin (7h30-8h20) et à celui du mercredi midi (11h30-12h30) aux enfants dont les deux parents travaillent avec présentation obligatoire de justificatifs. Il en est de même pour l'accueil du soir sur le créneau 16h-18h pour les maternelles.

Par ailleurs, les inscriptions sont valables pour toute l'année selon un calendrier à la semaine, définitif. Une inscription selon un « calendrier au planning » est toutefois possible pour les enfants dont les deux parents travaillent et dont au moins l'un d'eux travaille selon un planning variable. Les modifications de planning en cours d'année ne sont autorisées que pour des motifs précis (changement d'employeur, hospitalisation). En cas de modification pour convenance personnelle, un délai de prévenance de 15 jours est exigé et il est fait application d'un tarif majoré. Un accueil d'urgence est possible mais avec un tarif majoré.

Tous les temps périscolaires sont payants selon un tarif forfaitaire. Tout accueil entamé est dû dans sa totalité. De même, en cas d'absence non signalée, l'accueil est facturé dans sa totalité. Si l'absence est signalée dans un délai inférieur à 15 jours, deux jours de carence sont facturés.

⁷⁶ A travers la mise en place d'un comité consultatif, d'un comité de pilotage et de groupes de travail.

⁷⁷ Le scénario horaire retenu a recueilli l'avis favorable de 57 % des familles ayant répondu.

⁷⁸ Ces accueils sont financés pour partie par des prestations de la CAF après agrément de la DRDJSCS.

La commune a mis en place une tarification fondée sur l'application d'un taux d'effort au quotient familial (le taux est multiplié par le quotient). Chaque tarif est encadré par un tarif minimum et un tarif maximum. L'ensemble de ces tarifs a été fortement revalorisé à compter de la rentrée 2015/2016 et du lancement effectif de la réforme des rythmes scolaires à Saint-Priest. La hausse, adoptée par délibération du 30 avril 2015, demeure particulièrement sensible sur le tarif de dépannage, compte tenu des difficultés qu'une fréquentation irrégulière fait peser sur l'organisation des services de la commune.

**Tableau 61 : Tarifs des activités périscolaires
(Par période d'accueil)**

	Période	Taux d'effort	Tarif minimal	Tarif maximal	Dépannage
Accueil du matin	2014-2015	0,25%	0,50 €	2,30 €	2,53 €
	2015-2016	0,27%	0,95 €	3,30 €	4,30 €
Restauration scolaire	2014-2015	0,39%	1,00 €	4,40 €	4,84 €
	2015-2016	0,42%	1,50 €	5,50 €	6,50 €
Accueil récréatif du soir	2014-2015	0,10%	0,25 €	0,95 €	1,05 €
	2015-2016	0,11%	0,40 €	1,45 €	2,45 €
Accueil du soir (maternelles)	2014-2015	0,25%	0,50 €	2,30 €	2,53 €
	2015-2016	0,27%	0,95 €	3,30 €	4,30 €
Accueil du soir (élémentaires)	2014-2015	0,16%	0,25 €	2,00 €	2,20 €
	2015-2016	0,27%	0,95 €	3,30 €	4,30 €
Accueil du mercredi midi	2014-2015	0,25%	0,50 €	2,30 €	2,53 €
	2015-2016	0,27%	0,95 €	3,30 €	4,30 €

Source : documents communaux

7.7.1.2- Les activités mises en place et leur encadrement

Si les nouveaux horaires d'accueil périscolaire ont été mis en place à la rentrée 2014, les activités, au-delà de la seule garderie, ont réellement débuté à la rentrée 2015 avant de s'inscrire à compter de 2016 dans le cadre des accueils collectifs de mineurs.

Conformément aux dispositions réglementaires, la commune a retenu un taux d'encadrement des enfants pour l'ensemble des temps périscolaires d'un agent pour 14 enfants en maternelle et d'un agent pour 18 enfants en élémentaire.

Cette organisation a nécessité le redéploiement des fonctions d'ATSEM qui encadrent les plages d'accueil périscolaire.

Le profil de poste a été modifié en 2015 pour absorber le temps de présence des ATSEM sur le périscolaire maternelle. Leur temps de travail a été annualisé mais reste inchangé de même que leur régime indemnitaire. Les ATSEM sont toutes qualifiées ou titulaires du grade : les agents qui ne remplissaient pas ces conditions ont été repositionnées sur des missions d'agent social territorial.

Les animations périscolaires ont également nécessité le recrutement d'animateurs afin d'atteindre les 218 animateurs nécessaires (soit 34,8 ETP). Ces personnels ont été recrutés par le biais de contrats vacataires horaires afin d'adapter l'offre de service aux besoins réels, qui varient en fonction du nombre d'inscrits. A ce jour, la commune n'a pas choisi de faire appel au tissu associatif local ni à d'autres prestataires externes.

Les nouvelles activités sont hébergées dans des locaux classiquement utilisés pour les activités scolaires et périscolaires : salles de classes, salle d'évolution, gymnase, plateau sportif scolaire, salle informatique, salles arts.

7.7.1.3- La fréquentation des accueils périscolaires

La fréquentation de la pause méridienne, qui constitue la plage d'accueil la plus utilisée par les familles avec plus de 4 765 inscrits en 2016, est en baisse. Le nombre d'inscrits croît moins vite que le nombre d'élèves scolarisés : alors que la restauration scolaire attirait près de 90 % des élèves en 2011, elle n'en accueille plus que 80 % en 2016. La commune n'a cependant pas été en mesure d'expliquer cette évolution.

Tableau 62 : Pause méridienne et restauration scolaire

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Enfants inscrits ⁷⁹	4 374	4 318	4 104	4 605	4 603	4 765	8,9%	1,7%
Unités réalisées	326 661	343 648	361 660	379 507	387 174	320 759	-1,8%	-0,4%
Taux d'occupation (Nombre inscrits/total élèves)	88,7%	84,8%	76,3%	83,7%	80,6%	80,6%	-9,1%	-1,9%

Source : documents communaux

Les plages horaires du matin et du soir accueillent respectivement 16 % et 48 % des élèves. A l'inverse de la pause méridienne on observe une sollicitation grandissante des parents pour inscrire leurs enfants à ces plages d'accueil comme le démontre la hausse de quatre à six points de leur taux d'occupation.

Tableau 63 : Accueils du matin avant la classe

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Enfants inscrits	587	829	793	869	867	957	63,03%	10,27%
Heures enfants réalisées	7 091	15 034	27 326	34 243	34 651	38 184	438,46%	40,03%
Taux d'occupation (Nombre inscrits/total élèves)	11,9%	16,3%	14,8%	15,8%	15,2%	16,2%	36,05%	6,35%

Source : documents communaux

Concernant l'accueil du soir, la commune propose deux types de contenus. La première option consiste en une aide au travail personnel associée à des animations. La seconde repose sur une trentaine d'activités⁸⁰ sportives, artistiques ou culturelles, proposées deux soirs par semaine dans les groupes scolaires, en partenariat avec le service municipal des sports et la MJC. Dans ce cadre, les enfants inscrits à une activité le sont pour toute la durée du trimestre.

Tableau 64 : Accueils du soir après la classe

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation	TCAM
Enfants inscrits	2 015	2 162	2 383	2 905	2 700	2 819	39,9%	6,9%
Heures enfants réalisées	83 785	65 858	90 846	124 738	126 679	102 000	21,7%	4,0%
Taux d'occupation (Nombre inscrits/total élèves)	40,9%	42,4%	44,3%	52,8%	47,3%	47,7%	16,7%	3,1%

Source : documents communaux

⁷⁹ Un enfant peut être inscrit à la cantine pour une fréquence allant d'un jour par semaine à quatre jours par semaine.

⁸⁰ Foot, basket, escrime, escalade, tennis, cirque, roller, danse, zumba, manga, échecs, chorale, jeux de société.

Les accueils de temps périscolaires (ATP) connaissent des niveaux de fréquentation inférieurs à la moyenne nationale. En 2014 et 2015, entre 40 et 48 % des enfants ont fréquenté les ATP le soir alors que la moyenne nationale⁸¹ se situe entre 53 % pour les écoles maternelles et 73 % pour les écoles primaires.

L'accueil périscolaire du mercredi n'a été déployé qu'en 2015, laissant peu de recul sur ces modalités d'organisation ou son taux d'occupation. Il repose sur une garderie de 11h30 à 12h30 sans repas. La commune organise ensuite des transports pour conduire les enfants dans leurs centres de loisirs respectifs où ils prennent leur déjeuner. L'absence de mise en place d'un jour supplémentaire de restauration et les restrictions posées à l'accueil périscolaire entre 11h30 et 12h30⁸² ont permis à la commune de limiter le coût du périscolaire du mercredi, l'essentiel de ce coût reposant sur le transport.

Tableau 65 : Accueil périscolaire du mercredi

	2015	2016
Enfants inscrits	463	471
Heures enfants réalisées	47 46	4 069
Taux d'occupation (Nombre inscrits/total élèves)	8,1%	8,0%

Source : documents communaux

7.7.2- Le coût de la réforme

La commune avait mené en 2014 une évaluation prospective du surcoût généré par la réforme et le conventionnement avec la CAF des activités périscolaires (ce dernier permettant en contrepartie d'obtenir des financements supplémentaires). Le surcoût envisagé s'établissait entre 1 et 1,4 M€ selon que le taux d'occupation de l'accueil du soir atteindrait 50 % ou 70 % des élèves scolarisés.

Elle n'a en revanche, à ce jour, pas établi de bilan financier détaillé du coût de la réforme et n'a programmé de véritable évaluation qu'à l'issue du projet éducatif de territoire (PEDT) c'est-à-dire sur la période 2017-2018. Elle justifie cette situation par la mise en place tardive de la nouvelle organisation des rythmes scolaires qui n'est intervenue qu'en 2015 et ne présente donc que deux années de fonctionnement.

La ville souligne que l'organisation d'aide au travail personnel suppose de recruter un volume important d'animateurs alors que les communes de la métropole de Lyon se trouvent dans une forme de « concurrence à l'embauche ». Elle a par ailleurs mis en place 16 référents périscolaires, soit un référent par groupe scolaire⁸³.

Malgré ces difficultés, la commune a produit lors de l'instruction un bilan provisoire du surcoût engendré par la réforme. Ce dernier atteint 626 000 € en 2016 pour un taux d'occupation de l'accueil périscolaire du soir avoisinant 50 %. Le montant constaté est donc inférieur de près de 40 % à ses estimations initiales.

⁸¹ Source : Enquête CNAF-AMF, novembre 2015 et mai 2016, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Education.gouv.fr).

⁸² Ne peuvent être accueillis que les enfants dont les deux parents travaillent.

⁸³ Le responsable de la restauration scolaire s'est vu dans les faits confier la mission de référent pour l'ensemble des temps périscolaires. La commune souligne qu'il y a une interconnexion du travail du référent périscolaire et du responsable de restaurant sur le temps de midi (temps périscolaire) ce qui plaide en faveur du regroupement de fait de ces deux fonctions.

La différence avec les prévisions établies en 2014 réside notamment dans l'absence de surcoût liée à la restauration scolaire alors que la prospective envisageait plus de 200 000 € de surcoût sur ce poste. La hausse des coûts se concentre dans les faits et par ordre d'importance sur la mise en place de référents périscolaires, les frais d'animation périscolaires et les ATSEM.

Le coût brut annuel par enfant inscrit s'élève donc à 222 €⁸⁴ et le coût net peut être estimé à 113 €⁸⁵. L'enquête menée par l'association des maires de France (AMF) chaque année entre 2013 et 2016 évalue pour les communes de plus de 30 000 habitants le coût brut moyen par enfant inscrit à 248 € (coût médian à 220 €) et le coût moyen net à 160 €. Au regard de ces données, la commune de Saint-Priest supporterait un reste à charge inférieur à celui des communes comparables : 51 %, contre 65 % en moyenne dans l'étude précitée.

Saint-Priest bénéficie d'un meilleur financement des activités mises en place en raison de la majoration du fonds d'amorçage dont elle bénéficie au titre de la DSU mais aussi probablement grâce à la politique tarifaire mise en place.

Tableau 66 : Coût du périscolaire

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁸⁶	Variation	TCAM
Dépenses Achats	23 025	21 854	26 397	28 601	24 986	26 905	16,9%	3,2%
+ Animation périscolaire	347 040	481 979	501 348	628 555	919 569	922 351	165,8%	21,6%
+ ATSEM	614 892	620 716	659 008	671 780	679 423	857 783	39,5%	6,9%
+ Référent périscolaire				46 292	133 861	384 886		
+ Adm. du service périscolaire				42 655	44 017	45 082		
= Dépenses totales périscolaires hors repas (1)	984 957	1 124 549	1 186 753	1 417 883	1 801 856	2 237 007	127,1%	17,8%
<i>Dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes</i>	NC	NC	NC	88 947	374 235	626 963		
Production repas proratisé "Repas scolaires"	564 417	654 875	627 491	705 306	633 874	804 975	42,6%	7,4%
+ RH production repas proratisée "repas scolaires"	497 907	481 411	496 284	521 047	506 104	449 831	-9,7%	-2,0%
+ RH restauration service et entretien	670 053	708 771	671 264	686 918	880 108	983 907	46,8%	8,0%
= Dépenses totales liées à la restauration scolaire (2)	1 732 377	1 845 057	1 795 039	1 913 271	2 020 086	2 238 713	29,2%	5,3%
= Dépenses totales activités périscolaires et restauration (1+2)	2 717 334	2 969 606	2 981 792	3 331 154	3 821 942	4 475 720	64,7%	10,5%
+ Contributions des familles	1 102 450	1 196 845	1 108 550	1 474 230	1 612 406	1 828 302	65,8%	10,6%
+ Aides de la CAF	55 784	52 819	49 855	46 890	43 926	67 406	20,8%	3,9%
+ CEL	8 250	6 950	6 100	5 500	-	7 800	-5,5%	-1,1%
+ Fonds d'amorçage				88 933	276 700	288 217		
= Recettes totales liées aux activités périscolaires (3)	1 166 484	1 256 614	1 164 505	1 615 553	1 933 032	2 191 725	87,9%	13,4%
= Dépenses nettes totales (1+2-3)	1 550 850	1 712 992	1 817 287	1 715 601	1 888 910	2 283 995	47,3%	8,1%
Nombre d'inscriptions élèves	2 275	2 456	2 565	2 739	2 819	2 828	24,3%	4,4%
Coût net par inscription	682	697	708	626	670	808	18,5%	3,4%
Nombre d'élèves scolarisés	4 931	5 094	5 376	5 499	5 714	5 910	19,9%	3,7%
<i>Coût net de la réforme par élève</i>	315	336	338	312	331	386	22,9%	4,2%

Source : documents communaux- Retraitement CRC

⁸⁴ Coût total de la réforme des rythmes scolaires divisé par le nombre d'enfants inscrits (626 963/2 828).

⁸⁵ Coût total moins les recettes du fonds d'amorçage et de la CAF, divisé par le nombre d'enfants inscrits. Il est difficile d'isoler les contributions des familles liées à la seule réforme des rythmes scolaires en raison de l'augmentation générale des tarifs qui a joué pleinement au même moment.

⁸⁶ Le coût du contrat de prestation de service relatif à la fourniture de repas pendant la fermeture de la cuisine centrale a été défalqué des charges de restauration 2016, en vue de mettre en évidence l'évolution hors événement exceptionnel.

La réforme a eu également pour conséquence indirecte la hausse des subventions aux tiers. Ainsi, la commune a augmenté de 15 000 € par an ses participations à trois centres sociaux pour compenser la baisse des produits résultant de la réduction du temps d'accueil le mercredi par ces structures. Ce surcoût majorerait de 4 € par enfant le coût de la réforme des rythmes scolaires au sens large.

7.7.3- Le devenir de cette réforme à Saint-Priest

Le décret du 27 juin 2017⁸⁷ donne la possibilité aux communes de revenir sur la réforme des rythmes scolaires de 2014, avec un retour à la semaine de quatre jours.

La commune a organisé au dernier trimestre 2017 une concertation impliquant les conseils d'école, les parents d'élèves, les ATSEM et les enseignants. Les résultats ont montré une nette préférence des personnes concernées (77 %) pour le retour à la semaine de quatre jours⁸⁸.

La décision d'abandonner la réforme des rythmes scolaires et de revenir à une organisation de la semaine sur quatre jours sera donc soumise au conseil municipal à la fin du mois de février 2018, en vue d'une application à la rentrée de septembre 2018.

7.8- Conclusion sur l'exercice de la compétence scolaire et périscolaire

Si le domaine scolaire constitue une priorité affichée par les municipalités successives, la commune de Saint-Priest connaît mal ses coûts en la matière, en raison notamment d'une comptabilité analytique limitée.

La collectivité a mis en place plusieurs dispositifs qui contribuent à l'efficacité de son action dans l'exercice de sa compétence scolaire, tels que l'élaboration d'un protocole d'admission et de scolarisation des enfants de moins de trois ans en éducation prioritaire, la définition d'un cadre pour l'octroi des dérogations au périmètre scolaire communal, l'existence d'une équipe de remplacement des ATSEM et des agents d'entretien et de restauration ainsi que la planification des dépenses d'investissement et le suivi du patrimoine scolaire.

Par ailleurs, en raison d'une allocation du fonds d'amorçage majorée au titre de la DSU, mais aussi grâce à des choix d'organisation et à la politique tarifaire mise en place, le coût net de la réforme des rythmes scolaires pour la commune apparaît relativement maîtrisé.

⁸⁷ Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

⁸⁸ Les résultats de la consultation par catégorie de personnes consultées sont les suivants:

- ATSEM : le retour à la semaine de quatre jours obtient 77 % des réponses exprimées (taux de participation de 57 %) ;
- enseignants : le retour à la semaine de quatre jours obtient 93 % des réponses (taux de participation de 83 %) ;
- parents d'élèves : le retour à la semaine de quatre jours obtient 70 % des réponses (taux de participation de 33 %) ;
- conseils d'école : le retour à la semaine de quatre jours obtient 100 % (taux de participation de 73 %).

8- ANNEXES

8.1- ANNEXE 1 : Dépenses de fonctionnement scolaires et périscolaires

Tableau 67

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TCAM
Petit matériel - écoles (606)	5 162	6 450	5 154	2 454	5 162	4 880	-1,1%
Fournitures scolaires (6067)	55 080	60 612	66 282	62 457	62 396	61 659	2,3%
Fournitures diverses - écoles (6232)	1 991	1 869	1 824	1 847	797	1 021	-12,5%
Dépenses de personnel (641, 645 & 64832)	2 107 420	2 141 744	2 252 685	2 294 701	2 304 018	2 496 407	3,4%
TOTAL SCOL MATERNELLE	2 169 653	2 210 675	2 325 945	2 361 459	2 372 373	2 563 967	3,4%
Petit matériel - écoles (606)	4 811	5 530	20 594	8 347	918	9 459	14,5%
Fournitures scolaires (6067)	116 630	120 595	117 905	121 208	132 159	141 535	3,9%
Fournitures diverses - écoles (6064)	6 351	7 704	8 553	9 404	7 777	2 247	-18,8%
Frais projets pédagogiques divers	39 843	31 970	42 763	41 939	40 044	40 476	0,3%
Locations immobilières et mobilières (613)	-	-	339 380	288 765	230 778	79 675	
Entretien/maintenance (6283 et 6156)	4 974	35 813	28 648	24 675	26 882	43 320	54,2%
Autre frais divers (pharmacie,...)(6068)	1 503	3 794	3 293	5 820	5 609	2 488	10,6%
Dépenses de personnel (641, 645& 64832)	2 026 260	2 326 836	2 285 781	2 338 419	2 359 160	2 465 979	4,0%
Forfait école privée sous contrat (655)	79 968	83 232	98 150	98 150	104 208	102 872	5,2%
TOTAL SCOL ELEMENTAIRE	2 280 340	2 615 474	2 945 067	2 936 727	2 907 535	2 888 051	4,8%
COMPETENCE SCOLAIRE (A)	4 449 993	4 826 149	5 271 012	5 298 186	5 279 908	5 452 018	4,1%
Fournitures et petit matériel (606)	7 164	6 143	7 669	7 622	6 956	7 319	0,4%
Prestations extérieures (611)	746	1 757	2 176	2 530	-	1 973	21,5%
Provisions Rythmes & actions Educatives(6228)	-	-	-	1 015	2 549	416	
Dépenses de personnel (641 et 645)	187 831	216 681	220 662	284 380	377 880	349 462	13,2%
Subventions (657)	1 703	8 946	3 450	4 258	2 092	2 529	8,2%
TOTAL PERISCO MAT	197 444	233 527	233 957	299 806	389 476	361 698	12,9%
Fournitures et petit matériel (606)	13 661	10 852	12 893	11 899	11 330	12 936	-1,1%
Prestations extérieures (611& 6228)	1 424	3 103	3 659	3 950	-	3 487	19,6%
Provisions rythmes & actions Educatives(6228)	-	-	-	1 585	4 151	734	
Dépenses de personnel (641 et 645)	358 207	382 767	371 004	443 912	615 535	617 685	11,5%
Subventions (657) & (6574)	3 247	15 804	5 800	6 647	3 408	4 471	6,6%
TOTAL PERISCO ELEM	376 539	412 526	393 357	467 992	634 425	639 314	11,2%
COMPETENCE PERISCOLAIRE (B)	573 983	646 053	627 313	767 798	1 023 901	1 001 012	11,8%
Fournitures non-réparties (606)	9 898	35 147	37 974	11 565	7 427	8 927	-2,0%
Production des repas (6062-6063...)	768 608	901 272	874 411	970 545	879 181	1 108 072	7,6%
Prestations extérieures (611)	18 246	23 496	24 452	17 911	14 424	13 352	-6,1%
Dépenses de personnel non répartie	3 120 807	3 583 747	3 520 515	3 601 589	3 633 533	3 798 053	4,0%
Entretien / maintenance (615)	53 954	96 130	55 770	67 276	59 862	132 695	19,7%
Fluides (606)	252 232	235 336	652 465	612 983	613 572	382 818	8,7%
Télécoms	449	383	42 093	42 000	43 391	49 251	155,9%
Locations immobilières et mobilières (613)	-	6 114	6 114	6 134	4 207	-	
Frais divers projets pédagogiques	49 274	47 241	41 928	56 336	53 184	46 444	-1,2%
Transports activités pédagogiques (6247)	106 181	108 286	137 440	107 862	132 348	113 382	1,3%
Subventions autres (6574)(6745)	38 956	36 439	25 181	19 164	15 418	24 718	-8,7%
= CHARGES NON REPARTIES (C°)	4 418 605	5 073 591	5 418 343	5 513 365	5 456 547	5 677 712	5,1%
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES (A+B+C)	9 442 581	10 545 793	11 316 668	11 579 349	11 760 356	12 130 742	5,1%

8.2- ANNEXE 2 : Structure du personnel en 2016

Tableau 68

RH DIRECTION EDUCATION						
Service	Fonction	Statut	Catégorie	ETP	Coût moyen pour 1 ETP	Coût TOTAL
Direction	Directeur gérant la politique scolaire	TIT	A	1,0	62 416 €	62 416 €
Direction	Resp Actions Scolaires	TIT	A	1,0	53 579 €	53 579 €
Direction	Gestion personnels scolaires	TIT	B & C	3,0	24 113 €	72 339 €
Direction	Responsable Admin - finances	TIT	A	1,0	76 208 €	76 208 €
Direction	Ingénierie des services tech. programmation, préparation des travaux	TIT	B	1,0	48 791 €	48 791 €
Direction	Coordination des Agents techniques d'intervention (réparations etc.)	TIT	C	1,0	49 859 €	49 859 €
Direction	Responsable GU & Régies	TIT	C	1,0	40 235 €	40 235 €
Direction	Agent gestionnaire des inscriptions scolaires et périscolaires	TIT & CONT	C	5,0	33 040 €	165 199 €
Direction	Agent chargé des relations avec les écoles (Secrétariat dir)	TIT	C	1,0	39 031 €	39 031 €
Direction	Agent gestionnaire du périscolaire	TIT	A	1,0	45 083 €	45 083 €
Elémentaire / maternelle	Référent Périscolaire	TIT & CONT	B & C	16,0	24 055 €	384 886 €
Elémentaire / maternelle	Animateur éducatif d'accompagnement périscolaire (218 agents)	TIT et CONT et VAC	B & C	34,8	26 535 €	922 351 €
Elémentaire	Enseignant / agent de surveillance des études	VAC et CONT	Enseignants	1,6	30 545 €	47 956 €
Restauration collective	Responsable Restauration	TIT	A	1,0	62 896 €	62 896 €
Restauration collective	Admin Restauration	TIT	C	1,0	41 280 €	41 280 €
Restauration collective	Responsable qualité de restauration collective/production culinaire	TIT & CONT	B & C	3,0	29 036 €	87 108 €
Restauration collective	Cuisinier (Personnels de cuisine centrale)	TIT & CONT	C	11,0	38 796 €	427 922 €
Restauration scolaire	Agent de livraison des repas	TIT	C	2,0	36 096 €	72 193 €
Restauration scolaire	Agent de restauration	TIT & CONT	B ou C	42,0	33 967 €	1 425 932 €
Maternelle	Agent territorial spécialisé	TIT & CONT	C	101,3	29 427 €	2 980 121 €
Elémentaire / maternelle	Agent chargé de l'entretien/agents polyvalents	TIT & CONT	C	89,4	22 080 €	1 973 735 €
Elémentaire / maternelle	Gardien (faisant office d'agents techniques)	TIT & CONT	C	17,0	34 596 €	588 134 €
Sous-total direction de l'éducation				336,0	881 665 €	9 667 253 €
RH HORS DIRECTION EDUCATION						
Direction	Agents d'entretien (espaces verts, cour...)	Personnel CTM	C	1,8	61 465 €	109 812 €
Elémentaire	Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives	TIT	B	0,9	26 667 €	24 000 €
Elémentaire / maternelle	Animateur sportif (Périscolaire)	TIT & CONT	B & C	0,8	34 560 €	28 800 €
Elémentaire / maternelle	Maître-nageur sauveteur	TIT & CONT	B et C	2,0	25 500 €	51 000 €
Elémentaire / maternelle	Bibliothécaire	Personnel Médiathèque	A, B & C	0,3	42 404 €	13 985 €
Elémentaire / maternelle	Policier municipal / agent chargé des entrées/sorties d'école	VAC & CONT	C	0,5	24 779 €	12 389 €
Sous-total hors direction de l'éducation				6,3	249 971 €	828 119 €
TOTAL				342,3	1 131 636 €	10 495 373 €

VILLE DE
SAINT-PIREST ▶

Gilles GASCON

Maire de Saint-Priest
Conseiller régional
Conseiller métropolitain

Vos Réf. : KAR D180711 KJF
Nos Réf. :
Votre interlocuteur : C. LEFORT
Téléphone : 04.72.23.49.87

Objet : Rapport d'observations – Commune de Saint-Priest
Lettre recommandée avec accusé de réception



Le 3 avril 2018

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A180496 KJF

09/04/2018

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
124 bd Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

A l'attention de Mme la Présidente

Madame la Présidente,

Je vous prie de trouver ci-joint les éléments de réponse que je souhaite apporter au rapport d'observations définitives que vous m'avez transmis dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Priest pour les exercices 2011 à 2016.

Je vous en souhaite bonne réception.

Je vous prie d'accepter, Madame la Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Maire,

Gilles GASCON

REPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATION DEFINITIF /EXAMEN DE GESTION COMMUNAL DE LA
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

PERIODE 2011/2017

PARTIE 2 /Suivi des recommandations du précédent contrôle PARTIES 3 /Qualité de l'information
comptable et financière et Parties 4/ Analyse financière et Parties 6/La commande publique

06/04/2018

2 –LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRECEDENT CONTROLE

La commune prend acte des remarques formulées sur l'approfondissement des outils de valorisation des avantages en nature dont bénéficient les secteurs associatifs.

3 –LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Au regard des observations soulevées par la chambre sur l'information budgétaire et bilancielle la commune prend note des recommandations émises.

4 –L'ANALYSE FINANCIERE

La commune partage globalement l'analyse financière rétrospective telle qu'elle est exposée dans la partie 4 au regard des éléments financiers avancés par la chambre à partir des comptes administratifs.

Concernant les conséquences de l'analyse prospective et la formalisation d'une stratégie budgétaire et financière évoquée au 4.6 la commune tient à souligner que cette dernière doit s'appuyer également sur les variables socio-économiques et démographiques (d'ailleurs mentionnées au 1- présentation de la commune page 7).

En effet le budget communal de la commune est contraint par la croissance démographique et représente également un outil de redistribution qui s'inscrit dans des normes comptables et budgétaires à respecter. Et donc la formalisation d'une stratégie budgétaire et financière ne peut être strictement le reflet d'une prospective comptable.

6 –LA COMMANDE PUBLIQUE

Compte tenu des éléments relevés par la chambre, la commune retient les remarques et constats réalisés afin d'améliorer et respecter l'application des règles de la commande publique.

7- L'EXERCICE DE LA COMPETENCE SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE

La commune prend acte des conclusions de la chambre concernant l'exercice de cette compétence, tout en précisant que cela s'inscrit dans un contexte tendu en matière d'évolution des effectifs issue de la croissance démographique. Tout en maîtrisant ses dépenses, la commune doit être en mesure de répondre aux enjeux d'accueil et de service attendu par les familles venues s'installer à Saint Priest.

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

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr