

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CRÉMIEU **(Département de l'Isère)**

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 25 octobre 2024.

AVANT-PROPOS

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 Crémieu pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 5 février 2024, adressée à M. Alain Moyne-Bressand, maire en fonctions du début de la période sous revue jusqu'au 31 mai 2024, et par lettre notifiée le 6 juin 2024, à Mme Isabelle Flores, maire lui ayant succédé.

Ce contrôle a donné lieu à un rapport séparé sur la politique sportive, réalisé dans le cadre d'une enquête sur la jeunesse et le sport.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 juillet 2024 avec Mme Isabelle Flores et le 23 juillet 2024 avec M. Alain Moyne-Bressand.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 5 août 2024, a été adressé le 3 septembre 2024 à Mme Isabelle Flores. Le rapport a également été adressé le 3 septembre 2024 à M. Alain Moyne-Bressand qui l'a reçu le 11 septembre 2024.

Un extrait du ROP a été adressé le 4 septembre 2024 à M. Patrice Gros, directeur académique des services de l'Education nationale de l'Isère.

Après avoir examiné les réponses apportées à ses observations provisoires, la chambre a arrêté le 25 octobre 2024 les observations définitives objet du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL GLOBALEMENT CORRECT	8
1.1 Une instabilité institutionnelle.....	8
1.2 Des délégations aux adjoints à préciser.....	8
1.3 Un droit à la formation des élus peu mobilisé.....	9
1.4 Des indemnités respectant le plafond légal	9
1.5 Des frais de manifestation et de représentation et de fêtes et cérémonies fluctuants dont le suivi est difficile	11
1.6 Un risque de conflit d'intérêts à mieux maîtriser	12
2 DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES À FORMALISER	12
2.1 Une gestion des ressources humaines en cours de régularisation	13
2.1.1 Des effectifs en hausse	13
2.1.2 Un régime de temps de travail récemment adopté	13
2.1.3 Un régime indemnitaire à régulariser	14
2.2 Des achats publics à passer dans les règles malgré leur faible montant.....	15
2.2.1 L'absence d'outils pour encadrer les achats.....	15
2.2.2 L'absence de planification des achats	16
2.2.3 Des achats de faibles montants qui doivent respecter un certain formalisme.....	16
2.2.4 Des irrégularités sur certains marchés de travaux.....	17
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA QUALITÉ COMPTABLE.....	19
3.1 Une information budgétaire et financière perfectible.....	19
3.1.1 Des prévisions budgétaires qui ne permettent pas une bonne information du conseil municipal.....	19
3.1.2 Des documents budgétaires à améliorer.....	20
3.1.3 L'absence de publication des documents d'information budgétaire en ligne	21
3.2 Une tenue des comptes perfectible	22
3.2.1 Des opérations de fin d'année mal maîtrisées	22
3.2.2 Un suivi du patrimoine à mettre en place.....	23
3.2.3 Une absence de provisionnement qui pèse sur la capacité d'autofinancement de la commune	24

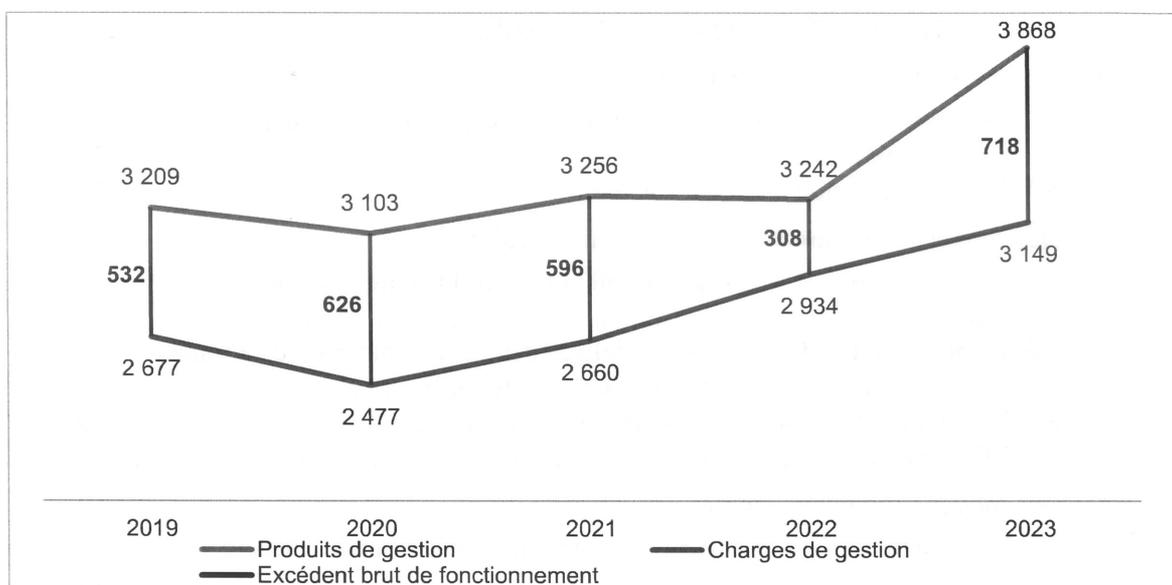
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE.....	25
4.1 Un cycle de fonctionnement qui génère un excédent brut de fonctionnement faible au regard de la moyenne des communes de même catégorie	25
4.1.1 Des produits de gestion qui augmentent de façon conjoncturelle en 2023	26
4.1.2 Une augmentation des charges due à la masse salariale	28
4.2 Un cycle d'investissement porté par l'emprunt.....	29
4.2.1 Un financement des investissements soutenu par l'emprunt en raison d'une CAF nette faible	29
4.2.2 Des dépenses d'investissement concentrées sur les travaux de voirie et d'aménagement urbain	31
4.3 Un fonds de roulement fragile.....	32
4.4 Un endettement élevé	33
5 UN PILOTAGE DE LA POLITIQUE SCOLAIRE À AMÉLIORER	33
5.1 Un défaut de pilotage de la politique scolaire	34
5.1.1 La connaissance imparfaite des effectifs scolaires de la commune de Crémieu	34
5.1.2 La participation versée à l'école privée.....	35
5.2 Des moyens humains et matériels à mieux calibrer	37
5.2.1 Un ensemble de services complet et inconditionnel pour les familles	37
5.2.2 Une présence des agents spécialisés des écoles maternelles à mieux adapter au service attendu en école maternelle	38
5.2.3 Un entretien courant des bâtiments à revoir	39
5.2.4 Des plans particuliers de mise en sécurité à mieux mettre en œuvre	39
5.3 Des moyens financiers stables.....	40
5.3.1 Des dépenses qui évoluent peu en dehors du personnel affecté à l'école	40
5.3.2 Des crédits de fonctionnement pédagogique courant stables.....	41
5.3.3 Une gestion du patrimoine scolaire à mieux planifier.....	41
ANNEXES	42
Annexe n° 1. La législation sur les achats durables	43
Annexe n° 2. La réforme de la fiscalité des communes	44

SYNTHÈSE

La commune de Crémieu est située dans le Nord-Isère. Elle compte près de 3 500 habitants. Il s'agit d'une des six « polarités » de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné.

La situation financière de la commune est préoccupante. Après plusieurs années de baisse de l'excédent brut de fonctionnement, la légère amélioration de 2023 n'est que conjoncturelle. Seule la dynamique des produits fiscaux, dont la croissance est portée par l'indexation des bases à l'inflation est acquise à la commune et lui a permis de retrouver de faibles marges de manœuvre.

Formation et évolution de l'EBF entre 2019 et 2023 (en k€)



Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le niveau de la capacité d'autofinancement (CAF) nette, qui est la ressource durable représentant l'excédent annuel de ressources internes sur les charges de fonctionnement disponible après remboursement des annuités de la dette, était négatif en 2022, ce qui signifie une incapacité à financer tout nouveau projet d'investissement sur ses fonds propres. En 2023, la CAF nette demeure inférieure d'environ un tiers à celle dégagée par les communes iséroises de même strate (94 € par habitant à Crémieu, contre 149 € par habitant au niveau départemental). Le niveau d'endettement de la commune, très élevé (1 265 € par habitant contre 680 € par habitant des communes comparables) et la faible maturité de la dette limitent les capacités de la commune à souscrire de nouveaux emprunts pour financer de nouveaux investissements.

La situation financière étant structurellement fragile, les marges de manœuvre sont à rechercher dans l'optimisation des dépenses. Depuis une dizaine d'années, les dépenses d'investissement de la commune de Crémieu sont consacrées à près de 80 % à des opérations

d'aménagement urbain ou de voirie, compétence qui était exercée par la communauté de communes de l'Isle-Crémieu, puis restituée au moment de la création de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné. Les finances de la commune sont impactées par cette situation.

**Répartition des opérations d'investissement par catégories
(en coût supporté par la commune, net des subventions)**

voirie/éclairage public/aménagement; 4 706 045	patrimoine historique; 983 254	patrimoine scolaire; 647 579
	sécurité; 199 921	

Source : CRC, d'après les documents de la commune.

Son effectif ne permet pas à la commune de disposer d'un binôme d'agents sur chaque fonction administrative ou technique. Afin de garantir la continuité du service, la commune devra veiller à rédiger des procédures précises. Elle devra également clarifier le positionnement des élus et des services.

La commune de Crémieu dispose d'un patrimoine scolaire relativement récent et adapté. Elle offre des services facultatifs périscolaires suffisants en termes de capacité d'accueil et structurés autour de projets pédagogiques. Son pilotage de la politique scolaire, notamment l'adaptation du patrimoine aux besoins futurs, serait amélioré par une meilleure connaissance de la population d'âge scolaire. L'école maternelle est utilisée en dessous de ses capacités, ce qui induit des frais de fonctionnement plus élevés par élève. Une programmation annuelle et pluriannuelle des travaux à réaliser doit être mise en œuvre. De manière générale, une meilleure connaissance des dispositifs financiers et pédagogiques nationaux permettrait à la commune d'optimiser le fonctionnement de ses deux écoles.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Mettre en place le droit à la formation des élus.

Recommandation n° 2. Mettre en œuvre les obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts.

Recommandation n° 3. Formaliser les procédures pour garantir la continuité de service.

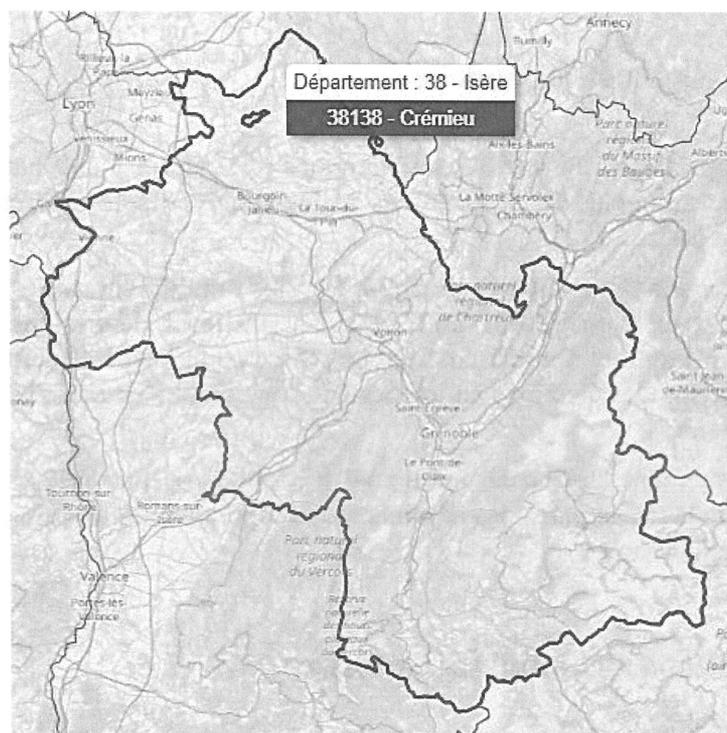
Recommandation n° 4. Supprimer la prime de service irrégulière.

Recommandation n° 5. Appliquer les obligations qui s'imposent aux communes de plus de 3 500 habitants en matière budgétaire et comptable.

INTRODUCTION

La commune de Crémieu est située à 40 km de Lyon et 80 km de Grenoble, dans le Nord-Isère. Il s'agit d'une ville médiévale qui compte encore de nombreux vestiges, et qui est classée en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager.

Carte n° 1 : Situation de la commune de Crémieu dans le département de l'Isère



Source : observatoire des territoires

La ville comptait 3 553 habitants en 2021¹ ; elle a connu une forte croissance démographique jusqu'au début des années 2000.

La commune appartenait auparavant à la communauté de communes de l'Isle-Crémieu. La commune est désormais une des six « polarités » urbaines de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné (CCBD) dont le siège est à Arandon-Passins et qui comprend 78 100 habitants. Elle constitue ainsi la ville centre d'un bassin de vie qui réunit 13 communes² totalisant 13 120 habitants. Il y a de plus une continuité urbaine avec la commune voisine

¹ 3 553 en population totale dont 3 490 habitants pour la population municipale et 63 pour la population comptée à part ; source dossier complet INSEE.

² Annoisin-Chatelans, Chozeau, Crémieu, Dizimieu, Hières-sur-Amby, Leyrieu, Moras, Optevoz, Panossas, Siccieu-Saint Julien-Carisieu, Vernas, Veysillieu et Villemoirieu.

de Villemoirieu³. La commune est représentée à la CCBD par trois conseillers communautaires, dont une est membre du bureau.

1 UN FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL GLOBALEMENT CORRECT

1.1 Une instabilité institutionnelle

Crémieu appartient à la strate des communes de 2 500 à 3 499 habitants. Le conseil municipal est donc composé de 23 membres et le nombre d'adjointes et adjoints ne peut dépasser six personnes⁴.

Lors des élections municipales de 2020, les élus ont été renouvelés à 65 %. M. Alain Moyne-Bressand est resté maire. De 2022 à 2024, plusieurs démissions sont intervenues, jusqu'à ce qu'aucun candidat non-élu en 2020 ne puisse compléter l'effectif pour maintenir le conseil municipal à 23. Des élections anticipées ont donc eu lieu en mai 2024 et Mme Isabelle Flores a été élue maire.

Le fonctionnement du conseil municipal n'appelle pas par ailleurs d'observation en termes de respect de la parité parmi les adjoints, du nombre de réunions, du quorum et du droit d'expression de l'opposition.

1.2 Des délégations aux adjoints à préciser

Au cours des deux dernières mandatures, des délégations ont été consenties au maire, aux adjoints et aux conseillers délégués ainsi qu'à certains agents de la collectivité. La délégation accordée au maire par le conseil municipal 2020 reprenait l'intégralité des délégations permises par l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La délégation a été retirée par délibération le 3 juillet 2023, puis une nouvelle délégation plus restreinte a été prise en août 2023.

Les délégations aux adjoints et aux agents communaux étaient rédigées en des termes précis et clairs. Un ordre de priorité pour les domaines de délégation partagés, ou pour assurer la suppléance, pourrait être mis en place afin de simplifier la gestion administrative courante.

³ Le PADD annexé au PLU de Crémieu fixe parmi les objectifs « conforter l'idée d'un pôle urbain avec Villemoirieu ».

⁴ Article L. 2121-2 du CGCTifc.

1.3 Un droit à la formation des élus peu mobilisé

Conformément à la loi⁵, le conseil municipal a délibéré chaque année sur un plan de formation des élus. En revanche, le bilan des formations réalisées ne figure pas en annexe du compte administratif alors qu'il s'agit d'une obligation. Dans les faits, peu de formations pour les élus ont été réalisées. Il s'agit pourtant d'un élément important pour la qualité de la démocratie locale.

Tableau n° 1 : Dépenses de formation des membres du conseil municipal (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Budget de formation voté</i>	0	3 450	4 300	4 600	4 750
<i>Dépenses de formation réalisées (c/6535 et 65315)</i>	0	0	2 961	1 444	380
<i>Taux de réalisation</i>		0 %	69 %	31 %	8 %

Sources : délibérations et grands livres

La chambre encourage la commune à respecter la législation en matière de formation des élus, notamment en débattant chaque année du bilan de ces formations. Les élus doivent se saisir davantage des possibilités de formation qui leur sont offertes, comme en finances et en urbanisme, et cela d'autant plus que le contexte juridique et financier des collectivités est évolutif.

Recommandation n° 1. Mettre en place le droit à la formation des élus.

1.4 Des indemnités respectant le plafond légal

Les indemnités maximales des élus municipaux sont fixées par le CGCT⁶ en fonction de la population de la commune. Le maire bénéficie automatiquement de l'indemnité maximale prévue, sauf délibération contraire. Des majorations individuelles aux taux de principe sont prévues pour les indemnités des élus des communes sièges de bureaux centralisateurs du canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton, ce qui est le cas de Crémieu.

Sur la période de contrôle, la municipalité a fait le choix de donner une indemnité à tous les membres de l'exécutif, adjoints, conseillers délégués, et leur a attribué le même taux de 14,85 %, ainsi que la majoration de 15 %. Le total respecte l'enveloppe maximale légale.

⁵ Articles L. 2123-12 à L. 2123-16 ; depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite Engagement et Proximité, une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal doit délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

⁶ Articles L. 2123-20 à L. 2123-24-2 du CGCT.

Tableau n° 2 : Taux et montants des indemnités votées par le conseil municipal

	Avant le 1 ^{er} juillet 2020			Du 1 ^{er} juillet 2020 à mai 2024		
	Maire	Adjointes et adjoints	Conseillères et conseillers délégués	Maire	Adjointes et adjoints	Conseillères et conseillers délégués
<i>Taux maxi légal en % de l'indice terminal de la grille FP (hors majoration)</i>	51,6 %	19,8 %	Selon enveloppe globale	51,6 %	19,8 %	Selon enveloppe globale
<i>Taux voté par le conseil municipal de Crémieu</i>	51,6 % + majoration de 15 %	14,53 % + majoration de 15 %	14,53 % + majoration de 15 %	51,6 % + majoration de 15 %	14,85 % + majoration de 15 %	14,85 % + majoration de 15 %
<i>Montant brut de l'indemnité mensuelle + la majoration de 15 % perçues en € (au moment du vote ; les indemnités ont augmenté avec l'évolution du point d'indice en cours de mandat)</i>	2 007 € + 301 €	565 € + 85 €	565 € + 85 €	2 007 € + 301 €	578 € + 87 €	578 € + 87 €

Source : CGCT, délibérations de la commune de Crémieu

*délibération adoptée en 2014 non communiquée

Tableau n° 3 : Montant global des indemnités versées aux élus (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Indemnités des élus</i>	75 241	79 124	91 040	93 015	79 158
<i>Cotisations</i>	12 110	12 076	17 041	16 060	14 799

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La réglementation⁷ prévoit que le conseil municipal délibère sur les modalités de remboursement des frais aux élus ou sur l'octroi de frais de représentation au maire. Les déplacements des élus hors du territoire de la commune ainsi que les frais exposés à cette occasion doivent faire l'objet d'un mandat spécial confié avant le déplacement par délibération du conseil municipal. Selon le Conseil d'État, ce mandat spécial comprend « toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse »⁸. Les missions exercées dans le cadre du mandat spécial doivent revêtir un caractère exceptionnel, c'est à dire différer des missions traditionnelles de l' élu et être temporaires. Il n'y a eu aucun frais remboursé aux élus sur la période.

⁷ Article L. 2123-18 du CGCT : remboursement forfaitaire des frais de mission dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

⁸ CE, 24 mars 1950, *Sieur Maurice*.

1.5 Des frais de manifestation et de représentation et de fêtes et cérémonies fluctuants dont le suivi est difficile

Les frais de manifestation et de représentation comprennent notamment les frais de bouche d'événements organisés par la collectivité et de repas de travail justifiés par un intérêt local. Les frais de représentation peuvent être retracés dans le compte 6232 « fêtes et cérémonies », pour les événements publics, mais plus généralement au compte 6257 « réceptions » pour les événements hors fêtes et cérémonies. L'instruction budgétaire M57 distingue les repas d'affaires ou de mission non rattachables à des événements plus larges, qui doivent être enregistrés au compte 6238 « divers ».

Les justifications des frais de réception produites aux fins de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet. La décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324, confirme la nécessité de produire de tels justificatifs pour apprécier l'intérêt public local de la dépense. Ces pièces sont en outre demandées par l'URSSAF pour distinguer les avantages en nature des frais professionnels⁹. Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, à l'ensemble des factures de restaurant. Aucune anomalie n'a été constatée sur ce point au cours de la période contrôlée.

Le total des frais de relations publiques, réception, représentation et de manifestations diverses a baissé fortement en 2020 et 2021 en lien avec la crise sanitaire. À partir de ce dernier exercice, le compte 6232 « fêtes et cérémonies » est concentré sur les cérémonies, mais contient encore certains événements non publics. Les frais de manifestation sont plus élevés les années où les Médiévales, manifestation portée par la commune, sont organisées, comme en 2019 et 2023. Les frais de repas d'affaires sont enregistrés au compte 6257 « réceptions » et non au compte 6238 « divers ». Les affectations comptables devront être rectifiées conformément à la législation pour permettre une plus grande transparence sur ces frais.

Tableau n° 4 : Montant des frais de manifestation et de représentation (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Relations publiques c/623</i>					93 263
<i>Fêtes et cérémonies c/6232</i>		23 250	34 197	52 251	
<i>Foires et expositions c/6233</i>		317		300	
<i>Divers relations publiques c/6238</i>	4 090	186	205		
<i>Déplacements, missions et réceptions c/625</i>					551
<i>Réceptions c/6257</i>	167 979	5 990	5 108	12 599	
<i>Total général</i>	172 069	29 742	39 510	65 150	93 814

Source : grands livres

⁹ Circulaire DSS/SDFSS/5 B n° 2005-389 du 19 août 2005 et paragraphe 360 du guide des frais professionnels publié sur le bulletin officiel de la Sécurité sociale.

1.6 Un risque de conflit d'intérêts à mieux maîtriser

La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a instauré une obligation d'information sur les règles déontologiques auprès des nouvelles municipalités. Ainsi, lors de la première réunion du conseil municipal, le nouveau maire doit donner lecture de la charte de l'élu local qui comporte sept règles déontologiques¹⁰. La charte a été lue aux nouveaux membres du conseil municipal lors de la séance du 26 mai 2020 d'installation du conseil municipal et d'élection du maire et des adjoints.

En pratique, les élus sont très présents dans le fonctionnement administratif de la commune, alors que les délégations de compétences ne prévoient pas ce point, ce qui peut présenter un risque de conflit d'intérêts, soit une « *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics et privés qui est de nature à influencer, ou à paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »¹¹, comme cela a été constaté pour la politique du sport (cf. rapport sur l'enquête sport).

En réponse aux observations provisoires, la commune indique procéder à un recensement des engagements de chacun des élus en début de mandat. Les dépôts sont mentionnés dans les comptes rendus des conseils municipaux, mais pas dans toutes les délibérations. Ainsi, les délibérations sur les conventions d'objectifs et de moyens passées chaque année avec l'association ARRC ne mentionnent pas toujours le dépôt des élus présents au bureau de cette association, information qu'on retrouve dans les comptes rendus détaillés du conseil. Le report de l'information sur les délibérations améliorerait la transparence.

Recommandation n° 2. Mettre en œuvre les obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts.

2 DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES À FORMALISER

Au vu des effectifs, et en dépit de leur augmentation, les fonctions administratives sont souvent exercées par un seul agent, ce qui fait peser un risque sur la continuité de service. Par exemple, une seule agente est en charge des ressources humaines et des finances, et assure donc les paies et le mandatement. Pour autant, très peu de procédures formalisées existent. Leur mise en place sécuriserait le fonctionnement de la commune en garantissant la continuité de service en cas d'absence d'un agent.

Recommandation n° 3. Formaliser les procédures pour garantir la continuité de service.

¹⁰ Articles L. 1111-1-1 et L. 2121-7 du CGCT.

¹¹ Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

2.1 Une gestion des ressources humaines en cours de régularisation

2.1.1 Des effectifs en hausse

Les charges de personnel augmentent sensiblement, + 5,6 % en moyenne par année, du fait de la hausse progressive des effectifs permanents (+ 5,35 agents en équivalents temps plein et sur emplois permanents entre 2019 et 2023 sur un total de 32 ETP en 2023) dont le détail est présenté au chapitre « *charges de gestion en croissance* » de l'analyse financière.

Tableau n° 5 : Effectifs au 31/12 par catégorie entre 2019 et 2023

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP
Titulaires										
<i>Catégorie A</i>	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
<i>Catégorie B</i>	4	3,83	5	4,83	6	5,83	7	6,83	7	6,83
<i>Catégorie C</i>	18	18	17	17	22	21,24	23	21,21	20	19,09
<i>Total titulaires</i>	24	23,83	24	23,83	30	29,07	32	30,04	29	27,92
Agents contractuels sur emplois permanents										
<i>Catégorie A</i>										
<i>Catégorie B</i>										
<i>Catégorie C</i>					1	0,55	4	2,26	3	1,26
<i>Total contractuels</i>	0	0	0	0	1	0,55	4	2,26	3	1,26
TOTAL	24	23,83	24	23,83	31	29,62	36	32,3	32	29,18

Source : commune

2.1.2 Un régime de temps de travail récemment adopté

La commune a délibéré sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en mai 2024, soit vingt-deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme. Une délibération approuvée le 5 juillet 2001 avait seulement « *adopté le principe de la démarche ARTT à compter du 1^{er} janvier 2002* », mais le protocole définissant les cycles de travail applicables dans la commune n'avait jamais été produit.

Le 29 avril 2024, le conseil municipal a validé les cycles de travail réalisés en pratique depuis 2002. La commune utilise deux cycles de travail pour ses agents en fonction des services auxquels ils appartiennent (35 heures sur 4 ou 4,5 jours ou 37 heures sur 4,5 jours assortis de 12 jours de RTT). La directrice générale des services travaille sur un cycle de 39 heures, 4,5 jours par semaine assorti de 23 jours de RTT annuels.

Le règlement intérieur du personnel, approuvé le 24 juin 2019, n'est pas à jour des dernières évolutions, notamment en matière de congé paternité et de cycles de travail. Il manque de précision sur l'organisation du temps de travail et les éléments de la rémunération. En réponse aux observations provisoires, la commune indique qu'il va être mis à jour en 2025.

Enfin, les lignes directrices de gestion, rendues obligatoires par la loi du 6 août 2019, pour notamment définir les conditions de promotion et de valorisation des parcours, ont été valablement approuvées en 2021.

2.1.3 Un régime indemnitaire à régulariser

La commune a délibéré sur son régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)¹² en 2022, tardivement par rapport à l'entrée en vigueur du nouveau régime indemnitaire. L'architecture de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) a été correctement définie en créant des groupes fonction.

Depuis le 1^{er} janvier 1984, les collectivités ne peuvent plus instaurer de prime de fin d'année¹³, ni modifier ou moduler les conditions d'attribution de la prime antérieurement créée et conservée à titre d'avantage acquis. Le conseil d'État estime que le législateur a entendu garantir aux agents des collectivités locales le maintien, des « *avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale* »¹⁴. Cependant, les primes adoptées avant 1984 et maintenues ne peuvent plus être versées que dans des conditions identiques de celles qui prévalaient alors¹⁵.

Une prime de fin d'année est encore versée aux agents titulaires et aux agents contractuels. La commune s'appuie sur une délibération du 6 décembre 1985 qui fait entrer au budget de la commune une prime versée par l'amicale du personnel depuis 1978. Le dispositif existant a été modifié par délibération du 29 juin 2023 qui a apporté des précisions sur les modalités d'attribution en cas de départ de l'agent ou d'absence. En valeur, cette prime représente un 13^{ème} mois, versée en deux fois (100 % du traitement indiciaire de base de l'indice majoré détenu au moment du versement, montant de la nouvelle bonification indiciaire et régime indemnitaire).

Au vu de la modification des conditions d'attribution de la prime, la chambre constate le caractère irrégulier de cette prime de fin d'année.

¹² Le RIFSEEP a été instauré par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014, pour remplacer la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique d'État ; il concerne l'ensemble des filières, à l'exception notamment de la filière de la police municipale qui conserve un régime indemnitaire spécifique. Il comprend une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. L'IFSE est versée mensuellement, et tend à valoriser l'exercice des fonctions.

Le régime indemnitaire peut par ailleurs tenir compte de résultats collectifs d'un service (article L. 714-5 du code général de la fonction publique).

¹³ CE, n° 77715 du 28 novembre 1990.

¹⁴ CE, n° 97549 du 1^{er} octobre 1993.

¹⁵ CE, n° 153685 du 6 novembre 1998.

Recommandation n° 4. Supprimer la prime de service irrégulière.
--

2.2 Des achats publics à passer dans les règles malgré leur faible montant

2.2.1 L'absence d'outils pour encadrer les achats

Le conseil municipal a délégué sa compétence au maire en matière de signature et exécution de l'ensemble des marchés publics et accords-cadres dans la limite des crédits inscrits au budget. Une CAO a été constituée, mais n'a pas été réunie pendant la période sous revue, en l'absence de procédure formalisée. Il n'existe pas de commission dédiée à l'examen des procédures adaptées. Les adjoints sont associés aux procédures, en fonction de leurs délégations, au sein d'une commission « acheteur » dont le fonctionnement n'est pas formalisé et dont l'activité ne donne pas lieu à des procès-verbaux.

La commune n'a pas fixé d'orientation pour les services acheteurs alors que la réussite des objectifs imposés par le législateur (cf. annexe sur les achats durables) implique une acculturation des services à l'achat durable dans toutes ses dimensions (sociales et environnementales) et à tous les niveaux de la commande publique utiles à sa mise en œuvre (critères de notation des offres, labels, marchés réservés).

La commune utilise un logiciel professionnel de rédaction des marchés, mais aucune procédure n'existe. La rédaction de notes de procédures permettrait de rappeler les grands principes de la commande publique et les règles, notamment aux élus qui interviennent fréquemment dans les consultations.

Par exemple, le formalisme de la signature des actes doit être amélioré. Les devis, bons de commandes, et actes d'engagement sont le plus souvent signés par le maire sans mention de sa qualité et de sa fonction ; or l'article 1367 du code civil, applicable en matière de marchés publics, impose que la signature « *identifie son auteur* ». Par ailleurs, les actes d'engagement doivent comprendre deux signatures de même type (électronique ou manuscrite). En cas de dualité de mode de signature, seul le contrat signé électroniquement a le statut de document original, et en l'absence de signature électronique de la part des représentants des deux parties, le document est dépourvu de force juridique. Or les entreprises sont amenées à utiliser des dispositifs de signature électronique dans des procédures de plus en plus souvent dématérialisées, alors que la commune de Crémieu continue à rematérialiser les actes d'engagement pour les signer de façon manuscrite¹⁶.

¹⁶ Le « guide très pratique de la dématérialisation des marchés publics pour les acheteurs » publié par la DAJ du ministère de l'Economie et des finances indique que « *L'autre document (portant une signature électronique et une manuscrite) n'est qu'une copie. Aucune des deux parties ne dispose d'un original signé des deux parties. Une telle situation est donc à éviter.* ».

2.2.2 L'absence de planification des achats

Les services ne disposent pas de tableaux de bord de suivi des procédures en cours, ni ne planifient les procédures à venir.

La commune de Crémieu n'a pas eu à réaliser d'achats au-delà du seuil des procédures formalisées durant la période sous revue.

La commune a indiqué quels étaient les montants attribués chaque année sous forme de marchés. Le présent tableau ne comporte que les achats réalisés dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, auxquels il faudrait ajouter les marchés signés sur présentation d'un devis unique, sans mise en concurrence préalable pour les achats dits de faible montant.

Tableau n° 6 : Nombre et montant des marchés passés après procédure de mise en concurrence

	2019	2020	2021	2022	2023
Montants marchés de travaux attribués € HT	2 524	35 000	396 789	199 643	
Montants marchés fournitures attribués € HT		200 000			200 000
Montants marchés services attribués € HT	6 000	92 600	47 699		56 633
Montants totaux des marchés attribués HT	2 530 000	327 600	444 488	199 643	256 633
Nombre de procédures formalisées	0	0	0	0	0
Nombre de procédures adaptées	2	2	2	1	4
Nombre d'accords-cadres	1	1	0	0	1
Nombre de groupements de commandes	1	0	0	0	0

Source : commune de Crémieu

2.2.3 Des achats de faibles montants qui doivent respecter un certain formalisme

En application de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes. Toutefois, il doit veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. Dans tous les cas, l'acheteur public doit respecter les trois principes à valeur constitutionnelle énoncés à l'article L.3 du code de la commande publique :

- principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de commande publique ;
- principe d'égalité de liberté d'accès à la commande publique ;
- principe de transparence des procédures.

Ces principes fondamentaux de la commande publique se déclinent dans la mise en œuvre des pratiques professionnelles suivantes :

- prendre en considération l'ensemble du besoin à l'échelle d'une opération ou d'une prestation homogène, sans le découper artificiellement et définir ce besoin suffisamment précisément en amont pour ne pas acquérir des prestations superflues ;

- respecter le principe de bonne utilisation des deniers publics : l'acheteur doit posséder une bonne connaissance du secteur économique concerné avant la conclusion d'un marché ;
- ne pas contracter systématiquement avec le même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin (si l'acheteur a connaissance d'une pluralité de prestataires, il doit effectuer une veille économique épisodique).

La revue des dépenses de la commune de Crémieu montre que plusieurs marchés ont été conclus sans mise en concurrence, avec un recours parfois récurrent au même opérateur sur plusieurs années :

- mise en sécurité du clos Bouillet (35 k€, en 2023, « Moyne tradition ») ;
- renouvellement parc informatique (2021, 24 k€, « informatique online ») ;
- location de bennes (entre 15 et 23 k€ par année 2019-2023 ; « avenir recyclage ») ;
- aménagement voirie 18 k€ en 2023 ; aménagements places, 10 k€ en 2023, tiers « Chazal » ;
- nouvelle sono (« OB musique », en 2023, 6 k€) ;

Enfin, l'association ARRC a été retenue pour plusieurs types de prestations (entretien d'espaces verts, petits travaux de maçonnerie) entre 2019 et 2023 sans qu'elles donnent lieu à une mise en concurrence pour des prestations d'entretien d'espaces verts et de réfection de patrimoine bâti.

Tableau n° 7 : Sommes versées entre 2019 et 2023 à l'association ARRC (hors subventions)

Compte	Somme
611	55 783 €
61521	30 982 €
2152	29 560 €
615231	21 451 €
2315	7 975 €
61558	1 072 €
615221	300 €
Total général	147 122 €

Source : CRC, d'après les grands livres comptables

Pour ces achats, la commune doit donc veiller à ne pas contracter systématiquement avec le même fournisseur, conformément aux dispositions de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique. Cependant, elle peut introduire des critères spécifiques pour les structures d'insertion par l'activité économique dans le cadre de marchés réservés.

2.2.4 Des irrégularités sur certains marchés de travaux

La commune a conduit plusieurs opérations d'envergure sur son patrimoine, dont le montant restait toutefois toujours sous le seuil de la procédure formalisée.

L'opération la plus importante depuis 2019 a été l'aménagement des entrées de ville (2,67 M€ entre 2021 et 2023).

La publicité a été conduite dans des délais courts au regard du montant estimatif des travaux (publication le 15 mars 2019 et délai de remise des offres le 9 avril 2019, soit 25 jours).

36 entreprises ont téléchargé les DCE. Seules quatre d'entre elles ont répondu et ont déposé cinq offres (deux offres pour le lot 1, trois offres pour le lot 2). Ce faible niveau de réponse peut s'expliquer par le délai court laissé aux entreprises pour apporter leur réponse ainsi que par l'échéance du début de l'exécution du marché, les premières prestations étant attendues pour les mois de juillet et août 2019, soit deux mois après la notification des accords-cadres.

Le rapport d'analyse des offres est un outil d'aide à la décision des élus. Or le document produit par le maître d'œuvre n'apporte pas d'éléments de jugement de l'offre mais se borne à faire le constat de la complétude de l'offre sans en faire l'analyse de fond. Les commentaires ne sont pas de nature à départager les offres qui d'ailleurs obtiennent la même note en ce qui concerne le lot 1 et des notes très proches pour le lot 2. La phase de négociation, uniquement pour le lot 2, n'a pas été mobilisée pour faire évoluer les offres sur les caractéristiques techniques, mais uniquement sur le prix.

Une seconde opération a été examinée pour la passation et l'exécution des marchés de travaux : rénovation de la « Porte de la Loi », édifice monumental mentionné en 1 400, classé à l'inventaire des monuments historiques, et opération complexe au regard des contraintes associées à son caractère patrimonial.

La publicité de la procédure a eu lieu du 30 juillet au 13 septembre 2021 sur la plateforme acheteur et par un encart dans le *Dauphiné libéré*.

Plusieurs éléments relatifs à la procédure manquent dans le rapport d'analyse des offres : traçabilité de la procédure avec le nombre de plis reçus, vérification des éléments administratifs relatifs à la candidature. Il est dans l'ensemble peu détaillé. Il propose d'attribuer les marchés à deux entreprises pour les lots 1 et 2 et ne donne pas d'indication complémentaire pour le lot 3 (pas de réflexion sur l'absence de réponse). Les difficultés concernant la matière première du chantier, des lauzes particulières pouvant être produites uniquement localement, ont abouti au rejet de l'offre du lot 2 par lettre du 24 novembre 2021, puis par le lancement d'une nouvelle procédure qui a permis au candidat de trouver les matières premières nécessaires.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA QUALITÉ COMPTABLE

3.1 Une information budgétaire et financière perfectible

3.1.1 Des prévisions budgétaires qui ne permettent pas une bonne information du conseil municipal

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et permet un vote éclairé des élus concernant le budget.

Les dépenses de fonctionnement sont surévaluées, et les recettes de fonctionnement sont sous-évaluées. Le budget primitif étant approuvé en avril, la réalisation en fin d'exercice devrait être proche de la prévision.

La commune a notamment inscrit des montants élevés de dépenses imprévues et de charges exceptionnelles à plusieurs reprises, dont la quasi-totalité n'a pas été utilisée¹⁷. Le passage à la nomenclature comptable et budgétaire M57 a mis fin à cette pratique, les inscriptions pour dépenses imprévues étant dorénavant limitées à la section d'investissement et exclusivement sous forme d'autorisations de programme.

Tableau n° 8 : Taux d'exécution en section de fonctionnement (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts dépenses (BP+DM)</i>	3 916 550	3 684 650	3 637 416	3 552 140	3 983 623
<i>Mandatés</i>	3 043 514	3 399 273	3 108 460	3 279 181	3 333 137
<i>% de réalisation DF</i>	77,71 %	92,25 %	85,46 %	92,32 %	83,67 %
<i>Crédits ouverts recettes (BP+DM)</i>	3 077 300	3 228 301	3 456 819	3 347 911	3 746 260
<i>Titrés</i>	3 480 860	3 376 930	3 479 023	3 486 151	4 055 135
<i>% de réalisation RF</i>	113,11 %	104,60 %	100,64 %	104,13 %	108,24 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs 2019 à 2023

Le niveau de réalisation du budget voté en section d'investissement est aléatoire. En 2021, année où l'écart est le plus significatif, les recettes réelles d'équipement (RAR compris) s'avèrent supérieures de 2,9 M€ aux prévisions budgétaires avec l'inscription d'un emprunt non prévu initialement. En dépenses, le niveau de réalisation reste faible – entre 60 % et 83 % des

¹⁷ En 2019, le budget principal a ouvert 250 k€ de crédits en dépenses imprévues, non utilisées, et 220 k€ en charges exceptionnelles (mandatées à hauteur de 4 k€) ; la même pratique est observée en 2021 (243 k€ inscrits en dépenses imprévues, non utilisées) et 2022 (213 k€, non utilisées).

crédits ouverts – sauf en 2021 et 2022, exercices au cours desquels des restes à réaliser ont été comptabilisés.

La pratique de la collectivité est d'annuler puis de réinscrire les crédits d'investissement d'une année sur l'autre, le cas échéant pour des besoins et des projets identiques, ce qui ne permet pas une lecture transparente du degré de mise en œuvre du budget voté par le conseil municipal.

Tableau n° 9 : Taux d'exécution en section d'investissement (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Crédits ouverts en dépenses d'investissement</i>	2 154 853	1 372 345	3 700 546	3 145 354	2 154 853
<i>Dépenses d'investissement mandatées</i>	1 302 105	1 146 928	1 491 815	1 601 968	1 302 105
<i>% de réalisation des dépenses d'investissement</i>	60,43 %	83,57 %	40,31 %	50,93 %	60,43 %
<i>RAR dépenses d'investissement</i>	0	0	1 968 512	1 361 108	0
<i>% de réalisation Dépenses d'investissement (y compris RAR N)</i>	60,43 %	83,57 %	93,51 %	94,20 %	60,43 %
<i>Crédits ouverts en recettes d'équipement</i>	1 630 526	1 372 930	4 313 153	921 947	1 630 526
<i>Recettes d'équipement titrées</i>	935 722	1 203 600	3 980 899	367 615	935 722
<i>% de réalisation des recettes d'équipement</i>	57,39 %	87,67 %	92,30 %	39,87 %	57,39 %
<i>RAR recettes</i>	0	0	3 230 450	549 947	0
<i>% de réalisation recettes d'équipement (y compris RAR N)</i>	57,39 %	87,67 %	167,19 %	99,52 %	57,39 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs 2019 à 2023

La commune devra améliorer ses prévisions pour permettre au conseil municipal de mieux exercer son contrôle sur les finances communales.

3.1.2 Des documents budgétaires à améliorer

Les documents budgétaires (compte administratif et budget primitif) ne comportent pas les informations générales (informations statistiques, fiscales et financières, I-A). Plusieurs annexes sont manquantes ou incomplètes. Par exemple, en ce qui concerne le CA 2023 : incohérence entre le total des emprunts, différent page 58 et 59 de l'état B1.2 ; état B1.3 non renseigné ; état B7.4 erroné ; état B11.1 sur les organismes de regroupement non renseigné ; état B.11.3 sur les budgets annexes non renseigné.

L'état B10 sur les organismes dans lesquels la commune a pris en engagement financier n'est pas renseigné alors la commune participe au capital de la SEM de Crémieu (voir ci-après).

L'état B7.3 sur les emprunts garantis n'est également pas renseigné alors que la commune a accordé sa garantie sur les emprunts souscrits par deux tiers :

- l'OGEC Saint-Augustin (école privée située à Crémieu) pour un emprunt d'un capital initial de 160 000 € (caution à 100 %) souscrit auprès de la caisse d'épargne en 2011.

- la SEMCODA : garanties apportées par la commune sur plusieurs emprunts souscrits entre 2007 et 2021 pour un montant de capital initial de 3,4 M€.

Ces garanties ne sont pas renseignées dans les documents budgétaires (CA et BP) alors qu'il s'agit d'informations obligatoires¹⁸.

La commune de Crémieu a dépassé le seuil de 3 500 habitants en population municipale à compter du 1^{er} janvier 2024. L'article L. 2311-4 du CGCT prévoit que les communes disposent d'un exercice budgétaire, à compter de la date de publication des résultats d'un recensement général de population, pour se conformer aux dispositions budgétaires et comptables liées à leur appartenance à une strate démographique différente. La commune de Crémieu devra donc respecter plusieurs nouvelles obligations en matière d'information budgétaire :

- réalisation d'un débat d'orientation budgétaire (article L. 2312-1 du CGCT) ;
- double présentation du budget : par nature et fonctionnelle (article L. 2312-1 du CGCT) ;
- rattachement des charges et des produits en section de fonctionnement (article L. 2312-3 du CGCT) ;
- annexes supplémentaires à joindre aux documents budgétaires (article L. 2313-1 du CGCT) ;
- inscription de dotations aux amortissements des immobilisations (article L. 2321-2 du CGCT) ;
- constatation des intérêts courus non échus.

Recommandation n° 5. Appliquer les obligations qui s'imposent aux communes de plus de 3 500 habitants en matière budgétaire et comptable.

3.1.3 L'absence de publication des documents d'information budgétaire en ligne

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit la mise en ligne d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif, du rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et de celle annexée au compte administratif, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations concernées.

Les seuls documents publiés sur le site internet sont les comptes rendus des conseils municipaux, le dernier datant du 13 juillet 2021, et les bulletins municipaux. Aucun document budgétaire, rapport d'orientations budgétaires ou note de synthèse de présentation du budget n'est mis en ligne.

La commune s'est engagée à développer la publication sur son site internet pour améliorer l'information donnée aux citoyens.

¹⁸ Annexe B10 de la maquette du compte administratif – nomenclature M57.

3.2 Une tenue des comptes perfectible

La commune ne dispose d'aucun budget annexe. Sur la période, elle est inscrite dans la catégorie des communes dont la population est comprise entre 2 000 et 3 499 habitants, appartenant à un EPCI à fiscalité unique (FPU). Elle utilisait la nomenclature comptable M14 jusqu'en 2022, puis la nomenclature M57 abrégée à partir de 2023.

3.2.1 Des opérations de fin d'année mal maîtrisées

L'ordonnateur doit suivre au moyen d'une comptabilité d'engagement les dépenses engagées mais non mandatées dans l'année N, dénommées restes à réaliser. Un état de ces dépenses est transmis au trésorier en début d'année N+1 pour en permettre la liquidation et le mandatement avant le vote du budget de l'année N+1.

En l'absence de déclaration de restes à réaliser au comptable par l'ordonnateur et/ou de délibération du conseil municipal autorisant le mandatement de dépenses dans la limite du quart des crédits ouverts au budget précédent (art. L. 1612-1 du CGCT), l'ordonnateur ne peut engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement avant le vote du nouveau budget.

Pourtant, plusieurs dépenses d'investissement ont été prises en charge par le comptable en 2019, 2020, et 2023 sans que les états ou décisions précités n'aient été produits.

En début d'année 2019, 16 mandats ont ainsi été émis en paiement de dépenses d'équipement avant le vote du budget le 5 mars 2019 sans crédits ouverts (bordereaux 13, 14 et 20 d'un montant total de 78 260 €).

En début d'année 2020, deux mandats ont été émis en paiement de dépenses d'équipement avant le vote du budget le 11 février 2020. Les pièces justificatives transmises au comptable à l'appui des mandats comprenaient un état des restes à réaliser pour l'exercice 2019 présentant un solde nul, et donc n'ouvrant pas droit à une prise en charge de ces mandats par le comptable public.

En début d'année 2021, l'ordonnateur a fourni un état des restes à réaliser au titre de l'année 2020 (218 k€ en dépenses d'investissement) mais qui n'a pas été repris dans le compte administratif 2020 ce qui constitue une importante omission. Les résultats tels qu'ils apparaissent au CA 2020 et au BP 2021 sont par conséquent inexacts ainsi que la délibération d'affectation des résultats 2020 sur l'exercice 2021 qui doit prendre en considération les restes à réaliser.

Les carences dans le traitement des opérations de fin d'année entraînent enfin un dépassement des délais globaux de paiement pour certains mandats.

L'ordonnateur doit veiller à ce que les restes à réaliser soient correctement enregistrés, sur la base du suivi des engagements comptables.

3.2.2 Un suivi du patrimoine à mettre en place

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, la responsabilité du suivi du patrimoine de la collectivité incombe de façon conjointe à l'ordonnateur et au comptable public. L'ordonnateur doit tenir un inventaire physique et comptable ; le comptable doit tenir l'état de l'actif immobilisé. Les documents doivent en principe correspondre sur le plan comptable et refléter un montant identique des immobilisations détenues par la collectivité.

Plus précisément, la commune doit disposer d'un inventaire physique qui lui permet d'identifier matériellement ses biens (par un système de numérotation ou de marquage numérique reporté physiquement sur les biens), de marquer leur entrée et leur sortie du patrimoine de la collectivité. La partie financière de l'inventaire des biens doit permettre à la collectivité de connaître l'état de ses immobilisations sur le plan financier, y compris leur amortissement, dans une logique de gestion de son patrimoine.

La commune tient un état comptable des immobilisations enregistrées depuis 2003. Toutefois, aucune sortie d'actif n'y est enregistrée ce qui n'est pas cohérent. De plus, elle ne suit pas la localisation de ses biens meubles par un marquage physique.

Il existe une différence importante entre l'état de l'actif du compte de gestion (30 M€) et l'état des immobilisations tenu par la commune (46 M€).

Par ailleurs, la commune enregistre 370 458 € de titres de participation au compte 261. Le détail de cet actif n'est pas connu des services et les annexes concernées ne sont pas complétées dans les documents budgétaires (CA et BP) alors qu'il s'agit d'informations obligatoires (voir ci-avant).

Les services de la trésorerie n'ont pas pu établir l'origine de ces prises de participation mais ont pu en déterminer les bénéficiaires : la SAEM de Crémieu pour 170 552,33 € (création en 1996), et la SEMCODA société d'économie mixte de construction du département de l'Ain pour 199 906 € (mandat pris en charge en avril 2014, motifs de la prise de participation non connus).

La SAEM de Crémieu¹⁹ est en cours de dissolution (son activité étant terminée) et le capital social devrait prochainement être remboursé à la commune en numéraire pour le montant des titres détenus par la commune, augmentés d'un boni de liquidation (210 k€).

L'article L. 2253-1 du CGCT pose l'interdiction pour les collectivités locales de participer au capital des sociétés commerciales n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou les activités d'intérêt général.

Dans le cas de la SEMCODA, les motifs de la prise de participation en 2014 n'ont pas été exposés par la commune qui n'a fourni que des délibérations postérieures (délibérations du 23 mars 2015 et du 30 juin 2017), sans lien avec la prise de participation initiale.

¹⁹ La SAEM de Crémieu est une société de construction, vente et location de terrain et d'immeubles à usage de bureaux, locaux industriels et commerciaux et ou à usage d'habitation principale.

Les élus doivent bénéficier d'une meilleure information sur la nature de ces participations et sur les motivations d'intérêt général qui les justifient.

3.2.3 Une absence de provisionnement qui pèse sur la capacité d'autofinancement de la commune

En 2006, la commune de Crémieu a vendu à une société civile immobilière (SCI) une parcelle de terrain en vue de la construction de garages. Cette dernière n'a pas réalisé les travaux dans les délais indiqués à l'acte de vente et s'est vue appliquer des astreintes journalières (300 € par jour) par la commune qui a émis 70 titres de recettes entre 2008 et 2014. Suite à une procédure judiciaire en contestation de ces amendes entamée en 2012, la cour d'appel de Grenoble a réduit la clause pénale à 20 000 € (arrêt du 5 novembre 2019).

La commune aurait dû constituer une provision pour risque dès l'ouverture du contentieux en 2012.

La commune a dû procéder à l'annulation des titres émis sur exercices antérieurs pour un montant de 706 583 €, répartis sur les exercices budgétaires 2020 et 2021. Cette annulation emporte plusieurs conséquences :

- les résultats des exercices 2008 à 2014 étaient surévalués du montant des titres émis ;
- l'annulation des titres surévalués impacte fortement les résultats des exercices 2020 et 2021.

Si la commune avait provisionné les titres dès l'ouverture du contentieux la charge aurait porté sur l'exercice 2012 et permis de présenter un résultat sincère dès cet exercice.

Tableau n° 10 : Titres annulés sur exercices antérieurs (en €)

	2020	2021
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	626 389	596 288
<i>en % des produits de gestion</i>	20,2 %	18,3 %
<i>+/- Résultat financier</i>	- 84 115	- 88 929
<i>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	- 564 617	- 136 796
<i>= CAF brute</i>	- 22 343	370 563
<i>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs en pourcentage de l'EBF</i>	90 %	23 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE

L'analyse financière est fondée sur les tableaux issus du logiciel des juridictions financières, ANAFI. Les comparaisons avec les communes de la même strate sont faites à partir des données disponibles sur les fiches « *comptes individuels des collectivités 2019 à 2022* ».

Plusieurs éléments de contexte ont des conséquences sur la situation financière de la commune :

- la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peu intégré, qui n'exerce notamment pas les compétences les plus coûteuses dont l'entretien et l'aménagement des voiries ; le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné (0,36) est inférieur de 3 points au CIF moyen des EPCI comparables (0,39) ;
- la ville supporte certaines charges de centralité (collège, école privée) et possède plusieurs services et commerces dont la fréquentation a entraîné les aménagements récents de son offre de stationnement et du schéma de circulation ;
- elle supporte des charges supplémentaires liées au caractère historique de son patrimoine (entretien et accueil des visiteurs).

4.1 Un cycle de fonctionnement qui génère un excédent brut de fonctionnement faible au regard de la moyenne des communes de même catégorie

Les produits de gestion doivent couvrir les charges de gestion courante et dégager des ressources pour pouvoir investir. Le premier élément est mesuré grâce à l'excédent brut de fonctionnement (EBF), calculé par la différence entre les produits et les charges de gestion.

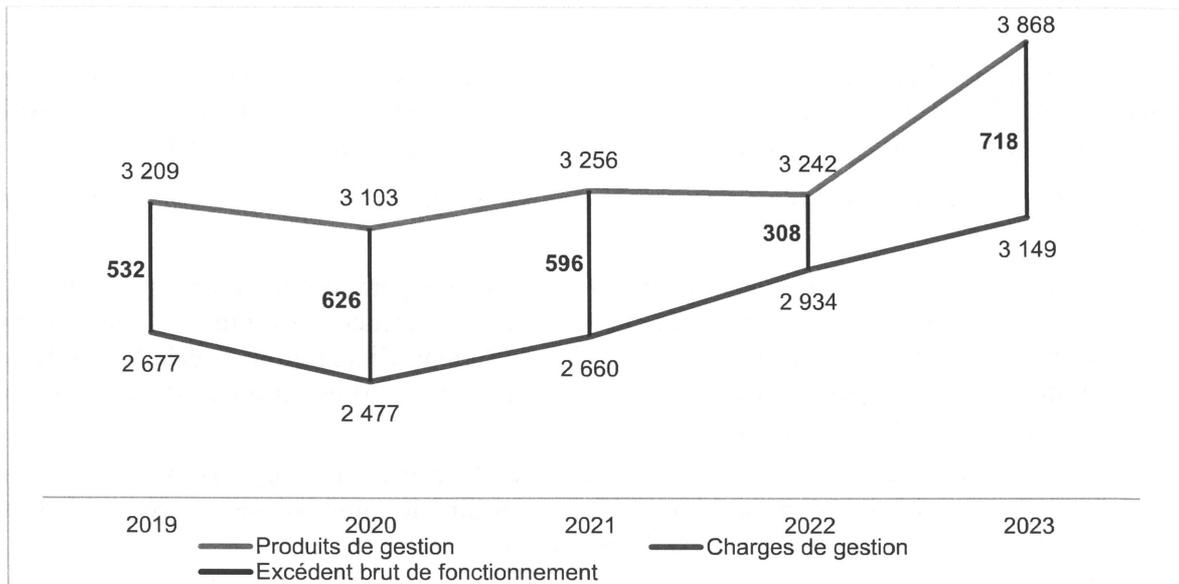
L'EBF diminue de moitié entre 2020 et 2022, exercice au cours duquel il atteint son niveau le plus bas.

La baisse de 51 % observée entre 2020 et 2022 est liée à une évolution des produits moins rapide que celle des charges, qui est régulière depuis 2020, avec + 8,4 % en moyenne.

L'EBF est remonté en 2023 pour atteindre 718 k€, soit 18,6 % des produits de gestion. Malgré ce retour à un niveau correct, l'EBF se situe à un niveau faible au regard des performances financières réalisées par les communes de la même strate. En 2023, la commune présente en effet, un EBF de 205 € par habitant, inférieur à l'EBF moyen des communes du département et de la région (231 €), et des communes au niveau national (211 € par habitant).

Le rétablissement de l'EBF en 2023 est dû exclusivement à une augmentation conjoncturelle de 19 % des produits entre 2022 et 2023.

Graphique n° 1 : Formation et évolution de l'EBF entre 2019 et 2023 (en k€)



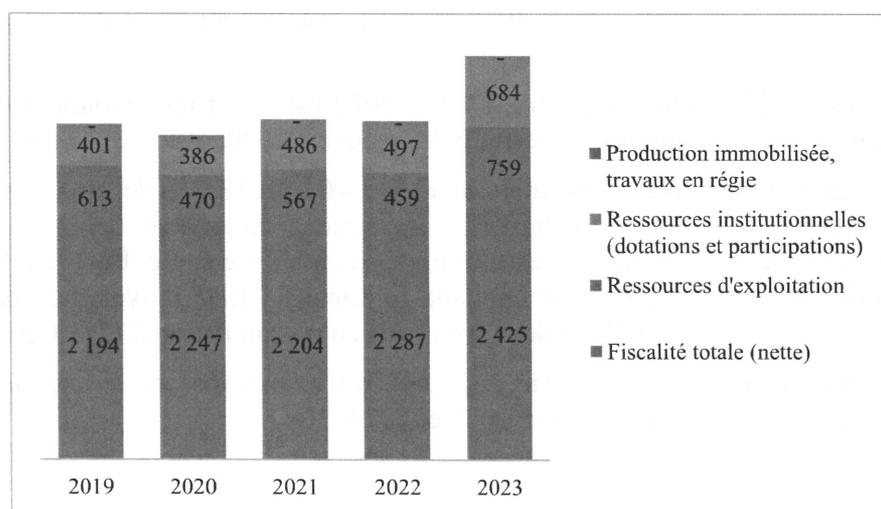
Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.1.1 Des produits de gestion qui augmentent de façon conjoncturelle en 2023

Les produits perçus par la commune évoluent peu jusqu'en 2022 : + 1 %, avant de connaître une forte hausse en 2023. Ils sont plus élevés en moyenne que les communes appartenant à la même strate démographique (1 105 € par habitant pour Crémieu contre 1 021 € au niveau départemental).

Leur répartition évolue du fait de la réforme de fiscalité locale intervenue en 2021.

Graphique n° 2 : Évolution des produits de gestion de la commune (en k€)



Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La commune de Crémieu n'a pas voté de hausse de ses taux d'imposition sur la période. En 2019, le niveau de la taxe d'habitation (10,40 %) était inférieur au taux moyen pratiqué par les communes de la strate (13,45 % en moyenne dans les communes de 2 000 à 3 500 habitants appartenant à groupement fiscalisé). Le taux d'imposition du foncier bâti (19,70 %) était supérieur à celui constaté dans les communes comparables (17,63 %).

Le produit fiscal global (produit de la TFB, TFNB, TH) était proche du produit moyen constaté dans les communes de la même strate : 396 € par habitant à Crémieu, contre 401 € par habitant en moyenne dans les communes de 2 000 à 3 500 habitants membre d'un groupement fiscalisé, en 2019. La commune pouvait à nouveau modifier son taux de TFB à compter de 2023²⁰, ce qu'elle n'a pas fait. Une hausse de 1 point (35,60 % à 36,60 %) de son taux de taxe foncière, en 2023, conduirait à une hausse de son produit fiscal de 44 760 €.

Au terme de la réforme de la fiscalité des communes (cf. annexe), Crémieu se situe dans une situation de surcompensation, avec un coefficient de 0,88, qui entraîne un prélèvement sur son produit fiscal compris entre 180 et 192 k€ par année, étant précisé que son impact sur le niveau des ressources globales (fiscales et dotations) de la commune est neutre. Les mécanismes consécutifs à la réforme entraînent une diminution des ressources fiscales de la commune en 2021 (chapitre 73) alors que les ressources institutionnelles (chapitre 74) sont majorées par rapport à 2020.

La hausse des produits de gestion constatée en 2023 par rapport à l'exercice précédent est en valeur absolue de 626 k€, ce qui représente plus que l'EBF moyen dégagé entre 2019 et 2022 (516 k€ en moyenne). Ce gain majeur a pour effet une nette amélioration des soldes d'analyse financière (épargne brute et capacité de désendettement), et placent la commune dans une situation financière moins compromise.

La hausse concerne peu de produits stables. Les ressources fiscales de la commune augmentent de 138 k€ entre 2022 et 2023, portées par la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives intervenue en 2023 qui s'est révélée importante, ces bases étant indexées sur l'inflation (+ 7,1 %)²¹.

En revanche, plusieurs produits conjoncturels ont concouru à l'amélioration de la situation financière :

- le dispositif « filet de sécurité » versé aux collectivités locales (108 k€ perçu en 2023 au titre de 2022) (recette à percevoir une fois encore – si la commune reste éligible – sur l'exercice 2024) ;

²⁰ À compter de 2023, une commune membre d'un groupement à fiscalité professionnelle unique peut :

- augmenter librement son taux de FB (dans la limite des taux plafonds) ;
- elle ne peut augmenter son taux de FNB plus fortement que son taux de FB ;
- elle ne peut augmenter son taux de THRS plus fortement que son taux de FB (ou que le taux moyen pondéré de ses deux taxes foncières si sa hausse est plus faible que celle du seul FB).

²¹ Depuis 2018, la revalorisation des bases est calculée par un indice (application d'un coefficient calculé selon les dispositions de l'article 1518 bis du code général des impôts, formule intégrant l'indice des prix à la consommation).

- les recettes des fêtes médiévales de Crémieu qui ont abondé les produits de gestion de 50 k€ en 2023 alors qu'il n'y avait pas eu d'édition en 2022 ; au global, la commune évalue le coût net de ses fêtes médiévales à 29 k€, compte-tenu des subventions versées par le département – 6 500 € - et la région - 15 000 €- et des recettes (des buvettes) ;
- le titre de recette correspondant au bail des locaux occupés par la gendarmerie pour le 2^{ème} semestre 2022, émis en mars 2023 pour 59 k€²².

4.1.2 Une augmentation des charges due à la masse salariale

Même si la dynamique est moins forte que pour les produits, les charges de gestion, progressent fortement sur la période 2019/2023 (+ 18 %).

Les charges à caractère général sont relativement contenues avec une progression de 2 % en moyenne par année sur la période 2019-2023. Entre 2022 et 2023, l'augmentation de 8,25 % est pour partie liée à l'enregistrement de 60 k€ de charges rattachées, pour la première fois en 2023, et pour partie à la hausse des dépenses énergétiques (+ 60 k€ en 2023).

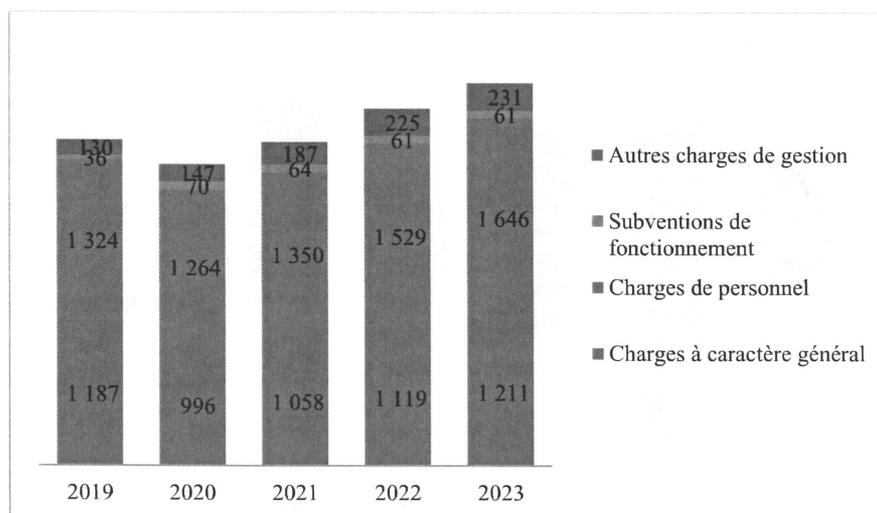
La part des charges de personnel est croissante, passant de 49 % à 52 % des charges de gestion de la commune. Leur montant net (c'est-à-dire net du montant des remboursements) s'élève à 1,62 M€ en 2023, soit 463 € par habitant (après retraitement), et est nettement supérieur aux montants constatés dans les communes de même strate au niveau départemental (394 € par habitant en moyenne) et national (416 € par habitant). Les charges de personnel ont augmenté en moyenne de 5,6 % par année avec une progression encore plus marquée entre 2021 et 2022 : + 13,28 %. La hausse s'est poursuivie entre 2022 et 2023 (+ 7,61 %), imputable à la création de postes (trois agents en équivalent temps plein) et à la requalification d'emploi dans des cadres supérieurs. Cette hausse est aussi due dans une moindre mesure, au relèvement de la valeur du point d'indice (+ 3,5 % en juillet 2022) et de revalorisation du SMIC (+ 0,9 % en janvier 2022, + 2,65 % en mai 2022, + 2,01 % en août 2022).

Les « autres charges de gestion » sont en progression de 15 % en moyenne par année (+ 100 k€ entre 2019 et 2023), pour partie en lien avec la hausse de la contribution versée à l'OGEC, qui progresse de façon linéaire, passant de 16 k€ en 2019 à 58 k€ en 2023 du fait de l'obligation scolaire à partir de trois ans (cf. infra).

Le versement de la subvention au CCAS n'a pas été fait en 2019. Elle est régulièrement versée à partir de 2020 et vient apprécier les dépenses des autres charges de gestion ; la commune verse entre 21 k€ et 28 k€ par année au CCAS.

²² Cette recette aurait dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice 2022, ce qui constitue un défaut de fiabilité des comptes.

Graphique n° 3 : Structure des charges de gestion (en k€)



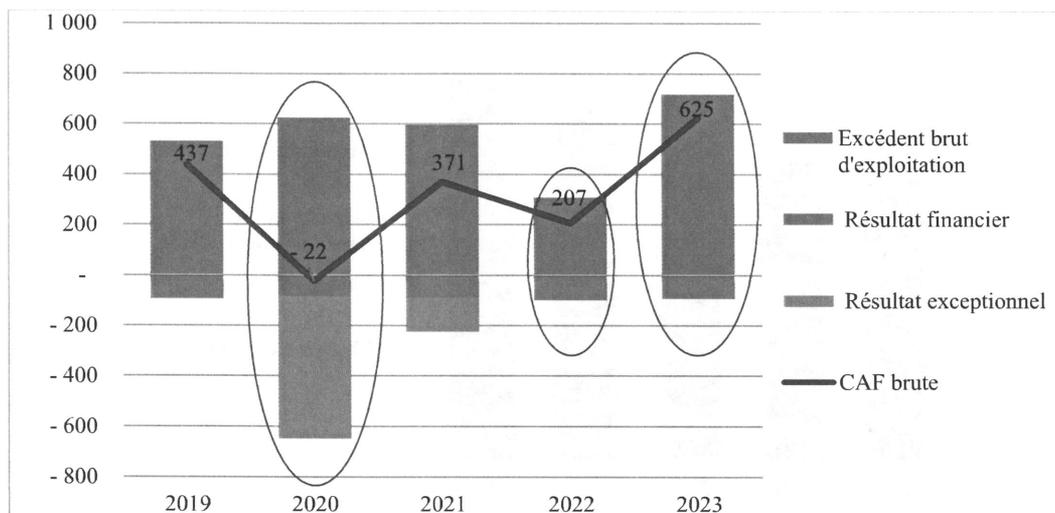
Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2 Un cycle d'investissement porté par l'emprunt

4.2.1 Un financement des investissements soutenu par l'emprunt en raison d'une CAF nette faible

La capacité d'autofinancement (CAF) brute mesure la ressource disponible à l'issue de l'exercice, mobilisable pour le financement des investissements. Elle se calcule à partir de l'EBF auquel il faut ajouter ou retrancher les résultats financiers (intérêts de la dette pour l'essentiel) et exceptionnels. La capacité d'autofinancement (CAF) nette est calculée à partir de la CAF brute minorée de l'annuité en capital de la dette, ce qui permet d'identifier l'autofinancement réellement disponible pour les dépenses d'investissement.

La charge du remboursement des intérêts de l'emprunt est stable (environ 90 k€ par année). Les résultats exceptionnels sont à l'origine de fortes variations de la CAF brute en 2020 et 2021. La CAF brute a ainsi connu une forte dégradation en 2020, atteignant un niveau négatif (- 22 k€), du fait de l'annulation de titres de recettes pris sur exercice antérieur pour un montant élevé (cf. supra).

Graphique n° 4 : Formation de la CAF brute entre 2019 et 2023 (en k€)

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La CAF nette apparaît négative en 2020, toujours en raison de la comptabilisation de titres annulés sur exercices antérieurs. L'impact sur l'autofinancement de la commune est important mais ne concerne que cet exercice (et marginalement celui de l'année 2021 sur lequel sont aussi imputés une partie des titres annulés).

Plus tendanciellement, le remboursement du capital des emprunts augmente à partir de 2021 (il s'établit à + 81 k€ en 2022), en raison de la souscription d'un nouvel emprunt de 2,827 M€.

Le niveau de CAF nette disponible est bas, inférieur d'environ un tiers à celui dégagé par les communes iséroises de même strate (94 € par habitant à Crémieu, contre 149 € par habitant au niveau départemental).

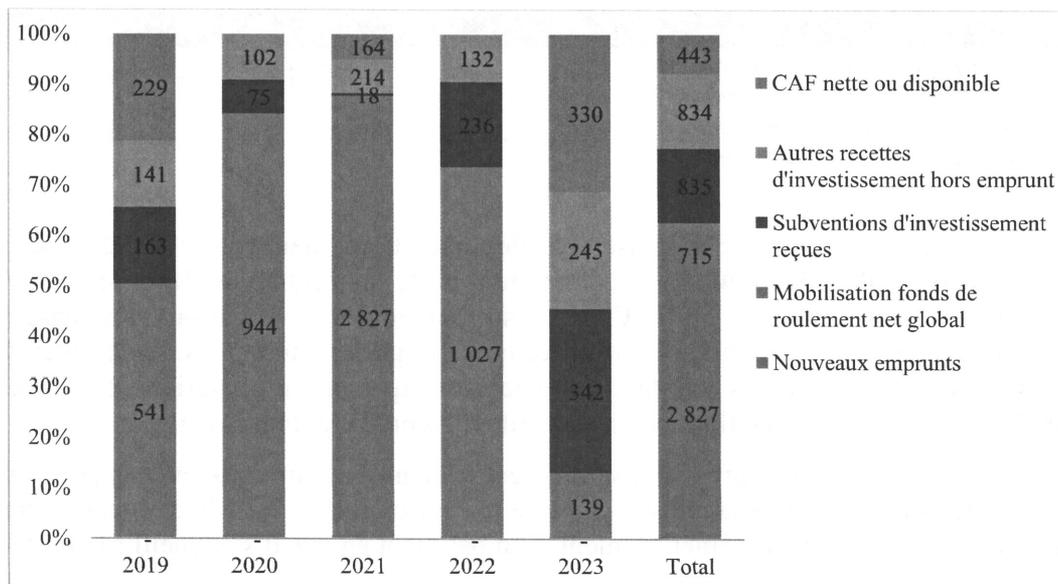
Tableau n° 11 : CAF nette (en k€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	437	-22	371	207	625	1 617
- Annuité en capital de la dette	209	176	207	288	295	1 174
= CAF nette ou disponible	229	-198	164	-81	330	443

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La CAF nette est la plus faible source de financement des investissements pour la commune qui compte donc en premier sur l'emprunt.

Graphique n° 5 : Structure des ressources d'investissement (en k€)



Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.2 Des dépenses d'investissement concentrées sur les travaux de voirie et d'aménagement urbain

La commune ne possède pas de document de programmation pluriannuelle des investissements, débattus et approuvés par le conseil municipal, ni même sous la forme d'un document de travail interne.

Elle dépense en moyenne chaque année 1,1 M€, ce qui représente une dépense moyenne par habitant de 302 € pour l'année 2023, inférieure à ce qui est constaté au niveau départemental (438 € par habitant) et national (372 €).

L'essentiel des dépenses d'investissement portées par la commune concerne des travaux de voirie, d'aménagement urbain ou de restauration du patrimoine (aménagement RD 65A et RD 517 achevé en 2019 pour un total de 1,6 M€ ; aménagement des entrées de ville : 2,7 M€ entre 2021 et 2023 ; restauration de la « porte de la loi » : 809 k€ entre 2022 et 2024 ; rénovation de l'éclairage public pour 371 k€ entre 2019 et 2023 ; vidéoprotection entre 2018 et 2020).

La compétence voirie était exercée par la communauté de communes de l'Isle-Crémieu, puis restituée par les Balcons du Dauphiné en 2019. La commune de Crémieu est le centre d'un bassin de vie, l'aire urbaine de Villemoirieu, et ces charges de centralité pèsent sur ses finances.

Tableau n° 12 : Dépenses et subventions d'équipement (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	1 074	924	1 284	1 263	1 025	1 074
<i>Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation</i>	-	-	-	52	31	-

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

En élargissant l'analyse à l'ensemble des opérations menées sur les deux derniers mandats (2014-2020 et 2020-2024), la commune a porté un volume de dépenses de 7,9 M€ (6,5 M€ subventions déduites, hors FCTVA), surtout pour des opérations d'aménagement urbain et de rénovation de son patrimoine historique, catégories qui réunies, représentent 87 % des dépenses nettes supportés par la commune alors que peu d'opérations concernent le patrimoine bâti non historique (bâtiments accueillant du public notamment).

Les prévisions budgétaires 2023 élargissent le champ des investissements portés par la commune (agrandissement de la maison de santé pluridisciplinaire 1,2 M€ ; végétalisation des cours d'école pour 510 k€ et réaménagement d'un bâtiment en vue d'y accueillir la poste pour 387 k€).

Graphique n° 6 : Répartition des opérations d'investissement par catégories (coût supporté par la commune, net des subventions, en €)

		patrimoine scolaire, 647 579
	patrimoine historique, 983 254	sécurité, 199 921
voirie/éclairage public/aménagement, 4 706 045		

Source : CRC, d'après les documents de la commune.

4.3 Un fonds de roulement fragile

Le fonds de roulement mesure les ressources dont dispose la commune au 31 décembre de l'année, pour financer les aléas d'exploitation et ses futurs investissements, par différence entre les ressources stables et les immobilisations.

Le niveau de fonds de roulement de la commune est élevé à partir de 2021 du fait de la souscription d'un nouvel emprunt. Toutefois, il baisse dès 2021 pour financer l'emprunt L'amélioration apparaît ponctuelle et ne permettra pas de soutenir de futurs investissements.

Tableau n° 13 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie consolidés au 31/12 (en k€)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global</i>	1 435	490	2 428	1 400	1 261
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	739	121	18	- 18	- 129
=Trésorerie nette	695	369	2 409	1 418	1 391
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	91,7	52,7	319,9	170,6	156,5

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4 Un endettement élevé

La dette de la commune est composée de cinq contrats de prêts tous classés A1 selon la charte Gissler²³.

Le capital restant dû est de 4,4 M€ au 31 décembre 2023, avec une durée résiduelle globale élevée puisque 2,6 M€ du capital a été mobilisé en 2021 pour une durée de 25 ans.

La capacité de désendettement suit celle de la CAF, et l'amélioration de 2023 reste donc fragile.

Tableau n° 14 : Endettement

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Encours de dettes du BP au 31 décembre</i>	2 565	2 389	5 010	4 722	3 037
<i>Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	209	176	207	288	295
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	91	84	89	101	94
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	5,9	- 106,9	13,5	22,8	7,1

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

5 UN PILOTAGE DE LA POLITIQUE SCOLAIRE À AMÉLIORER

La compétence scolaire pour le premier degré, écoles maternelle et élémentaire, est partagée entre le bloc communal et l'État, les communes étant principalement en charge des aspects matériels, et l'État (ministère de l'Éducation nationale) en charge des aspects pédagogiques. Pour les écoles publiques²⁴, la commune est propriétaire des locaux dont elle

²³ Classification des emprunts suivant la typologie de la circulaire du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales : les emprunts sont rangés selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts ; les emprunts A1 étant de fait les moins à risque.

²⁴ Article L. 212-3 du code de l'éducation.

assure la construction, la reconstruction, les extensions, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement.

Il n'existe pas de service éducation dédié au sein de la commune.

5.1 Un défaut de pilotage de la politique scolaire

5.1.1 La connaissance imparfaite des effectifs scolaires de la commune de Crémieu

La commune de Crémieu compte trois établissements scolaires du premier degré : une école maternelle publique, une école élémentaire publique réunies en un groupe scolaire public (les dauphins) et un école primaire privée accueillant des classes de maternelle et d'élémentaire (Saint-Augustin). L'école privée accueille les enfants de toute petite section (dès deux ans), l'école maternelle publique accueille les enfants à partir de l'âge de trois ans.

À chaque rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans la commune et soumis à l'obligation scolaire, leur établissement et le niveau de classe fréquentée²⁵. Les listes d'élèves doivent être adressées par les directeurs des écoles et chefs d'établissements publics ou privés.

La commune ne dispose pas de ces données, qu'elle ne peut donc suivre. En réponse à la question des effectifs d'enfants crémolans scolarisés dans les établissements d'enseignements primaires, elle a pu reconstituer les données dans le cadre du contrôle.

L'examen croisé de ces données avec celles fournies par les services de l'éducation nationale fait apparaître d'importantes différences entre les effectifs rapportés par les services de l'Éducation nationale et ceux des services municipaux (jusqu'à 29 élèves comptabilisés en moins par l'éducation nationale sur 203 comptabilisés par la commune à la rentrée 2021-2022).

Tableau n° 15 : Différence entre effectifs scolaires rapportés par les services municipaux et par les services de l'éducation nationale (en nombre d'élèves au moment de la rentrée)

	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Élémentaire				
<i>Données mairie</i>	185	203	174	191
<i>Données EN</i>	177	174	179	165
<i>Différence</i>	8	29	-5	26
Maternelle				
<i>Données mairie</i>	92	84	84	78
<i>Données EN</i>	83	84	78	68
<i>Différence</i>	9	0	6	10

Source : CRC, d'après les données sur les effectifs de rentrée scolaire : commune de Crémieu et service de l'éducation nationale

²⁵ Articles L. 131-6 et R.131-3 du code de l'éducation.

La commune doit progresser dans sa connaissance de la population en âge scolaire, afin notamment de pouvoir anticiper ses besoins d'accueil du public scolaire et de planifier les travaux d'entretien de son patrimoine scolaire (réfection périodique des classes, peinture, renouvellement du mobilier, etc...).

5.1.2 La participation versée à l'école privée

Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public²⁶. La loi du 26 juillet 2019 « pour une école de la confiance » a abaissé à trois ans (au lieu de six ans) l'âge de l'instruction obligatoire dans les écoles publiques et privées et de ce fait, a étendu l'obligation de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des établissements sous contrat d'association aux classes maternelles et non aux seules classes d'écoles élémentaires.

Deux raisons expliquent la forte progression du montant versé par la commune à l'OGEC gestionnaire de l'école privée :

- Depuis la rentrée scolaire de 2020/2021, la commune verse un forfait communal pour les élèves scolarisés dans l'école privée (effet visible en année pleine à partir de l'exercice 2021).
- Le montant du forfait communal a fortement progressé, passant de 589 € à 728 € par élève et par an, pour les classes élémentaires, et de 1 250 € à 1 850 € pour les classes maternelles. Le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) rappelle à ce sujet que le préfet de l'Isère a adressé un courrier aux maires du département en octobre 2022 leur indiquant à titre informatif et en cas de litige que le coût moyen constaté du forfait communal versé en Isère était de 807 € par élève et par an pour un élève d'élémentaire et de 1450 € pour un élève de maternelle. Cette référence est révisée tous les deux ans.

Tableau n° 16 : Participation versée à l'OGEC (en €)

2019	2020	2021	2022	2023
16 583	28 132	45 508	53 084	57 665

Source : grands livres comptables

Une compensation financière versée par l'État est prévue par l'article 17 de la loi du 26 juillet 2019, pour les communes qui ne finançaient pas déjà, dans le cadre facultatif, les dépenses des maternelles privées ; la commune de Crémieu n'a pas actionné ce levier et n'a donc pas bénéficié de ce soutien au financement des classes maternelles privées. Le DASEN a indiqué en complément que peu de communes iséroises avaient sollicité cette aide depuis sa mise en œuvre (une vingtaine dans le département).

²⁶ Article L. 442-5 du code de l'éducation.

La hausse importante du forfait des élèves en maternelle est due au fait que l'école maternelle publique, conçue pour accueillir six classes, n'en accueille que trois, avec des effectifs réduits. Les coûts de fonctionnement du bâtiment et les charges de personnel (trois agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) sont rigides et composent l'essentiel de la base de calcul du forfait communal ; le dénominateur de ce calcul étant le nombre d'élèves, si celui-ci diminue, le montant du forfait communal est d'autant renchéri. Le nombre d'élèves crémolans scolarisés dans l'école privée augmente, ce qui crée un second facteur de renchérissement de cette dépense obligatoire.

Pour maîtriser au mieux l'évolution de sa population scolaire et endiguer le fait que la commune fasse fonctionner une école publique utilisée pour moitié de ses capacités, il conviendrait que l'équilibre de l'offre scolaire et le respect des dispositions du contrat d'association soient mieux suivies : le contrat d'association dont le dernier avenant date de 2007 ouvre pour l'école Saint-Augustin la possibilité d'ouvrir six classes en élémentaire et deux classes en maternelle, or cinq classes élémentaires et trois maternelles sont ouvertes (année scolaire 2023/2024).

L'article 3 du contrat prévoit que « toute extension, réduction ou modification du secteur pédagogique doit faire l'objet d'un avenant ». L'article 9 prévoit qu'« un contrat ne peut être passé ou maintenu que pour les classes dont les effectifs, en début d'année scolaire, sont ceux des classes de même nature des établissements publics. (...) ».

Tableau n° 17 : Évolution des effectifs de maternelle et du montant du forfait communal

	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024
<i>Effectifs maternelle publique</i>	92	84	84	78
<i>Effectifs maternelle privée (crémolans)</i>	17	16	24	21
<i>Part des maternelles crémolans scolarisés dans l'enseignement privé</i>	18 %	19 %	29 %	27 %
<i>Forfait/élève/an (maternelle)</i>	1 251 €	1 484 €	1 488 €	1 850 €
<i>Montant total* (élèves de maternelle)</i>	21 267 €	23 744 €	35 712 €	38 850 €

* les montants sont ici reconstitués à partir des effectifs déclarés à la rentrée de chaque année scolaire. En pratique, la commune verse le forfait communal en trois fois, au regard des effectifs déclarés à chaque trimestre de l'année scolaire ce qui peut engendrer de légères variations – un ou deux élèves en plus ou en moins.

Source : CRC, d'après les états annuels de calcul du forfait communal

La commune n'est pas directement partie au contrat passé entre la direction diocésaine de l'Isère agissant en qualité de mandataire de l'école privée de Crémieu et les services de l'éducation nationale. Elle peut alerter sur un dérapage dans les conditions de son application, dans la mesure où cela impacte fortement les équilibres de l'offre pédagogique sur son territoire et comporte des conséquences financières et matérielles. À l'occasion de la mise à jour du contrat sur le nombre de classes, la commune est fondée à exprimer formellement son avis, dans la mesure où le code de l'éducation prévoit que seules les classes prévues dans un contrat font l'objet du financement.

5.2 Des moyens humains et matériels à mieux calibrer

5.2.1 Un ensemble de services complet et inconditionnel pour les familles

La commune a mis en place un service de restauration scolaire et de garderie périscolaire du matin et du soir ; ces services ne relèvent pas d'une compétence obligatoire pour les communes qui sont libres de les proposer. L'accès à ces services est ouvert à tous les enfants, sans conditionner l'accès aux services au fait que les responsables légaux travaillent.

La tarification est unique et non progressive en l'absence de tarification sociale. La dernière révision a porté le coût de la restauration scolaire (qui comprend le coût du repas et celui de la garde de l'enfant pendant la durée de la pause méridienne) à 4,90 € pour les élèves en élémentaires, et 4,85 € en maternelle.

La commune n'a pas utilisé les leviers offerts par l'État aux communes rurales qui souhaitent appliquer une tarification sociale à leurs services de restauration scolaire. En effet, depuis le 1^{er} avril 2021, l'ensemble des communes éligibles à la fraction « péréquation » peut bénéficier d'une aide pouvant aller jusqu'à 3 € par repas²⁷ auquel s'ajoute 1 € par repas pour celles mettant en œuvre la loi EGAlim, par un suivi des achats et une télédéclaration annuelle.

Le dispositif est présenté comme un vecteur d'inclusion sociale pour les enfants, offrant une possibilité à tous les enfants de « *bien manger* », y compris dans les communes rurales qui sont moins nombreuses que les communes urbaines à mettre en œuvre une tarification sociale du service de restauration²⁸ et aussi d'éviter les risques d'impayés.

Pour la commune de Crémieu, qui facture 4,90 € le repas en élémentaire et 4,85 € en maternelle, cette aide, si elle était obtenue dans son entièreté, augmenterait légèrement sa recette par élève pour ce service (4 € d'aide financière + 1 € de recette de la famille).

La commune finance également un emploi à temps non-complet d'ETAPS, dont les missions sont réparties sur le temps scolaire comme intervenante des enseignements sportifs aux côtés des professeurs des écoles et sur l'animation du temps périscolaire (pause méridienne).

Par ailleurs, la CCBD assure le financement du transport des élèves vers la piscine de Morestel pour les cycles concernés par l'apprentissage de la natation. Elle finance également un intervenant en musique à hauteur de dix séances par classe.

²⁷ Il faut que la commune remplisse ces trois conditions :

- avoir mis en place une grille tarifaire à trois tranches (une inférieure ou égale à 1 € et une supérieure à 1€) ;
- proposer un tarif inférieur ou égal à 1 € pour les familles avec un quotient familial inférieur ou égal à 1 000 € ;
- mettre en œuvre une délibération de cette décision de tarification sociale.

²⁸ Extrait du document de présentation de la mesure (ministère du travail de la santé et de la solidarité « *Si les grandes villes ont les ressources pour organiser une tarification sociale, c'est parfois plus difficile pour les petites. D'après une étude de l'UNAF, 81 % des communes de 10 000 à 100 000 habitants avaient mis en place une tarification sociale de la restauration scolaire contre seulement 37 % des communes de moins de 10 000 habitants* »).

5.2.2 Une présence des agents spécialisés des écoles maternelles à mieux adapter au service attendu en école maternelle

Un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) doit être présent dans chaque classe maternelle. Si toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un ATSEM, il n'est pas prévu de temps de présence obligatoire minimum auprès des enseignants, un agent pouvant en théorie partager son temps entre plusieurs classes²⁹.

Les ATSEM sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants ainsi que de la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants. Ils participent à la communauté éducative³⁰. Ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur ou de la directrice d'école pendant leur service dans les locaux scolaires³¹, et sous l'autorité hiérarchique du maire. Le directeur organise le travail des personnels communaux en service à l'école qui, pendant leur service dans les locaux scolaires, sont placés sous son autorité.

Jusqu'en 2024, la commune a mis à disposition une ATSEM par classe, soit trois agents pour la maternelle. L'exécutif élu jusqu'en mai 2024 avait acté le non remplacement de l'un des trois agents, sans que le comité social territorial n'ait été saisi, ni le tableau des effectifs ne soit encore modifié.

La commune de Crémieu n'a pas ouvert les emplois sur le cadre d'emploi des ATSEM mais sur celui d'adjoint technique (pour deux des emplois), ce qui constitue une irrégularité. Le statut particulier des adjoints techniques n'inclut pas les missions d'une ATSEM et les exigences de diplômes ne sont pas adaptées à la spécificité du métier. Les agents spécialisés des écoles maternelles sont recrutés par voie de concours et doivent détenir un CAP petite enfance.

Par ailleurs, le troisième poste, ouvert sur le grade d'ATSEM a été transformé en emploi d'agent de maîtrise principal suite à l'avancement de grade dont a bénéficié l'agent qui l'occupait. Les décrets n° 2018-152 et n° 2018-153 du 1^{er} mars 2018 ont modifié le statut particulier des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), des agents de maîtrise territoriaux ainsi que des animateurs territoriaux. Ces modifications permettent notamment aux ATSEM de pouvoir désormais accéder au cadre d'emploi des agents de maîtrise territoriaux par concours ou par promotion interne. Toutefois, les agents qui bénéficieraient de cette promotion ne devraient plus être chargés des fonctions d'ATSEM mais des fonctions de coordination et d'encadrement de ces agents³². Or les missions confiées à cet agent n'ont pas été modifiées et ne relèvent pas de l'encadrement des autres ATSEM.

²⁹ Article R. 412-127 du code des communes : toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines (ATSEM).

³⁰ Décret du 28 août 1992.

³¹ Article R. 412-127 du code des communes et article 2 du décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école.

³² « Les agents de maîtrise titulaires du certificat d'aptitude professionnelle petite enfance ou du certificat d'aptitude professionnelle accompagnant éducatif petite enfance ou ceux qui justifient de trois années de services accomplis dans le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles peuvent être chargés de la coordination de fonctionnaires appartenant à ce cadre d'emplois ou à celui des adjoints techniques territoriaux. Ils participent, le cas échéant, à la mise en œuvre des missions de ces agents. »

Enfin, deux des trois agents occupant un emploi d'ATSEM – sur le cadre d'emploi des adjoints techniques – ont demandé et obtenu leur passage à temps partiel à 80 %, sur autorisation, à compter du 1^{er} janvier 2023. Cette demande émane des agents qui ne souhaitent plus réaliser l'entretien de l'école maternelle après les heures scolaires et pendant les vacances scolaires. Leur emploi du temps a été réorganisé afin qu'elles ne réalisent plus que des tâches d'accompagnement des enfants et les tâches d'entretien ont été confiées à une entreprise.

L'organisation du travail ne doit pas émaner des agents mais de la collectivité qui doit définir ses besoins propres pour assurer le bon fonctionnement des services publics. Si la commune décidait de supprimer les tâches d'entretien des fiches de poste des ATSEM, il convenait alors de créer des postes à temps non complet ou de les maintenir à temps plein avec l'ajout de nouvelles missions.

5.2.3 Un entretien courant des bâtiments à revoir

L'entretien des bâtiments est une dépense obligatoire des communes³³. Elle peut faire réaliser ces missions par ses agents en interne ou les confier à une entreprise par un marché public. La commune a fait le choix de dessaisir ses agents de cette tâche pour l'externaliser auprès d'une entreprise titulaire du marché depuis 2020. Une nouvelle procédure lancée en 2023 a attribué le marché à un nouveau prestataire. La procédure a été annulée suite à une procédure de référé précontractuel conduite par le titulaire du marché précédent.

Les comptes-rendus des conseils d'école font apparaître une insatisfaction régulière des utilisateurs, constat partagé par la commune, sans qu'il soit établi s'il s'agit d'un défaut d'exécution contractuel ou d'une inadéquation du marché aux besoins réels des écoles élémentaire et maternelle.

La commune doit progresser dans sa réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour l'entretien du patrimoine scolaire, dans sa nature (externalisation ou internalisation, par des ATSEM ou autre personnel) et son étendue (fréquence et étendue des prestations à mettre en œuvre).

5.2.4 Des plans particuliers de mise en sécurité à mieux mettre en œuvre

L'école doit être couverte par un plan pour pallier aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels³⁴. Ce document résulte de la fusion du plan particulier de mise en sécurité (PPMS) « risques majeurs » et du PPMS « attentat intrusion ». Ce nouveau plan doit comporter trois parties :

- la description de l'établissement ;
- l'organisation interne de l'établissement et les conduites à tenir face aux menaces et risques majeurs ;
- les outils au bénéfice des directeurs et chefs d'établissement (partie optionnelle).

³³ Article L. 212-5 du code de l'éducation.

³⁴ Article L. 411-4 du code de l'éducation.

Jusqu'à présent, les directeurs d'école ou responsables d'établissement avaient la charge d'établir ces plans. La loi du 21 décembre 2021 a transféré cette responsabilité aux services académiques, conjointement au bloc communal. Les chefs d'établissement et directeurs d'école sont désormais déchargés de la mission d'établissement et de validation du PPMS. Ils sont consultés sur les documents préparés par l'autorité académique et la commune ou l'EPCI, responsable du bâtiment.

Les deux écoles publiques, élémentaire et maternelle, disposent d'un PPMS « attentat intrusion ». Les services de l'éducation nationale indiquent que l'école maternelle n'a pas déposé le PPMS « risque majeurs » sur la plateforme dédiée. Des limites techniques sont régulièrement soulevées lors des conseils d'école et devront être réalisées sans délai.

5.3 Des moyens financiers stables

5.3.1 Des dépenses qui évoluent peu en dehors du personnel affecté à l'école

Le service des finances suit comptablement les crédits dépensés à destination des écoles maternelle et primaire à travers deux services comptables. Certaines évolutions interrogent sur l'exhaustivité et la fiabilité de ces données. Par exemple, les dépenses en eau de l'école élémentaire ne sont inscrites qu'en 2019, certaines dépenses font l'objet de changements d'imputation comptable.

Les crédits consacrés à l'école maternelle sont en hausse en raison de l'embauche d'une troisième ATSEM. Les dépenses d'investissement sont consacrées à la réfection des sols souples extérieurs et à l'acquisition de matériel numérique (écrans interactifs tactiles).

Ceux consacrés à l'école élémentaire sont relativement stables. Les dépenses d'investissement sont consacrées à des achats de matériel informatique (ordinateurs et tablettes) et à des travaux et études sur le patrimoine bâti (audit énergétique).

Sur le total, hormis les frais de personnel supplémentaire pour la maternelle, les dépenses consacrées à aux écoles sont stables malgré l'inflation.

Tableau n° 18 : Crédits de fonctionnement consacrés à l'école élémentaire entre 2019 et 2023 (en €)

	2019	2020	2021	2022	2023
École élémentaire					
<i>Investissement</i>	6 712	0	19 824	20 715	11 693
<i>Fonctionnement</i>	161 149	156 954	139 437	163 057	158 846
École maternelle					
<i>Investissement</i>	170	0	17 584	25 707	0
<i>Fonctionnement</i>	92 779	108 956	111 264	125 491	126 458
Total					
<i>Investissement</i>	6 882	0	37 408	46 422	11 693
<i>Fonctionnement</i>	253 928	265 910	250 701	288 548	285 304

Source : CRC, d'après les extraits du grand livre retraités par la commune.

5.3.2 Des crédits de fonctionnement pédagogique courant stables

La commune détermine un budget global pour les fournitures scolaires correspondant à un forfait par élève (39 € en élémentaire). Les directrices disposent de crédits de direction pour 960 € et d'enveloppes ciblées (sport, BCD, salle informatique, matériel pédagogique commun, transport).

Les fournitures scolaires font l'objet d'accord cadre avec plusieurs fournisseurs, dont l'exécution n'appelle pas d'observation.

Le montant du forfait par élève est inchangé, ce qui en période de forte inflation, conduit à une baisse de la dotation par élève en valeur absolue.

5.3.3 Une gestion du patrimoine scolaire à mieux planifier

Les investissements concernent le patrimoine scolaire et l'achat d'équipements informatiques et pédagogiques. Pour ces derniers, des crédits sont affectés annuellement dans les budgets alloués et communiqués aux directrices des deux écoles.

Sur la période, la commune n'a pas mené de travaux de construction ou de réhabilitation de son patrimoine scolaire qui est par ailleurs dans un état satisfaisant (le bâtiment le plus récent est le restaurant scolaire, achevé en 2015).

Les comptes-rendus de conseil d'école font cependant remonter des besoins récurrents, qui révèlent une absence de planification des travaux à mener sur le patrimoine scolaire. Des travaux qui devraient relever d'une programmation annuelle (peinture des classes, changement des sols, installation de stores contre la chaleur) ne sont pas planifiés.

ANNEXES

Annexe n° 1. La législation sur les achats durables	43
Annexe n° 2. La réforme de la fiscalité des communes	44

Annexe n° 1. La législation sur les achats durables

Le plan national d'actions pour l'achat public durable (PNAAPD) a fixé aux acheteurs publics des objectifs à atteindre en matière de considérations environnementales et sociales dans les marchés : entre 2015 et 2020, 25 % des marchés publics comprenant une disposition sociale ; 30 % une disposition environnementale ; 100 % devraient faire l'objet d'une analyse approfondie à l'étape de la définition du besoin, visant à déterminer si les objectifs de développement durables peuvent être pris en compte.

La troisième édition du PNAAPD (2022-2025) vise à ce que d'ici à 2025, 100 % des contrats de la commande publique notifiés comprennent une considération environnementale et 30 % une considération sociale.

Par ailleurs, en application de l'article 35 de la loi « Climat et résilience », des obligations réglementaires pèseront à brève échéance sur les acheteurs : le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 supprime la possibilité de sélectionner les offres sur le critère unique du prix. À compter d'août 2026 (entrée en vigueur de ces dispositions), les acheteurs souhaitant choisir l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un seul critère devront retenir le critère du « coût global » à la condition qu'il prenne en compte les caractéristiques environnementales des offres. En cas de pluralité de critères, au moins l'un d'entre eux devra prendre en compte les caractéristiques environnementales de l'offre.

Annexe n° 2. La réforme de la fiscalité des communes

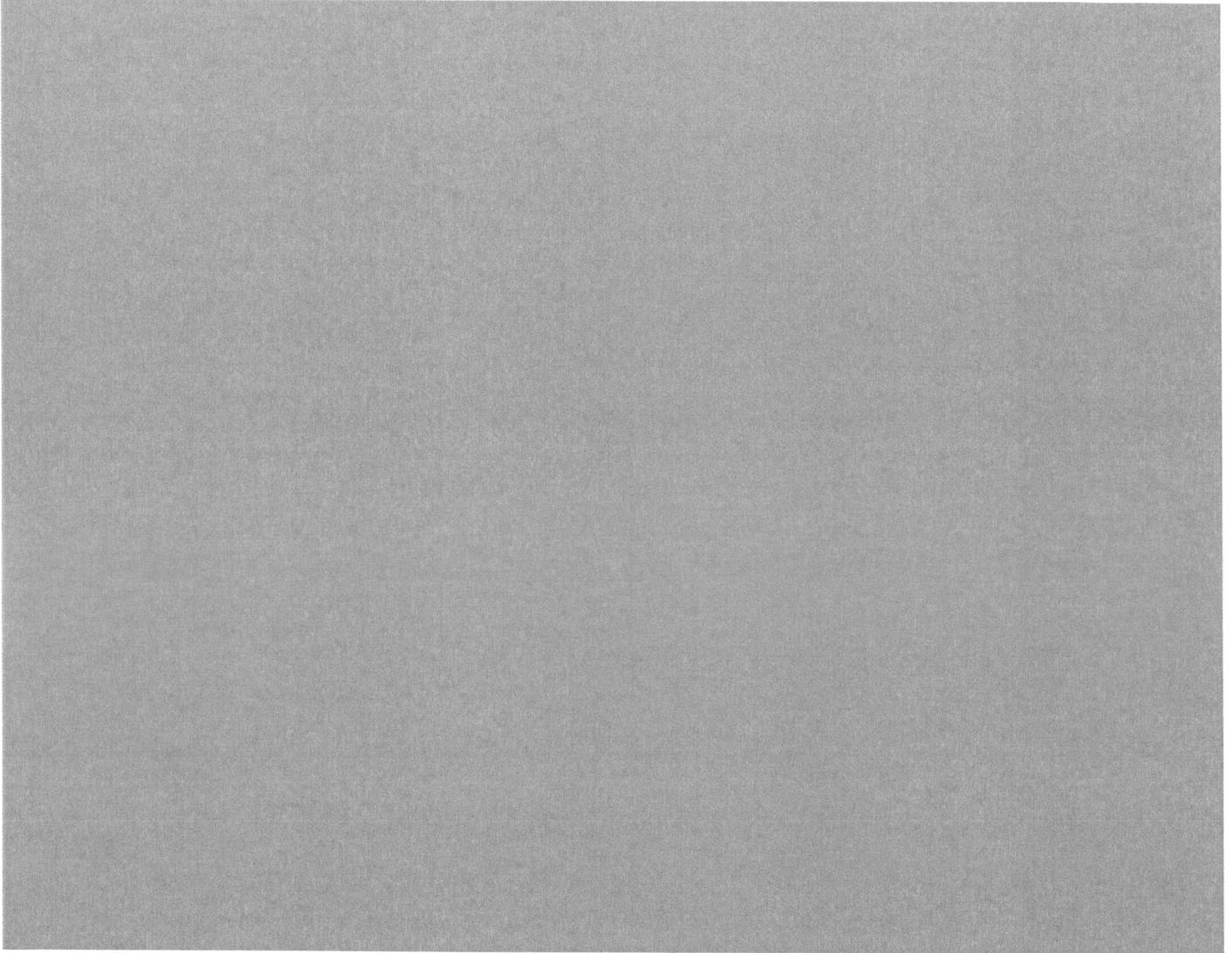
À compter de 2021, suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le taux de TH voté en 2017 s'applique aux bases d'imposition des résidences secondaires et des locaux vacants. Pour compenser la perte de recettes de taxe d'habitation, une part de taxe sur le foncier bâti départemental est attribuée à la commune. Le taux de TFB est donc composé du taux communal de Crémieu arrêté en 2019 (19,70 %) augmenté du taux départemental de TFB pour 2020 (15,90 %) ce qui le porte à 35,60 %.

Comme prévu par les mécanismes de la réforme, la totalité de la perte de fiscalité de la commune est couverte par la recette de substitution (part de la taxe sur le foncier bâti transférée du département) et l'application d'un coefficient de modulation (coefficient correcteur) applicable au produit total de TFB qui devrait être perçu par la commune.

Le coefficient correcteur a été conçu en complément de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) pour assurer dans chaque commune un équilibre entre les ressources perdues (sur la base du taux de taxe d'habitation voté en 2017 appliqué aux bases de l'année N) et les ressources gagnées (sur la base du taux perçu jusqu'en 2020 par les départements). Cette redistribution, à l'échelle nationale, de l'impôt payé par les contribuables est dynamique car le taux du coefficient correcteur est corrélé à l'évolution des bases d'imposition. Une commune « sous-compensée », par exemple dans un département pratiquant un taux de foncier bâti faible, se verra appliquer un coefficient correcteur supérieur à 1, et obtiendra un reversement.

Suite à la réforme de la taxe d'habitation en 2021, deux modifications concourent globalement à une diminution du produit fiscal :

- une dotation versée par l'État jusqu'en 2020 en compensation d'une exonération de TH pour les ménages modestes est dorénavant intégrée au calcul du « coco » et par conséquent versée sur le même compte que les impôts locaux, ce qui a pour effet d'augmenter le produit fiscal (+ 36 k€) et de baisser les dotations dans la même proportion ;
- la réforme de la fiscalité locale adoptée par la loi de finances 2021 comprenait, outre la suppression du paiement de la THRS pour les particuliers, la réduction de moitié des valeurs foncières des entreprises industrielles, ce qui a abouti à une perte de 50 % du produit fiscal perçu jusqu'alors sur cette catégorie de contribuable. La compensation de cette réduction des bases est faite sous forme d'une dotation au chapitre 74 (+ 111 k€).



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126, boulevard Vivier-Merle

CS 23624

69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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

