



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GENAY
(Métropole de Lyon)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 20 Décembre 2023

Envoyé en préfecture le 23/03/2024

Reçu en préfecture le 23/03/2024

Publié le



ID : 069-216902783-20240321-2024_18DELADM-DE

AVANT PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Envoyé en préfecture le 23/03/2024

Reçu en préfecture le 23/03/2024

Publié le



ID : 069-216902783-20240321-2024_18DELADM-DE

TABLE DES MATIÈRES

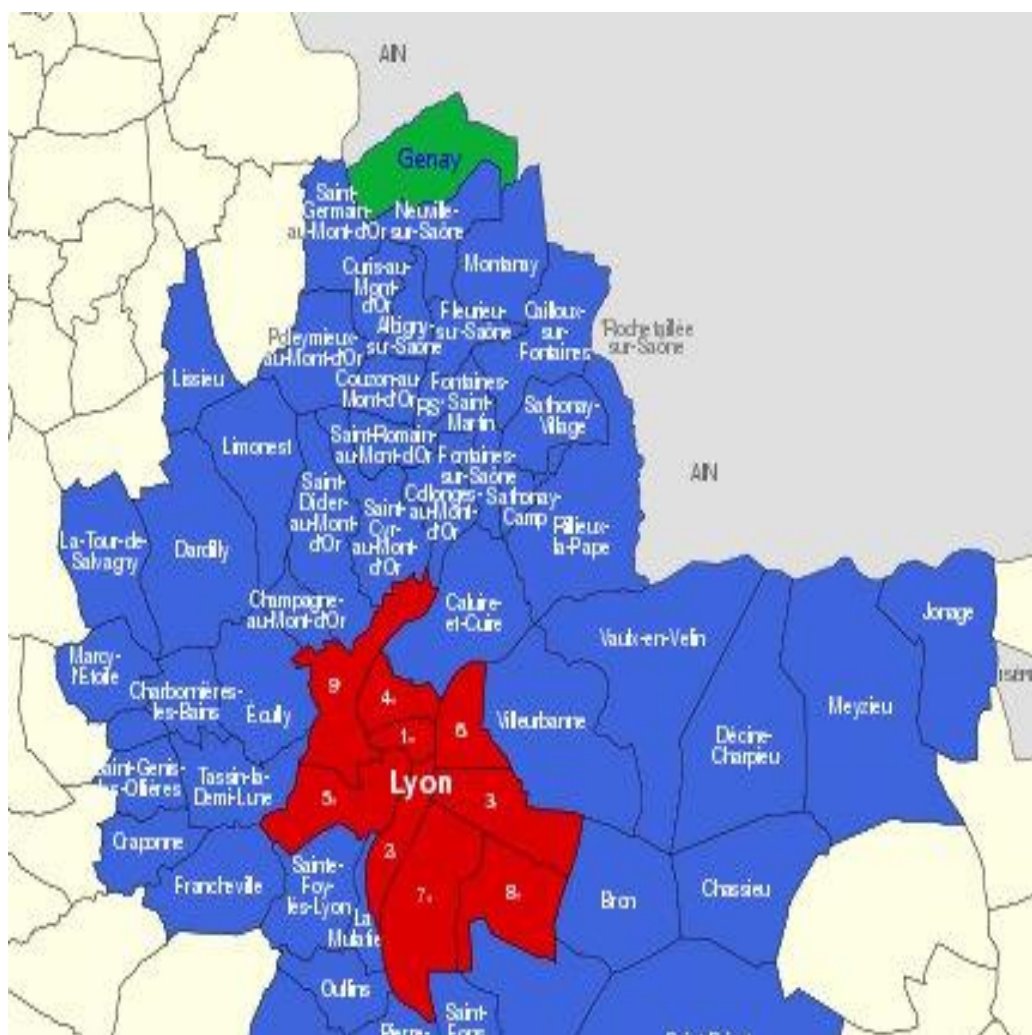
SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 LA GOUVERNANCE	8
1.1 Le fonctionnement du conseil municipal	8
1.1.1 Les élections des conseils municipaux	8
1.1.2 Les élections des adjoints	8
1.2 Le régime de délégations.....	9
1.2.1 Les délégations du conseil municipal au maire.....	9
1.2.2 Les délégations du maire aux élus et au directeur général des services	9
1.3 L’attribution des indemnités de fonction aux élus	10
1.4 L’organisation communale.....	10
1.4.1 L’organisation de l’administration communale	10
1.4.2 L’attribution des subventions aux organismes tiers	11
1.5 Les frais de mission et de représentation.....	12
1.5.1 Les frais de mission des élus	12
1.5.2 Les frais de mission des agents	13
1.6 Les frais de réception et de restauration	14
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	15
2.1 L’organisation de la gestion des ressources humaines	15
2.2 Les effectifs et la masse salariale	17
2.3 Le temps de travail et l’absentéisme	19
2.3.1 Le temps de travail	19
2.3.2 Les heures supplémentaires et les astreintes	20
2.3.2.1 Les heures supplémentaires	20
2.3.2.2 Les astreintes	22
2.3.3 L’absentéisme.....	22
2.4 Le régime indemnitaire	23
2.5 La prime de « fin d’année ».....	25
2.6 La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	25
2.7 Le recrutement du directeur général des services	26
2.7.1 Les mesures de recrutement effectuées ne permettent pas de conclure à une infructuosité des appels à candidature	26
2.7.2 Le fondement irrégulier du recrutement.....	26
2.7.3 La fixation de la rémunération	28
2.8 Les avantages en nature.....	29
3 LES SYSTÈMES D’INFORMATION	31
3.1 Des modalités de gestion insuffisantes de l’ensemble du système	31
3.2 Une sécurité à améliorer.....	32
3.3 Une protection des données personnelles à renforcer	33

3.4 Un pilotage du système à mettre en place	34
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	35
4.1 L'organisation générale et performance	35
4.1.1 Présentation du service et des documents internes	35
4.1.2 La gouvernance en matière de marché	36
4.2 Une publication des données essentielles depuis 2019	37
4.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils	38
4.4 L'analyse de l'opération d'aménagement de la « plaine des sports et des familles (parc Arthur Roche) »	38
4.4.1 Le marché de travaux du projet de la « plaine des sports »	39
4.4.2 L'exécution du marché de travaux	39
4.4.3 Le bilan financier de l'opération	40
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	41
5.1 L'organisation de la fonction finances	41
5.2 La qualité de l'information financière	41
5.2.1 Le budget de la commune	41
5.2.2 Le calendrier budgétaire	42
5.2.3 La publicité des données financières	42
5.2.4 La qualité des prévisions budgétaires et les taux d'exécution	43
5.2.5 Les restes à réaliser	44
5.2.6 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes	46
5.3 La fiabilité des comptes	48
5.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement	48
5.3.2 La comptabilité en droits constatés	49
5.3.2.5 Le rattachement à l'exercice des charges et des produits	53
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	54
6.1 La formation de l'autofinancement	55
6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion	55
6.1.2 La capacité d'autofinancement	57
6.2 Le financement des investissements	58
6.3 L'analyse bilantielle	60
6.3.1 L'endettement	60
6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	60
ANNEXES	62
Annexe n° 1. Les autorisations d'absence	63

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Genay pour les exercices 2018 et suivants.

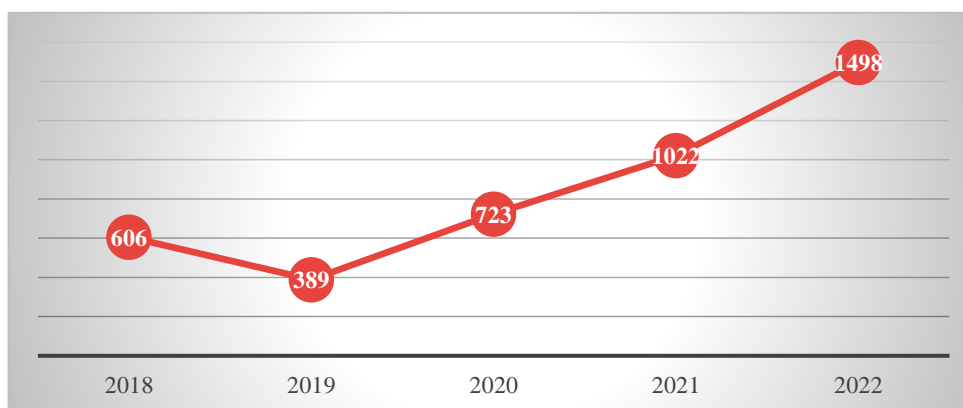
Située à 20 km au nord de Lyon sur la rive gauche de la Saône et limitrophe du département de l'Ain dont elle faisait partie jusqu'en 1967, la commune de Genay, comptait 5 626 habitants au 1er janvier 2020, en augmentation de 0,8 % en moyenne par an depuis 2013, suivant ainsi la tendance de la métropole de Lyon dont elle fait partie.



Une situation financière saine

La situation financière de la commune est saine. Les investissements effectués au cours de la période sous revue (5,8 M€) ont été financés essentiellement grâce à l'épargne résultant de l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses. Cette épargne permet aussi de rembourser les annuités d'emprunt d'une dette soutenable. La capacité de désendettement de la commune était inférieure à trois ans en 2022.

Évolution de l'épargne brute entre 2018 et 2022 (en k€)



Les réserves financières constituées devront être prises en compte dans le financement des futurs investissements, estimés à plus de sept millions d'euros et dont la programmation devrait être formalisée dans un plan pluriannuel d'investissement, afin d'éviter les écueils d'une programmation mal maîtrisée comme pour l'opération d'aménagement de la plaine des jeux. Il devrait être complété par des autorisations de programmes facilitant la gestion pluriannuelle des crédits de paiements.

De nombreuses lacunes et irrégularités de gestion

La gestion de la commune est marquée par de nombreuses faiblesses dont beaucoup révèlent une méconnaissance de la réglementation.

Tel est le cas pour la gestion des ressources humaines qui souffre de procédures de recrutement défaillantes et d'une capacité limitée à suivre l'absentéisme des agents et leur temps de travail. Le recrutement irrégulier du directeur général des services à la fin de l'exercice 2020 relève à la fois de la faiblesse des procédures et d'une interprétation contestable de la réglementation.

La chambre a établi des constats de nature similaire pour la gestion budgétaire et comptable dont la fiabilité devra être améliorée, notamment quant à l'estimation des crédits d'investissement. La tenue de la comptabilité des engagements (ou comptabilité budgétaire) est lacunaire et la comptabilité en droits constatée (bilan et compte de résultat) ne respecte pas suffisamment le principe d'indépendance des exercices (rattachements des produits et des charges aux bons exercices) et de prudence (constitution des provisions). L'absence d'inventaire fiabilisé (existence, exhaustivité et valeur des biens), d'amortissement de certains biens, de dépréciation des créances douteuses et le retard apporté à l'imputation des immobilisations dans les comptes définitifs, fragilisent les informations qui figurent au bilan de la collectivité. Le passage à la nomenclature budgétaire et comptable M 57, à partir de l'exercice 2024, devrait être l'occasion de mettre en place les procédures et les outils nécessaires aux améliorations attendues.

Confrontée à une rotation importante du personnel, parfois difficile à stabiliser, le conseil municipal devra à l'avenir veiller à la solidité et à l'adaptation nécessaire de son système d'information qu'elle doit maîtriser davantage. Cette maîtrise comprend tout particulièrement la nécessité de former régulièrement les agents qui les utilisent et de préparer les documents qui en faciliteront la prise en main par les futurs agents ou les agents temporaires.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Conditionner le versement des subventions au respect par les associations subventionnées de leur obligation de reddition des comptes et valoriser dans les comptes administratifs de la commune les coûts d'utilisation des locaux et installations consenti aux associations.

Recommandation n° 2. : S'assurer du respect de la réglementation en matière de remboursement aux élus et aux agents de la commune des frais engagés à l'occasion de leurs déplacements ainsi que pour les frais de réception et de restauration.

Recommandation n° 3. Respecter le temps de travail effectif annuel de 1 607 heures.

Recommandation n° 4. : Mettre en conformité la délibération relative aux heures supplémentaires avec la réglementation en vigueur.

Recommandation n° 5. Mettre en conformité la délibération relative au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel avec la réglementation en vigueur dans les plus brefs délais notamment en y intégrant le complément indemnitaire annuel.

Recommandation n° 6. : Reprendre les modalités de calcul du montant de la prime de fin d'année tels qu'ils étaient établis avant la réintégration de cette dernière au sein du budget communal.

Recommandation n° 7. : Créer un emploi fonctionnel de directeur général des services et effectuer les démarches en vue d'un recrutement conforme aux textes en vigueur.

Recommandation n° 8. Valoriser dans la rémunération de l'agent bénéficiant d'un logement de fonction le montant correspondant à l'avantage en nature qu'il en retire.

Recommandation n° 9. : Mettre en place et formaliser un pilotage du système d'information permettant d'éclairer les décisions à prendre quant à son fonctionnement, sa sécurité et ses nécessaires évolutions.

Recommandation n° 10. : Entreprendre un audit complet du système d'information afin de définir précisément le contenu d'un nouveau marché de prestations informatiques.

Recommandation n° 11. Se conformer à l'obligation de publier l'ensemble des données essentielles pour les marchés attribués dont la valeur est supérieure à 40 000 € HT.

Recommandation n° 12. : Se conformer aux obligations de transparence financière en veillant à la complétude de l'information portée aux annexes des documents financiers et respecter les obligations de publication et de transmission des documents budgétaires.

Recommandation n° 13. : Fiabiliser le contenu de l'inventaire comptable et établir un inventaire physique.

Recommandation n° 14. : Procéder à la mise à jour du traitement des intégrations comptables des immobilisations achevées.

Recommandation n° 15. : Constituer les provisions rendues obligatoires par le législateur et subsidiairement pour les autres risques financiers encourus par la commune, notamment dans l'optique du passage à la M57 qui renforce les obligations en la matière.

Recommandation n° 16. : Mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.

INTRODUCTION

Située à 20 km au nord de Lyon sur la rive gauche de la Saône et limitrophe du département de l'Ain dont elle faisait partie jusqu'en 1967, la commune de Genay, comptait 5 626 habitants¹ au 1er janvier 2020, en augmentation de 0,8 % en moyenne par an depuis 2013, suivant ainsi la tendance de la métropole de Lyon dont elle fait partie.

La commune de Genay adhère aux trois syndicats intercommunaux suivants : le SIGERLy pour la fourniture d'énergie, le syndicat intercommunal de gendarmerie ainsi que le syndicat intercommunal du Lycée Rosa Parks de Neuville-sur-Saône.

Les données socio-économiques de la commune sont, dans leur ensemble, légèrement plus favorables que celles de la métropole lyonnaise. Les Ganathains (habitants de Genay) sont notamment moins touchés par le chômage et appartiennent en moyenne à des catégories socio-professionnelles supérieures.

Une zone industrielle classée SEVESO « risque élevé » est située sur le territoire de la commune de Genay.

Au 31 décembre 2022, la commune disposait d'un budget de fonctionnement de 6,5 M€ et employait 72 agents (exprimés en équivalent temps plein).

Tableau n°1 : Principales données financières au 31 décembre 2022

Recettes de fonctionnement	6 506 625 €	Recettes d'investissement	1 141 912 €
Dépenses de fonctionnement	5 386 546 €	Dépenses d'investissement	744 224 €
<i>dont charges de personnel</i>	<i>2 694 406 €</i>		
Résultat de fonctionnement	1 120 080 €	Effectifs (pourvus)	71,6 ETP

Source : *Compte de gestion 2022 (budget principal) et commune*

¹ Population municipale + population comptée à part.

1 LA GOUVERNANCE

1.1 Le fonctionnement du conseil municipal

1.1.1 Les élections des conseils municipaux

Sur la période sous contrôle, deux conseils municipaux ont été élus. Un premier pour la période 2014 à 2020, un second pour la période 2020-2026. La première mandature a été écourtée en raison du décès en fonction du maire le 5 février 2018. La première adjointe a assuré l'intérim jusqu'à la tenue du nouveau tour d'élection dans le délai maximum de 15 jours conformément aux dispositions de l'article L. 2122-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT) soit le 17 février 2018.

Il a été constaté à partir des délibérations et procès-verbaux que chacune de ces élections s'est tenue conformément aux textes en vigueur² et que la charte de l'élu local a bien fait l'objet d'une remise aux élus au cours de la séance.

Cependant, la commune n'a pas été en mesure de produire les délibérations attestant de la réunion du conseil municipal pour l'élection du maire lors des scrutins de 2014 et de 2018. Les vérifications de la régularité de ces deux élections n'ont pu être réalisées que sur la base des procès-verbaux fournis³. La chambre rappelle qu'en application de l'article L. 2121-29 du CGCT « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Dès lors, les procès-verbaux sont insuffisants pour attester de l'élection du maire et ne saurait se substituer à une délibération en bonne et due forme.

1.1.2 Les élections des adjoints

Conformément aux dispositions précitées et eu égard à la strate démographique à laquelle appartient la commune, le conseil municipal de la commune de Genay se compose de 29 membres. Le nombre d'adjoints librement fixé par délibération du conseil municipal est conforme à la législation en vigueur⁴.

Le fonctionnement du conseil municipal sur la période sous revue est conforme à la législation en vigueur notamment pour ce qui est de l'adoption des règlements intérieurs⁵, de la fréquence de tenue des séances⁶ ainsi que de la teneur des procès-verbaux et comptes-rendus.

La commune s'est également dotée de trois commissions sur la période sous revue, respectivement chargée des finances, des subventions versées aux associations et jusqu'en 2020, d'une commission dédiée aux marchés à procédure adaptée.

² Article L. 2121-1 et suivants du CGCT.

³ PV du 29 mars 2014 et du 17 février 2018.

⁴ Articles L. 2122-1 et L. 2122-2 du CGCT qui fixe à 30 % de l'effectif légal maximum du conseil municipal soit huit pour la commune de Genay.

⁵ Datant des 18 septembre 2014 et 24 septembre 2020.

⁶ L'article L2121-7 du CGCT prescrivant une réunion minimum d'une fois par trimestre.

1.2 Le régime de délégations

1.2.1 Les délégations du conseil municipal au maire

Pour chacune des mandatures au cours de la période sous contrôle ainsi que pour la période d'intérim suite au décès en 2018 du maire, le conseil municipal de la commune a accordé des délégations de pouvoir au maire respectivement par délégations des 24 avril 2014, 8 mars 2018 et 15 juillet 2020.

Les matières déléguées, telles que décrites dans les délibérations susmentionnées, correspondent à des domaines fréquemment délégués au maire⁷ et sont suffisamment circonscrits conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Toutefois, le régime de délégation pour la mandature 2020 est plus souple en matière de souscription d'emprunt dans la mesure où il permet au maire de réaliser « *les emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget* » ce que ne permettait pas la délégation de 2014. Cet assouplissement aboutit à ne mentionner ni l'objet ni la caractéristique du contrat d'emprunt pouvant être signé, ce qui est illégal⁸.

D'une manière générale, les procès-verbaux de séances du conseil municipal font un compte-rendu insuffisant de l'exercice de ces délégations par le maire au regard de ce que prescrit l'article L. 2122-23 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à revoir la délibération détaillant les délégations données au maire « à l'occasion de la séance du conseil municipal lors de laquelle sera présenté le rapport définitif de la chambre ».

1.2.2 Les délégations du maire aux élus et au directeur général des services

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire a mis en place un certain nombre de délégations de pouvoir et de signature à ses adjoints circonscrits aux domaines dont ces derniers sont responsables. Aucun conseiller n'a bénéficié d'une délégation sous les deux mandatures.

Afin de régler les affaires administratives courantes (signature des titres de congés des agents, des ordres de mission, des récépissés et attestations relevant de l'état civil), il a été fait délégation de signature aux trois directeurs généraux des services (DGS) successifs sur la période sous contrôle conformément à la possibilité offerte par l'article R. 2122-19 du CGCT. A compter de 2021, le directeur général des services (DGS) n'a plus délégation pour engager une dépense inférieure à 500 € HT. Seul le maire peut engager les dépenses.

Les arrêtés de délégation pris par le maire n'appellent pas d'observations particulières.

⁷ Urbanisme, renouvellement de l'adhésion à des associations, création de régies comptables, acceptation de dons et legs, création de classes dans les établissements d'enseignement...

⁸ Circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements public et Cour d'appel de Versailles 21 septembre 2016 Cne Carrières sur Seine c/ SA Dexia Crédit Local et Cour de Cassation 6 mars 2019 Cne de carrière sur Seine.

1.3 L'attribution des indemnités de fonction aux élus

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT en fonction de la strate démographique de la commune. Elles sont indexées sur la valeur du point de la fonction publique.

Les indemnités des élus votées, au taux maximum, par le conseil municipal sont conformes aux dispositions du CGCT.

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (codifié à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT), les communes doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget. Cette obligation devait être mise en œuvre avant le 15 avril 2021. La commune reconnaît ne pas avoir respecté cette obligation, mais s'est engagée, en réponse aux observations provisoires de la chambre, à présenter ledit état au cours du débat d'orientation budgétaire pour le budget 2024.

1.4 L'organisation communale

1.4.1 L'organisation de l'administration communale

Sur la période 2018-2020, les organigrammes fonctionnels de la commune (2019 et 2023) ne font pas apparaître de changement organisationnel important. Néanmoins, la suppression du poste occupé par un attaché territorial faisant fonction de directeur général adjoint (DGA)⁹ en 2021 a eu pour conséquence de confier la direction des services au seul DGS.

Toutefois, les fonctions ressources humaines et marchés publics ont été regroupées au sein d'un même pôle « moyens généraux » selon le dernier organigramme en vigueur (2023). Une description précise de ces deux services est réalisée dans les parties consacrées à la gestion des ressources humaines ainsi qu'à la commande publique.

Le pôle « services techniques », est chargé du service espaces verts et du service bâtiment logistique. Le pôle relation aux usagers regroupe la communication, l'accueil du public, l'état civil, les élections et la vie associative. Le pôle culture comprend la médiathèque et le développement culturel. Le pôle cadre de vie est chargé de l'urbanisme et des projets d'aménagement. Enfin, le pôle parcours de vie est consacré l'exercice des compétences scolaire et périscolaire et petite enfance. Seul ce domaine fait l'objet d'une délégation de service public¹⁰ qui comprend la gestion d'un établissement d'accueil du jeune enfant de 50 berceaux ainsi que du relais d'assistantes maternelles.

Par conséquent, l'essentiel des compétences sont exercées en régie directe.

⁹ Il ne s'agit pas d'un véritable DGA au sens d'emploi fonctionnel, la commune appartenant à une strate de population inférieure à 10 000 habitants.

¹⁰ Le contrat de concession a été attribué à la fédération Léo Lagrange pour une durée de 6 ans à compter du 1^{er} avril 2021.

1.4.2 L'attribution des subventions aux organismes tiers

Les collectivités et les établissements ont la possibilité d'attribuer à des tiers diverses subventions, en numéraire ou en nature. L'attribution d'une subvention donne obligatoirement lieu à une délibération distincte du vote du budget. Par exception, si la subvention n'est pas assortie de conditions, le conseil municipal peut décider d'établir une simple liste des bénéficiaires dans un état annexé au budget, valant décision d'attribution¹¹. Lorsque la subvention excède 23 000 €, une convention est en revanche obligatoirement conclue entre la collectivité et le bénéficiaire¹². Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature (mise à disposition de locaux, etc.) accordés par la collectivité.

Tableau n°2 : Subventions de fonctionnement versées aux tiers

En €	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Subventions de fonctionnement	507 466	511 330	521 524	476 843	411 842	- 5,1 %
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	20 000	20 000	20 000	20 000	12 000	- 12,0 %
Dont subv. autres établissements publics	9 538	9 570	9 471	9 597	33 076	36,5 %
Dont subv. aux personnes de droit privé	477 929	481 760	492 052	447 247	366 766	- 6,4 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

En l'espèce, la commune verse entre 412 et 522 k€ de subventions à des organismes tiers dont 74 % correspondent à la subvention versée dans le cadre de la délégation de service public pour la gestion du pôle d'accueil petite enfance. Les montants restants correspondent essentiellement aux subventions versées aux organismes associatifs.

Si l'association « la Cécilienne » est la seule concernée par l'obligation de conventionnement pour les exercices 2018¹³, 2019 et 2020, la commune passe également une convention avec l'AS Genay football et l'AS Genay handball auxquelles sont attribués des montants annuels en-dessous du seuil réglementaire.

Par ailleurs, le bénéficiaire d'une subvention publique est tenu de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de son budget et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tout document faisant connaître les résultats de son activité.

¹¹ Art. L. 2311-7 du CGCT.

¹² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 10 et Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, art. 1.

¹³ La convention pour l'exercice 2018 n'a pas été présentée à la chambre alors que le montant de la subvention excédait le seuil de 23 000 €.

Or, la commune ne dispose de tels documents que pour les exercices 2022 et 2023.

Enfin, les informations contenues au sein de l'annexe B1-7 des comptes administratifs souffrent des lacunes suivantes :

- l'annexe pour l'exercice 2018 indique un montant différent du montant effectivement alloué à l'association « la Cécilienne »¹⁴ ;
- l'annexe pour l'exercice 2020 ne comporte aucune information ;
- pour toute la période contrôlée, aucune valorisation des concours en nature alloués n'a été réalisée alors que la plupart de ces associations bénéficient de mise à disposition de locaux ce que la commune a indiqué s'être engagée à faire.

La chambre rappelle que s'il est légal de consentir une occupation privative de son domaine public au bénéfice d'une association à but non lucratif concourant à la satisfaction d'un intérêt général (article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques, CG3P), elle doit en revanche informer le citoyen du coût que représente cette occupation au travers de ses documents budgétaires.

Recommandation n° 1. : Conditionner le versement des subventions au respect par les associations subventionnées de leur obligation de reddition des comptes et valoriser dans les comptes administratifs de la commune les coûts d'utilisation des locaux et installations consentis aux associations.

Tableau n °3 : Principales associations les plus bénéficiaires de subventions

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Léo Lagrange (DSP petite enfance)	377 967	378 000	395 000	353 321	288 944	1 793 232
A.S Genay handball	12 550	12 200	12 200	12 200	12 000	61 150
Avenir sportif de Genay Football	5 440	5 900	6 500	13 500	10 000	41 340
Cécilienne	27 100	28 000	28 000	23 000	23 000	129 100
Comité des fêtes	6 500	6 500	6 500	6 500	7 500	33 500
Arts Martiaux Genay	5 900	5 900	6 000	6 000	6 500	30 300

Source commune ; calculs CRC

1.5 Les frais de mission et de représentation

1.5.1 Les frais de mission des élus

Selon l'article L. 2123-18 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat

¹⁴ 30 149,64 € au lieu de 27 100 €.

spécial accordé par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Mais, depuis la loi du 29 décembre 2019, ils sont remboursés selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal¹⁵.

La commune n'a pris aucune délibération relative aux frais de déplacement ou de représentation de ses élus sur la période contrôlée. Dans les faits, la maire utilise son véhicule personnel et ne perçoit aucun remboursement des frais qu'elle engage. Par conséquent, les comptes 6532 « Frais de mission des élus » et « 6536 « Frais de représentation » ne sont pas mouvementés sur la période.

Même si les élus renoncent actuellement au remboursement des frais qu'ils engagent au cours des déplacements en lien avec leurs fonctions, la chambre rappelle qu'il convient de délibérer sur le cadre général dans lequel pourrait intervenir une prise en charge et par conséquent, elle invite la commune à prendre les délibérations prévues par la réglementation ce qu'elle s'est engagée à faire.

1.5.2 Les frais de mission des agents

Pour bénéficier d'un remboursement de ses frais de transport et d'une prise en charge forfaitaire des frais de nourriture et de logement, l'agent envoyé en mission doit être muni au préalable d'un ordre de mission, signé par l'autorité territoriale ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet¹⁶.

Le décret du 3 juillet 2006 fixe par ailleurs les conditions et les modalités de règlement des frais de mission des personnels.

En application de l'article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels, la collectivité n'a délibéré que le 19 janvier 2017. Ainsi, les conditions de déplacement de ses agents avant cette date n'étaient pas encadrées.

Les contrôles effectués par la chambre montrent que seuls figuraient à l'appui du mandat de paiement des états de frais signés par le maire, les ordres de missions n'ayant été mis en place par la commune que concomitamment au contrôle de la chambre. La chambre rappelle qu'au titre de l'article 5 du décret du 19 juillet 2001¹⁷, les ordres de missions constituent un document devant obligatoirement être produit par la commune préalablement au déplacement de l'agent.

En outre, les états de frais analysés ne mentionnent pas de manière suffisamment précise le nombre de repas pris par les agents mais seulement un montant total dont on ne peut vérifier s'il respecte le plafond de remboursement forfaitaire susmentionné¹⁸.

¹⁵ Article L. 2123-18 du CGCT.

¹⁶ La validité de l'ordre de mission ne peut excéder douze mois. L'ordre de mission doit préciser les éléments nécessaires au calcul des droits de l'agent et notamment : l'objet du déplacement ; le lieu de la mission ; le mode de transport ; la classe autorisée.

¹⁷ Mentionné à l'article 2 de la loi du 25 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁸ A titre d'exemple : 20,40 € en 2018 ; 34,70 € en 2019 ; 42,40 € en 2020 .

Tableau n°4 : Frais de mission et de représentation

En €	2018	2019	2020	2021	2022
6251 Voyages et déplacements	2 298	2 367	874	89	383
6256 Missions	0	0	0	0	0

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Par conséquent, la chambre rappelle à la commune l'obligation de joindre pour chaque remboursement, l'ordre de mission au mandat de paiement.

1.6 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction budgétaire et comptable M 14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ; les frais de réceptions (organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257.

Les justificatifs des frais de réception produits à fin de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet¹⁹.

Ces mêmes règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

L'analyse d'un échantillon de mandats²⁰ a fait ressortir l'absence des éléments requis précités à l'appui des factures jointes aux mandats du compte 6232 « Fêtes et cérémonies »²¹.

Tableau n°5 : Frais de réception et de restauration

En €	2018	2019	2020	2021	2022
6232 Fêtes et cérémonies	57 065	23 629	6 826	1 968	3 185
6257 Frais de réception	2 147	709	1 065	-	-

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

La chambre rappelle à la commune l'obligation qui lui incombe de fournir l'ensemble des éléments requis par la réglementation afin de permettre non seulement la prise en charge du paiement des réceptions, fêtes et cérémonies qu'elle organise par le comptable mais aussi la transparence de l'information envers le citoyen de l'intérêt public local de la dépense.

¹⁹ Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

²⁰ Echantillon constitué sur les factures aux montants les plus significatifs de chaque exercice de la période sous revue.

²¹ En outre, une facture de 827,60 € pour une nuit d'hôtel à Paris au bénéfice du maire et de trois adjoints en novembre 2017 (mandaté en mars 2018) sans mention de l'objet du déplacement a été imputée au compte 6257 « Frais de réception », alors qu'il pourrait s'apparenter à des frais de mission d'élus et aurait dû être imputé au compte 6532 accompagné de la délibération qui autorise ledit déplacement. La contradiction a permis de confirmer qu'il s'agissait d'un mandat spécial délivré pour assister au congrès annuel de l'association des maires de France et au salon des maires, ce qui suppose la prise d'une délibération préalable et une imputation des frais correspondants au compte 6532.

Recommandation n° 2. : S'assurer du respect de la réglementation en matière de remboursement aux élus et aux agents de la commune des frais engagés à l'occasion de leurs déplacements ainsi que pour les frais de réception et de restauration.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2018 et 2022, la commune de Genay présentait une organisation de ses instances de gouvernance satisfaisante et conforme à la réglementation en vigueur. En outre, le contenu des délibérations, procès-verbaux et comptes rendus de séances du conseil municipal sont suffisamment clairs et explicites. Le régime des délégations accordées par le conseil municipal aux maires et à leurs adjoints repose sur une délibération qui ouvre un vaste champ de possibilités et n'est donc pas conforme à la législation en vigueur ce que la commune s'est engagé à rectifier par une prochaine délibération. L'exercice de ces délégations n'est pas retranscrit de manière suffisamment précise au sein des procès-verbaux de séance.

La gestion des subventions versées par la commune aux tiers, malgré leur faible montant, a manqué de rigueur qu'il s'agisse du respect de l'obligation de conventionnement, de la transmission des budgets et des comptes des associations ou de la valorisation des coûts d'utilisation des locaux qu'elle leur met à disposition.

Le remboursement des frais de déplacement des agents a été réalisé sans ordre de mission jusqu'en 2023, ce qui n'est pas conforme à la réglementation. Les dépenses relatives aux fêtes et cérémonies et réceptions ont été réalisées en l'absence des pièces justificatives permettant d'en démontrer l'intérêt public local.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organisation de la gestion des ressources humaines

Entre 2018 et 2021, le service des ressources humaines était sous-doté en personnels suite au départ en retraite de la responsable. Sur cette période, le service était assuré temporairement par deux agents contractuels faute de recrutement pérenne. Depuis l'été 2021, le service a été stabilisé avec l'arrivée récente d'une responsable de catégorie B ainsi que d'un agent de catégorie C permettant ainsi une continuité pour l'établissement de la paye. En outre, l'acquisition d'un nouvel outil de traitement des données (Sedit RH), dont le déploiement est actuellement en cours, concourt à fiabiliser et sécuriser la liquidation de la paye dans la mesure où il permet de rapprocher automatiquement les données de la paie

Néanmoins, il n'existe aucun guide complet, ni de fiches de procédure formalisées exhaustives, établis par les services communaux détaillant les opérations devant être accomplies, en dehors des manipulations informatiques, ni de documentation sur les points de vigilance notamment en matière de paye.

Sur la période sous revue, le comité technique, puis le comité social, s'est réuni à raison d'une fréquence très variable selon les années (d'une séance à quatre séances au cours de l'année de confinement). Les comptes-rendus remis à la chambre montrent un contenu sommaire. Même s'ils présentent les différents points traités, les débats n'y sont pas retranscrits réduisant ainsi l'information des agents, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'article 31 du décret du 30 mai 1985. La commune a indiqué vouloir réaliser des comptes rendus plus exhaustifs de ces débats dès la prochaine réunion du comité.

En tant que commune employant moins de 350 fonctionnaires à temps complet, elle est affiliée au centre de gestion du Rhône.

La commune a, sur la période de contrôle, dû faire face à un certain nombre de départs de personnels, pour certains, en lien avec le changement d'équipe municipale en 2018. Elle a rencontré des difficultés de recrutement pour leur remplacement sur des fonctions clefs.

- **Emploi de directeur général des services**
L'emploi est resté vacant entre novembre 2018 et mars 2019, le directeur général des services (DGS) recruté à cette date ayant quitté le poste en mars 2021 et été remplacé par le DGS actuel.
- **Responsable des ressources humaines**
Le poste est resté vacant entre 2020 et 2021, période pendant laquelle un agent de catégorie C (agent d'exécution) assurait cette fonction.
- **Responsable des finances**
Le poste est resté vacant pendant près d'un an entre 2020 et 2021, la fonction ayant été assurée par un agent de catégorie C secondé par un agent du service remplacement du centre de gestion du Rhône. Après une campagne de recrutement infructueuse, le poste initialement ouvert aux agents de catégorie A (cadre) a été requalifié par la commune en poste de catégorie C.
- **Responsable des services techniques**
Le poste est resté vacant entre 2020 et 2021, période pendant laquelle un agent contractuel a pris en charge cette fonction, avant qu'elle ne soit confiée à un fonctionnaire de catégorie B.
- **Police municipale**
Ce service a été initialement dimensionné pour trois agents à temps complet mais ce n'est que depuis décembre 2023 que ces trois emplois ont été pourvus.

La chambre observe que la commune ne procède qu'à une seule publication d'appel à candidatures sur le site « emploi territorial » que le centre de gestion met à disposition des collectivités²².

²² Ce faisant, aucun ou peu de candidats ne répondent à l'annonce ou des candidats dont le profil n'est pas adapté à l'emploi, ce qui conduit à l'infructuosité du recrutement.

Eu égard aux forts enjeux liés aux recrutements du DGS en 2019 et du directeur des services techniques (DST) en 2021, la commune a eu recours à un cabinet de recrutement²³ dont le coût s'est élevé à 10 200 € TTC.

Par conséquent, la chambre invite la commune à mettre en place des procédures de recrutement qui intègrent une publication élargie des avis de vacances.

2.2 Les effectifs et la masse salariale

Au 31 décembre 2022, la commune employait 78 agents, soit 71,6 équivalents temps plein (ETP) en baisse de six agents entre 2018 et 2022 (pour un équivalent de 3,2 ETP). Cette diminution s'est réalisée à périmètre de gestion constant et a concerné exclusivement les agents titulaires dont l'effectif a diminué de huit agents. Entre 2020 et 2021, cette baisse est intervenue dans un contexte marqué par le renouvellement du conseil municipal, la crise sanitaire liée à la Covid-19 ainsi que la cyber-attaque subie par les services de la commune. Selon la commune, la succession de ces événements a précipité le départ d'agents titulaires occupant des emplois permanents²⁴ la conduisant ainsi à recourir à des emplois contractuels.

Après avoir effectué des recrutements entre 2020 et 2021, la commune estime avoir stabilisé son personnel. Ainsi, la différence en ETP avec 2018 (- 3,2) correspond à des suppressions d'emplois telles que la fonction de directeur général des services adjoint, un poste de secrétariat général et, de façon marginale, à des fluctuations d'emplois et de quotités de travail du service animation évoluant selon les effectifs scolaires.

Tableau n°6 : Effectifs permanents et non permanents

Au 31/12	2018		2019		2020		2021		2022		Evolution	
	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP	Nbre	ETP
Titulaires	48	47,1	50	49,4	48	47,4	41	40,8	40	37,9	- 8	- 9,2
Contractuels	36	27,72	32	25,64	34	29,32	36	34,62	38	33,73	2	6,01
Total	84	74,82	82	75,04	82	76,72	77	75,42	78	71,63	- 6	- 3,19

Source : Commune ; calculs CRC

Tableau n°7 : Comparaison des effectifs budgétaires avec les effectifs pourvus/à pourvoir sur la période 2018-2022 (au 31 décembre)

	2018	2019	2020	2021	2022
Poste budgétaire des permanents	47,10	49,40	48,60	99	102
Postes pourvus en ETP des titulaires et non titulaires	47,10	49,40	48,60	71	50

Sources : Annexes CA et commune

²³ L'entreprise Page Group a réalisé une mission d'accompagnement à la recherche de candidats incluant une publication diversifiée sur 10 supports spécialisés ainsi qu'une pré-sélection des candidats en fonction du profil et de l'expérience.

²⁴ Ont été concernés le DGA, le responsable des services techniques, le directeur des finances et des marchés publics, la responsable des ressources humaines ainsi que deux agents de la police municipale.

Les écarts pour 2021 et 2022 entre le nombre d'ETP ouverts au budget et ceux pourvus ou à pourvoir résultent d'un manque de rigueur dans le suivi et la mise à jour du tableau des effectifs suite aux divers mouvements du personnel. Dans la mesure où ils participent à la préparation budgétaire et à l'ouverture des crédits nécessaires aux dépenses pour financer les postes inscrits, la chambre invite la commune à veiller à ce que le nombre d'effectifs ouverts au budget s'approche le plus possible du nombre de postes pourvus ce qu'elle s'est engagée à faire.

En dépit de l'absence de recrutements supplémentaires sur la période 2018-2022, les charges de personnel ont connu une légère augmentation de 1,5 % en valeur annuelle moyenne et représentaient près de 59 % des charges courantes en 2022. En valeur, et exprimées par habitant, ces charges n'atteignaient que 489 € contre 553 € pour la moyenne de la strate démographique d'appartenance.

Cette progression des charges de personnel est due à l'ensemble des facteurs suivants :

- la mise en place du dispositif « parcours professionnels carrières rémunérations » (PPCR) de manière fractionnée sur l'ensemble de la période sous revue a consisté en la création d'échelons supplémentaires pour certaines catégories d'agents, de changements de grades pour certains cadres d'emplois ;
- les diverses revalorisations du point d'indice ;
- l'effet du glissement vieillesse technicité²⁵ pour lequel la commune n'a pas réalisé d'étude précise.

Tableau n°8 : Charges de personnel

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol %
Charges de personnel	2 540 728	2 766 377	2 710 611	2 735 715	2 694 406	1,5
Dont remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	0	
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 540 728	2 766 377	2 710 611	2 735 715	2 694 406	1,5
Charges de personnel / charges courantes (en %)	56,9 %	58,3 %	62,1 %	61,7 %	59,3 %	
Charges de personnel nettes des remboursements pour MAD/ charges courantes (en %)	56,9 %	58,3 %	62,1 %	61,7 %	59,3 %	

Source : Comptes de gestion (ANAFI)

Au cours de la période sous revue la commune n'a pas satisfait à l'obligation de production des rapports bisannuels sur l'état de la collectivité²⁶ ni à l'obligation d'établissement depuis le 1^{er} janvier 2021, d'un rapport social unique en lieu et place des bilans sociaux²⁷. La

²⁵ L'effet vieillissement technicité désigne un phénomène qui contribue aux variations mécaniques de la masse salariale à effectif constant ou stagnant, du seul fait que les agents sont mieux ou moins payés, soit qu'ils occupent des emplois plus ou moins qualifiés qu'avant, soit qu'ils ont une ancienneté plus ou moins importante le salaire augmentant avec l'âge.

²⁶ Article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs.

²⁷ Article 5 de la loi n° 2019-828 du 06/08/2019, codifié à l'article L. 231-1 du Code général de la fonction publique.

chambre rappelle qu'outre l'obligation de le produire, ce document participe à la communication faite aux élus ainsi qu'aux administrés sur la gestion du personnel communal. Elle invite par conséquent la commune à produire le rapport social unique le cas échéant en utilisant les fonctionnalités de son nouvel outil applicatif de gestion des ressources humaine, ainsi qu'en sollicitant le centre de gestion du Rhône dont elle est adhérente. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué s'être d'ores et déjà engagée dans cette démarche.

2.3 Le temps de travail et l'absentéisme

Actuellement la commune ne dispose pas d'un document interne consolidé pour la gestion des ressources humaines, qui récapitule l'ensemble des règles applicables que ce soit en matière de temps de travail, de missions et déplacements, d'heures supplémentaires ou bien encore des actions sociales menées en faveur des agents²⁸.

La commune dispose actuellement d'un projet de guide d'accueil consignait l'ensemble des dispositions qu'elle applique en matière de ressources humaines. La chambre l'invite à achever ce document de sorte à en faire un document unique rendu accessible aux agents.

2.3.1 Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris en application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose, à compter du 1^{er} janvier 2022, la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121 27 du code du travail.

Pour la commune, l'aménagement du temps de travail (ARTT) a été approuvé par une délibération du 13 décembre 2001 qui fixe la durée du temps de travail à 1 600 heures puis complétée par la délibération du 15 mai 2008 qui intègre la journée dite de « solidarité » et actant le passage aux 1 607 heures.

Un règlement communal des congés a été adopté par délibération du 22 mars 2012. Ce dernier prévoit en outre le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA), qui permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs, sans avoir recours à ses congés annuels. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, il est

²⁸ Seul s'applique un règlement des congés datant du 1er avril 2012 ainsi qu'un corpus de cinq délibérations relatives respectivement à l'indemnisation des frais de mission du 19 janvier 2017 ; à l'application des 35 heures du 13 décembre 2001, au travail à temps partiel du 28 novembre 2002 ,au télétravail du 11 juin 2020, et enfin au compte épargne-temps (CET) du 22 mars 2018 conformément aux dispositions introduites par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale.

prévu que ces absences soient définies dans le respect du principe de parité avec la fonction publique d'État.

En l'espèce, le régime des ASA tel qu'accordé par la commune à ses agents demeure largement plus favorable que celui appliqué en faveur des fonctionnaire d'Etat (cf. annexe 1). Mis à part les absences pour mariage ou pacte civil de solidarité (Pacs) de l'agent, la commune octroie systématiquement plus de jours d'absence à ses agents.

D'autre part, la commune a créée des cas pour lesquels les agents bénéficient de jours de congés supplémentaires tels que les congés d'ancienneté²⁹.

L'ensemble de ces décisions ont pour conséquence le non-respect du temps de travail annuel dû par un agent à temps plein qui est de 1 607, ce qui est illégal.

La commune a indiqué vouloir mettre en conformité son régime d'autorisation spéciale d'absence avec la réglementation au cours du premier semestre 2024.

Recommandation n° 3. Respecter le temps de travail effectif annuel de 1 607 heures.

2.3.2 Les heures supplémentaires et les astreintes

2.3.2.1 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation³⁰. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

Le paiement de l'indemnité est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires³¹.

La délibération sur les heures supplémentaires du 27 janvier 2022 appelle deux remarques. D'une part, les heures supplémentaires indemnisées auparavant étaient dépourvues de base légale et n'auraient pas dû être payées. D'autre part, cette délibération ne satisfait pas à la réglementation applicable dans la mesure où elle se limite à ne citer que les cadres d'emplois et non les emplois contrairement à ce que prévoit le décret susmentionné mais également parce

²⁹ Un jour supplémentaire pour cinq années de service puis un jour par tranche de sept années de service, le total étant limité à trois jours supplémentaires ; mais aussi des jours de congés octroyés pour les titulaires d'une médaille d'honneur (argent : deux jours, vermeille : trois jours et or : cinq jours).

³⁰ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

³¹ Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

qu'elle permet aux attachés de percevoir des IHTS alors même que ce cadre d'emploi est exclu du dispositif d'indemnisation.

Toutefois, la chambre a pu vérifier qu'aucun cadre d'emploi non mentionné dans la délibération n'a perçu d'IHTS sur la période.

En réponse aux observations de la chambre, la commune a indiqué vouloir mettre la délibération susmentionnée en cohérence avec la réglementation.

Tableau n°9 : Évolution des heures supplémentaires sur la période 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 2018-2022
Nombre d'heures indemnisées	527	810	906	1 044	425	3 712
Payées (en €)	8 798	18 242	15 953	18 941	22 160	84 094
Récupérées (en nombre d'heures)	N.C	N.C	N.C	941	1426	2 367
TOTAL HS effectuées en heures	-	-	-	1 985	1 851	6 079

Source : données de la paye et commune

Entre 2018 et 2022, la commune a indemnisé environ 3 712 heures supplémentaires, pour un montant total de 84 k€ environ. Ce montant a plus que doublé depuis 2018, ce que la commune explique par les vacances de postes ayant eu lieu sur la période ainsi que par la surcharge de travail liée à l'organisation des deux tours d'élection ayant nécessité de recourir aux heures supplémentaires.

L'évolution du nombre d'heures supplémentaires réalisées par les agents n'a pu être retracé de façon fiable faute de données certaines transmises par la commune. En effet, pour les heures ayant fait l'objet d'une indemnisation, les fichiers de paye omettent de renseigner le nombre d'heures effectuées et les rappels. Les chiffres sont donc sous-évalués. Suite au changement de son logiciel de paye, la commune a rectifié cette omission mais le nouveau fichier ne permet pas de vérifier l'évolution des heures supplémentaires d'un mois à l'autre. Par ailleurs, le nombre d'heures ayant été compensées par un repos n'est disponible qu'à compter de 2021, la cyber-attaque ayant rendu impossible l'accès aux données antérieures à cette date

Les services essentiellement concernés par la réalisation d'heures supplémentaires sont le service technique et d'entretien des espaces verts et le service « sport animation jeunesse ».

La gestion des heures supplémentaires appelle deux séries de remarques.

Tout d'abord, la commune indemnise des heures en l'absence de système automatisé requis par la réglementation. La comptabilisation des heures supplémentaires repose dès lors sur un système déclaratif était manuel avant 2023. Le déploiement du nouveau logiciel de gestion des ressources humaines permet désormais une saisie informatisée des heures supplémentaires déclarées. L'examen d'un échantillon de ces déclarations montre un contrôle peu rigoureux des heures déclarées par les agents. Tant, le motif du recours à l'heure supplémentaire que la nature du travail réalisé ne sont pas indiqués de manière suffisamment précise.

Ensuite, la ligne directrice suivie par la commune en matière de compensation des heures supplémentaires fixée par la délibération de 2022 est d'indemniser l'agent lorsque l'intérêt du service ne permet pas d'octroyer un repos compensateur « *dès lors que les travaux ont été réalisés à la demande de l'autorité territoriale* ». De ce fait, la commune fait une distinction entre les heures supplémentaires réalisées à sa demande et celles qui seraient réalisées à la demande de l'agent ce qui est contraire à la réglementation et en particulier à la définition même de l'heure supplémentaire qui doit être nécessairement demandée par l'employeur. La commune a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre, vouloir prendre une nouvelle délibération.

La chambre recommande par conséquent à la commune de mettre en conformité le régime des IHTS qu'elle applique à ses agents avec la réglementation en vigueur et l'invite à mettre en place un suivi plus rigoureux de la comptabilisation et du suivi des heures supplémentaires réalisées, notamment grâce à la mise en place d'un système automatisé de contrôle.

Recommandation n° 4. : Mettre en conformité la délibération relative aux heures supplémentaires avec la réglementation en vigueur.

2.3.2.2 Les astreintes

L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

La commune a fixé le régime des astreintes par une délibération du 25 septembre 2003. Si cette délibération liste les cadres d'emplois concernés soit les agents d'entretien, les contrôleurs et les agents de maîtrise, elle renvoie à une délibération du 7 mars 1997, et n'explicite pas suffisamment les emplois concernés ni les cas dans lesquels l'agent peut effectuer des astreintes ni les modalités de leur mise en œuvre. Enfin, l'avis du comité technique rendu préalablement à la délibération n'a pas été produit.

Une vérification à partir des lignes de paye permet de voir que les agents indemnisés au titre des astreintes, soit cinq au total, appartiennent bien aux cadres d'emplois listés dans la délibération.

La chambre invite par conséquent la commune à prendre une délibération dans les meilleurs délais, conforme à la réglementation, et après avoir saisi le comité technique de cette question précise. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune précise qu'elle a bien identifié la nécessité de réactualiser le régime des astreintes.

2.3.3 **L'absentéisme**

Même si elle ne suit pas l'absentéisme de ses agents, la commune dispose toutefois d'un bilan chiffré ainsi que d'une analyse détaillée qui lui est transmise chaque année par son assureur en matière de couverture des risques financiers statutaires et qu'elle présente à son comité social et technique. Toutefois, ces documents ne retracent pas l'absentéisme dans son ensemble. Tout d'abord parce qu'ils ne concernent que les fonctionnaires affiliés à la caisse

nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)³² mais aussi parce que la couverture souscrite par la commune est réduite à certains types d'absences³³. Ce n'est que suite au contrôle de la chambre que la commune a mis en place un suivi de l'absentéisme de ses agents non titulaires

Les données, même établies sur un périmètre réduit, font apparaître un taux d'absentéisme pour tout type d'absence relativement important au regard de la moyenne des collectivités employant un effectif comparable (compris dans la strate de 50 à 199 agents) allant jusqu'à sept points de plus que cette dernière pour 2019. Ce même constat vaut pour l'absentéisme pour maladie ordinaire dont le taux pour 2019 et 2020 était près de deux fois supérieur au taux moyen.

Les mesures prises par la commune sur la période pour prévenir l'absentéisme de ses agents n'ont consisté qu'à proposer des formations en partenariat avec le centre de gestion du Rhône et la médecine préventive ce qui est insuffisant compte tenu des taux enregistrés et leur stabilité à un niveau relativement élevé sur la période.

Tableau n°11 : Comparaison du taux d'absentéisme de la commune 2018-2022 avec celui des communes employant entre 50 et 199 agents jusqu'en 2021 puis entre 30 à 49 agents en 2022

Personnel titulaire	2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'absentéisme (tout type d'absence) en % commune	12,2	17,8	17	12,8	16,8
Dont maladie ordinaire en %	7,9	12,1	11,9	8,6	10,7
Dont accident de travail (en nombre déclaré)	6	6	6	6	6
En EPTP	7	9	9	7	8
Taux d'absentéisme (tout type d'absence) moyen pour les communes employant entre 50 et 199 agents titulaires jusqu'en 2021 puis entre 30 et 49 agents en 2022	10,4	10,7	10,7	11,1	10,4
Dont maladie ordinaire en %	5,3	5,4	5,7	6	5,5

Source : Commune d'après les données Relyens

2.4 Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les

³² Fonctionnaire titulaires ou stagiaires dont la durée hebdomadaire de service est égale ou supérieure à 28 heures.

³³ Ces absences ne comprennent que les accidents du travail, la maladie ordinaire, la maternité, la longue maladie, la maladie longue durée, le décès et la paternité.

fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991).

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité³⁴. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Lorsque les services de l'Etat servant de référence aux cadres d'emplois de la FPT bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixe les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat.

La commune a mis en place le RIFSEEP par délibération du 29 juin 2023, pour l'ensemble des cadres d'emploi, à l'exception des cadres non concernés par ce nouveau régime³⁵, soit presque six années après sa mise en place effective dans la fonction publique territoriale³⁶ ce qui est bien trop tardif. Avant cette date, la commune a continué à appliquer l'ancien régime indemnitaire y compris les primes et indemnités qui ont progressivement été supprimées depuis la mise en place du nouveau régime. C'est le cas de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) abrogée au 31 décembre 2015 ainsi que de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) abrogée au 31 décembre 2016.

En l'espèce, la commune a continué à verser ces indemnités devenues sans bases légales sur l'ensemble de la période contrôlée ce qui était irrégulier.

En outre, la délibération n'est pas conforme à ce que prévoit le décret de 2014 en ce qu'elle prévoit des groupes de fonctions sans faire référence aux différents cadres d'emplois rendant de fait impossible la vérification du respect des plafonds applicables aux agents de l'Etat. En outre, la délibération ne prévoit rien pour la mise en application du complément indemnitaire annuel (CIA) renvoyant à une délibération ultérieure alors même que l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique prescrit une application simultanée des deux parts du régime indemnitaire³⁷. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à prendre une nouvelle délibération afin de mettre en conformité le RIFSEEP qu'elle a institué avec la réglementation en vigueur.

Outre son irrégularité, la non mise en place du CIA et l'application de l'ancien régime indemnitaire ne permet pas de moduler le niveau des primes en fonction de la manière de servir des agents comme l'impose le RIFSEEP.

³⁴ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 en vigueur jusqu'en août 2022 puis article L. 714-4 du code général de la fonction publique.

³⁵ Soit les agents de police municipale ainsi que les professeurs d'enseignement artistique.

³⁶ Circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en place du RIFSEEP dans la FPT.

³⁷ Voir notamment la QPC n°2018-727 du 13 juillet 2018.

Recommandation n° 5. Mettre en conformité la délibération relative au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel avec la réglementation en vigueur dans les plus brefs délais notamment en y intégrant le complément indemnitaire annuel.

2.5 La prime de « fin d'année »

Par dérogation au principe de parité entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale mentionnée supra, l'article L. 714-11 du CGFP dispose que « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics mentionnés à l'article L. 4 ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

En l'espèce, la commune octroie une prime de fin d'année à ses agents. Si la délibération d'origine n'a pu être produite, en revanche, la lecture de certains comptes-rendus de conseils municipaux datant de 1981 et mentionnant son versement atteste qu'elle a été instituée antérieurement à 1984.

Toutefois la délibération du 12 février 1993 transmise et actant la réintégration de cette prime antérieurement versée par le comité du personnel au sein du budget communal révèle que la commune a modifié de façon illégale le mode de calcul de la liquidation³⁸ de cette prime.

Par conséquent, la prime de fin d'année versée aux agents demeure irrégulière dans son montant. La commune est invitée à reprendre les modalités de calculs de cette prime tels qu'elles étaient appliquées avant la délibération susmentionnée.

Recommandation n° 6. : Reprendre les modalités de calcul du montant de la prime de fin d'année tels qu'ils étaient établis avant la réintégration de cette dernière au sein du budget communal.

2.6 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Sur la période sous contrôle, 28 agents ont bénéficié de la nouvelle bonification indiciaire, c'est-à-dire d'un montant forfaitaire et mensuel qui leur est attribué en raison de l'exercice d'une fonction particulière, faisant appel à une technicité particulière ou des fonctions d'encadrement d'une équipe comprenant un minimum d'agents.

Les arrêtés individuels transmis par la commune sont conformes à la réglementation en vigueur³⁹ et n'appellent pas d'observations.

³⁸ Montant de la prime antérieurement versée augmentée de 6,66 %.

³⁹ Décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire.

2.7 Le recrutement du directeur général des services

L'actuel directeur général des services a été recruté par la voie contractuelle le 22 mars 2021 sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984⁴⁰ permettant d'avoir recours à un agent contractuel pour l'occupation d'un emploi permanent dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire lorsque l'emploi en question n'a pu être pourvu par un fonctionnaire. Ce contrat conclu pour une durée d'un an a été reconduit à deux reprises, le 22 mars 2022 puis le 22 mars 2023 sur le fondement de l'article L. 332-8 2° du code général de la fonction publique.

2.7.1 Les mesures de recrutement effectuées ne permettent pas de conclure à une infructuosité des appels à candidature

La commune argue de l'infructuosité de l'appel à candidatures pour le recrutement du DGS afin de justifier le recours au recrutement d'un contractuel puis au renouvellement de ce contrat à deux reprises, alors même que les modalités de recrutement mises en œuvre ont été insuffisantes.

Tout d'abord, la déclaration initiale de vacance d'emploi auprès du centre de gestion en date du 5 mars 2021 n'a été réalisée que très peu de temps avant le départ effectif du directeur sortant, soit environ trois semaines, ce qui est un délai court compte tenu du profil du poste. Par ailleurs, la déclaration présentée à la chambre est une version provisoire. Il en est de même pour les déclarations de vacance suivantes respectivement les 18 mars 2022 et 14 mars 2023⁴¹ qui n'ont été réalisées que quelques jours avant l'échéance du contrat du DGS assorti d'un délai d'un mois. Il s'agit du délai minimum imposé par le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels, laissé aux candidats potentiels pour répondre à l'avis de recrutement⁴².

En outre, la commune n'a réalisé qu'une seule mesure de publicité pour chaque déclaration de vacance, en l'occurrence celle permise par l'adhésion au centre de gestion⁴³ alors que le profil du poste aurait justifié une diffusion plus large notamment dans les revues professionnelles spécialisées.

Tant la publication trop tardive et restreinte de l'avis de vacances que le délai de réponse insuffisamment long ont déterminé les conditions pour que le recrutement devînt infructueux, ce qui autorisait le renouvellement du contrat du DGS sortant.

La chambre rappelle qu'en application du principe d'égal accès aux emplois publics, et sauf exceptions prévues par la loi, toutes les vacances d'emploi doivent faire l'objet d'une publicité, accessible, depuis le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018, dans un espace numérique commun aux trois fonctions publiques.

2.7.2 Le fondement irrégulier du recrutement

Si l'article L. 332-14 du code général de la fonction publique permet aux collectivités d'avoir recours à un agent contractuel afin de pourvoir à un emploi permanent dans l'attente du

⁴⁰ Remplacé par l'article L. 332-14 du code général de la fonction publique.

⁴¹ Non transmises par la commune mais les avis de publicité du poste en font mention.

⁴² Un seul candidat s'est présenté en avril 2022 mais écarté au motif d'un manque d'expérience dans les collectivités.

⁴³ le 22 mars 2022 et le 7 mars 2023 sur le site col.emploi-territorial.fr.

recrutement d'un fonctionnaire, cette possibilité est toutefois exclue pour certains emplois fonctionnels de direction. Ainsi, l'article L. 343-1 du CGFP dispose : « *Par dérogation aux dispositions des articles L. 313-1, L. 313-3 et L. 327-7, peuvent être pourvus par des agents contractuels les emplois fonctionnels de direction suivants : 1° Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ou des collectivités exerçant les compétences des départements ou des régions ; 2° Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ; 3° Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient* ».

En outre, le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières précise que les DGS de communes de plus de 2 000 habitants sont des fonctionnaires appartenant à la catégorie A qui peuvent être nommés par la voie directe (article 47 de la loi du 26 janvier 1984) ou sont placés en position de détachement dans les conditions et suivant les règles statutaires prévues pour cette position dans leur cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine.

En l'espèce, la commune a procédé au recrutement d'un agent contractuel par contrat du 29 mars 2021 en qualité d'attaché principal territorial. Ce même contrat lui confie par ailleurs les missions de directeur général des services. Par délibération du 8 avril 2021, le conseil municipal a procédé à la suppression de l'emploi fonctionnel de DGS et modifié le nombre des emplois budgétaires en conséquence et ce, postérieurement à la prise de poste de l'agent au motif que « *Le nombre d'habitants pour la commune de Genay n'est pas suffisant pour permettre le recrutement d'un contractuel sur un emploi fonctionnel, cependant nous pouvons recruter un contractuel avec les missions de DGS sur un emploi permanent pour faire face à une vacance de poste, ce qui est le cas pour notre nouveau DGS* ».

La chambre relève d'une part, le fait que le contrat de recrutement du DGS est entaché d'illégalité du fait qu'il se fonde sur l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 (devenu article L. 332-14 du CGFP mentionné supra) pour le recrutement par voie contractuelle d'un agent sur un emploi fonctionnel de DGS alors même que la commune de par son nombre d'habitants (5 400 en 2021) est exclue de cette possibilité par le législateur. D'autre part, elle observe qu'en supprimant l'emploi fonctionnel de DGS par délibération la commune n'a pas régularisé le recrutement mais a commis une nouvelle irrégularité en méconnaissant l'obligation rappelée ci-dessus selon laquelle l'agent exerçant des missions de DGS doit, à défaut du recrutement direct, être un fonctionnaire placé obligatoirement en position de détachement sur un emploi fonctionnel⁴⁴.

De fait, si l'agent a été recruté par contrat sur un poste d'attaché principal tel qu'indiqué au sein du contrat de recrutement, plusieurs éléments tendent à démontrer que dans les faits, qu'il exerce bien des missions de DGS :

- les déclarations de vacances d'emploi mentionnent le recrutement d'un « *Directeur général des services* » et les missions déclinées comme suit : « *Participer au projet global de la collectivité, coordonner et manager les services, assurer la gestion administrative...* »,

- le contrat de recrutement initial ainsi que les suivants décrivent les missions confiées à l'agent en reprenant celles décrites au sein des déclarations de vacance d'emploi citée ci-dessus ce qui, selon les termes du décret portant statut particulier précité, correspond bien aux missions confiées à un DGS par la réglementation « *Le directeur général des services des*

⁴⁴ Conseil d'Etat, 7 février 2020, n° 428625.

communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation » ;

- l'organigramme transmis par la commune ainsi que l'annuaire téléphonique désigne bien l'agent en qualité de DGS ;

- la délégation de signature du maire au DGS du 9 avril 2021 vise l'article L. 2122-19 du CGCT qui dispose que : « *Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature : 1° Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ; 2° Au directeur général et au directeur des services techniques ; 3° Aux responsables de services communaux* ». C'est d'ailleurs à ce titre que le DGS a signé la délibération du 8 avril 2021 supprimant l'emploi de DGS pour certifier de son caractère exécutoire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué vouloir ne pas renouveler le contrat du DGS actuel et procéder à la création de l'emploi fonctionnel en vue du recrutement d'un fonctionnaire.

Recommandation n° 7. : Créer un emploi fonctionnel de directeur général des services et effectuer les démarches en vue d'un recrutement conforme aux textes en vigueur.

2.7.3 La fixation de la rémunération

Les agents contractuels de droit public ont droit, après service fait, à un traitement indiciaire et aux primes et indemnités prévues par un texte législatif ou réglementaire si une délibération le prévoit. Les agents contractuels sont soumis au même principe de parité avec la fonction publique d'État que les fonctionnaires territoriaux. Aussi, leur rémunération, incluant primes et indemnités, doit être fixée par référence à la nature et le niveau de leurs fonctions, compte tenu de la rémunération accordée à des agents de l'État ou territoriaux exerçant des tâches comparables et ayant une qualification et une expérience professionnelle équivalentes.

En outre, les agents contractuels recrutés directement sur un emploi fonctionnel peuvent percevoir le RIFSEEP sous réserve qu'une délibération le prévoit et par référence à l'indemnité qui serait versée aux agents titulaires occupant un emploi similaire (part IFSE et part CIA).

Les conditions de rémunération du DGS sont explicitées dans les différents arrêtés de recrutement. Le traitement indiciaire est celui d'un attaché principal échelon 10 correspondant à l'indice 821, conformément à la délibération du 22 mars 2018, qui ouvre l'accès à emploi de DGS au grade d'attaché principal. L'échelon est justifié par la commune par les qualifications et l'expérience de l'agent, à savoir titulaire d'un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) « *entreprise collectivités locales européennes et coopération* » et une expérience professionnelle de 20 ans en tant que directeur de cabinet au sein des collectivités locales.

Le DGS perçoit l'IEMP coefficient 3 ainsi que de l'IFTS coefficient 8 conformément ce que prévoient les délibérations qui les instituent⁴⁵. Le niveau de modulation de ces primes n'excède pas les montants de références annuels fixés par décret permettant d'assurer la parité avec la fonction publique d'Etat⁴⁶.

⁴⁵ Délibération du 14 décembre 2004 pour l'IFTS et délibération du 22 mai 2002 pour l'IEMP.

⁴⁶ Cf tableau de concordance annexé au décret du 6 septembre 1991.

Enfin le DGS ne perçoit pas la prime de responsabilité pourtant ouverte à l'emploi de DGS par délibération du 14 décembre 2004.

En l'absence de rémunération de nature et niveau de responsabilité équivalente servant de référence au sein de la commune, la rémunération perçue par le DGS ne repose actuellement sur aucune disposition légale mais sur une appréciation libre de la commune exprimée dans les différents contrats de recrutement.

2.8 Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont en principe un salarié doit supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés à l'administration fiscale et aux organismes en charge de la collecte des cotisations sociales.

Les modalités d'octroi des logements et/ou des véhicules de fonction sont encadrées par les articles L. 721-1 et L. 721-3 du code général de la fonction publique qui imposent que soit prise une délibération fixant la liste des emplois qui ouvrent droit à l'attribution d'un logement de fonction gratuitement ou moyennant une redevance en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. Les autres avantages en nature sont régis par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (article 34) dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT (pour les communes) impose une délibération annuelle (véhicule de service) par ailleurs nominative et précisant les modalités d'usage pour les autres avantages tels que la nourriture ou les nouvelles technologie d'information et de communication (NTIC) soit les téléphones portables, les tablettes et les ordinateurs portables.

La commune attribue actuellement un logement de fonction par convention d'occupation précaire (COP) à l'agent chargé de coordonner les activités extra-scolaires et périscolaires conformément à la délibération du 28 janvier 2016 qui ouvre ce droit au cadre d'emploi précité. L'arrêté d'attribution décrit les contreparties à la charge de l'agent conformément à l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), soit le versement d'un loyer égal à 50 % de la valeur locative réelle, le versement des charges locatives (fluides notamment) ainsi que la réalisation d'astreintes. Cet avantage n'a pas fait l'objet d'une valorisation dans la paye de l'agent à des fins de déclaration de l'impôt sur le revenu d'une part, et des cotisations sociales d'autre part⁴⁷ En outre, le montant de la redevance d'occupation réclamée à l'agent ne repose sur aucune estimation de la valeur locative du bien⁴⁸.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle procédera d'une part, à une réévaluation de la valeur locative du logement, d'autre part, qu'elle valorisera dans le bulletin de paie des agents, l'attribution du logement de fonction.

En ce qui concerne les véhicules, il convient de distinguer les véhicules de service, qui peuvent être utilisés, sur demande, pour les besoins du service, des véhicules de fonction, qui sont mis à disposition de manière permanente et exclusive de certains fonctionnaires d'autorité pour les nécessités du service ainsi que leurs déplacements privés.

La commune a indiqué qu'aucun véhicule de fonction n'a été attribué sur la période par la commune et n'a donc pris aucune délibération à cet effet.

⁴⁷ Article 82 du code général des impôts et article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

⁴⁸ L'agent s'acquitte de 275 € par mois (retenue sur salaire).

Le DGS bénéficie toutefois d'une autorisation de remisage à domicile d'un véhicule de service qu'il utilise pour réaliser les trajets domicile/service. La commune indique que ce même véhicule est accessible aux autres agents en journée et que lorsque le DGS est en congé, le véhicule reste remisé dans le garage des services techniques.

En l'espèce, si l'utilisation du véhicule de service par le DGS paraît conforme à ce qui est prescrit en la matière⁴⁹, la commune n'avait en revanche pas été en mesure de produire l'acte l'y autorisant. Elle l'a fait suite au contrôle de la chambre en produisant un acte daté du 20 octobre 2023.

Recommandation n° 8. Valoriser dans la rémunération de l'agent bénéficiant d'un logement de fonction le montant correspondant à l'avantage en nature qu'il en retire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Employant 78 agents, soit 71,6 équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2022, soit un nombre légèrement inférieur à 2018 (- 3,2 ETP), la commune a rencontré des difficultés de recrutement qui ont traduit des défaillances dans la procédure interne de recrutement qu'elle devra réorganiser.

Si la réglementation relative au temps de travail a été mise en application par la commune, en revanche, aucun document unique n'a été mis en place, à l'attention des agents, pour fixer l'organisation de ce temps travail. Les heures supplémentaires réalisées par les agents l'ont été sans base légale jusqu'en 2022, en l'absence avant cette date de délibération qui autorise le recours à ces dernières. Sur la période, ces heures supplémentaires n'ont pu être mesurées dans leur volume en raison de la perte de données suite à la cyber-attaque de 2020. En revanche, il a été constaté que les heures faisant l'objet d'une indemnisation ont augmenté à raison de 17 k€ sur la période que la commune a de surcroît indemnisé de manière irrégulière en l'absence de système automatisé de contrôle. Enfin, le contrôle de leur réalisation par la hiérarchie n'était pas assuré par le remplissage approximatif de déclarations papiers.

⁴⁹ Si le régime des véhicules de service avec remisage à domicile n'est pas strictement encadré par le législateur, notamment par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la circulaire du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents, à l'occasion du service précise que : « Dans le cadre de leurs missions, certains agents peuvent être exceptionnellement autorisés par leur chef de service à remiser le véhicule à leur domicile. Cette autorisation, délivrée pour une durée d'un an et renouvelable, doit faire l'objet d'un document écrit portant la signature du supérieur hiérarchique. En contresignant l'autorisation, l'agent s'engage à remiser le véhicule sur un emplacement de stationnement autorisé, à fermer à clé le véhicule et à activer le ou les systèmes antivols, ainsi qu'à dissimuler tout objet contenu dans le véhicule, susceptible d'attirer l'attention d'éventuels voleurs. Pendant le remisage à domicile, l'agent est personnellement responsable de tous vols et de toutes dégradations, sauf à établir que le vol ou la tentative de vol a eu lieu avec effraction ou avec violences corporelles. Le récépissé de déclaration de vol aux autorités de police servira de preuve de la non responsabilité de l'agent. Dans le cas du remisage à domicile, l'usage privatif du véhicule est également strictement interdit. Des personnes non autorisées ne peuvent prendre place dans le véhicule. Il ne peut, par exemple, être utilisé pour déposer ses enfants à l'école. En cas d'absence (congés, etc.), le véhicule doit rester à la disposition du service d'affectation. L'utilisation du véhicule pour les trajets domicile-travail est obligatoirement soumis à une autorisation préalable de remisage à domicile ».

La gestion de l'absentéisme des agents était réalisée sur la base d'éléments extrêmement parcellaires jusqu'en 2023 et les moyens mis en œuvre demeurent insuffisants au regard des taux situés au-dessus des moyennes de communes comparables.

La commune n'a mis en place le RIFSEEP qu'en juin 2023 soit très tardivement au regard de son déploiement dans la fonction publique territoriale et de surcroît, de manière non conforme à ce que prévoit les textes en vigueur.

La prime « de fin d'année » a fait l'objet d'une modification dans le calcul de sa liquidation en 1993 Elle a donc été versée de manière irrégulière.

Le directeur général des services actuel a été recruté par contrat sur un fondement juridique erroné, l'emploi fonctionnel de DGS d'une commune de moins de 40 000 habitants n'étant pas ouvert aux contractuels par le législateur. La chambre a constaté que la suppression par la commune de l'emploi fonctionnel a posteriori est inopérante dans la mesure où l'agent exécute des missions de DGS dans les faits.

3 LES SYSTÈMES D'INFORMATION

3.1 Des modalités de gestion insuffisantes de l'ensemble du système

La fonction informatique n'existe pas dans l'organigramme des services municipaux de 2023. Elle est entièrement externalisée auprès d'un prestataire unique. De façon informelle, elle est actuellement pilotée par le directeur général des services en collaboration avec le prestataire pour la maintenance et l'assistance informatique, lequel intervient trente demi-journées dans les locaux de la commune. Il consigne toutes les informations concernant le système d'information de la commune et sa gestion dans un logiciel de gestion des actifs informatiques qui rassemble les informations matérielles et logicielles des ordinateurs et autres appareils sur le réseau informatique à des fins de gestion, de conformité et d'audit. Un accès en lecture a été donné à la commune.

Le contrat de 2017, renouvelé à l'identique en 2020, comprend les prestations suivantes :

- l'administration systèmes et réseaux permettant un bon fonctionnement des serveurs, du réseau local, du réseau internet, des liaisons intersites, des systèmes d'impression, du système de téléphonie, des sauvegardes ;
- l'installation de nouveaux systèmes et équipements : postes de travail, serveurs, éléments réseaux, systèmes d'impression, périphériques divers ;
- la gestion des projets informatiques et le suivi de leur réalisation ;
- l'interface avec les prestataires informatiques, et, plus généralement, le conseil en matière informatique, notamment sur l'organisation, le fonctionnement et l'évolution du SI.

Le contenu du contrat montre que la maîtrise du système d'information échappe en grande partie à la commune qui n'a pas la capacité de contrôler le travail effectué par le prestataire lequel n'a pas véritablement fourni de conseils en matière informatique. En particulier, rien n'indique que les changements des logiciels critiques pour la gestion comptable et financière, comme celle des ressources humaines, n'aient été précédés par une prestation de conseil clairement identifiée.

Les stipulations contractuelles en matière de sécurité informatique sont inexistantes hormis les sauvegardes, dont les modalités ne sont pas précisées. Rien n'est stipulé concernant la sécurité physique (lieux de stockage des serveurs) ou la sécurité logique (gestion des accès).

N'étant pas prévue au contrat, la commune ne dispose pas d'une cartographie du système d'information de la collectivité faisant apparaître l'ensemble des applications à disposition des utilisateurs, mais d'une liste de 25 applications (ou fournisseurs), sans mention des interfaces qui les relient, ni de procédure de supervision, dont sept sont des logiciels en tant que service et sont donc hébergées auprès de fournisseurs tiers qui les rend disponibles par l'intermédiaire d'internet, la commune s'acquittant du montant d'un abonnement, sans devoir supporter les coûts d'acquisition et de maintenance. Si la cartographie de l'infrastructure, prévue au contrat, fait bien apparaître l'ensemble des composants du système ainsi que les ports d'interconnexion, aucune cartographie dédiée au fonctionnement du système de pare-feu a été formalisée.

Il n'existe pas de cartographie des risques liés aux enjeux et outils informatiques de la commune, alors que pour la conception d'un système de gestion de la sécurité de l'information, toute organisation doit tenir compte des enjeux inhérents à son système, et déterminer les risques et opportunités qui nécessitent d'être identifiés.

Alors que le logiciel de gestion d'actifs informatique le permet, le recensement du nombre de postes n'est pas effectué systématiquement ni rapproché de l'inventaire physique des biens informatiques qui n'est pas tenu. Dès lors, il est difficile de définir une politique d'achat de matériels informatiques.

Une charte des usages informatiques couvrant tous les aspects de l'utilisation des outils y compris les risques les plus importants a été rédigée à partir de mai 2021, mais n'est pas achevée ni diffusée auprès du personnel.

3.2 Une sécurité à améliorer

La sécurité des données (sécurité physique et sécurité des accès) est mal assurée, alors même que la commune a subi une cyberattaque importante⁵⁰ en décembre 2020 qui a mis en lumière les faiblesses de l'organisation mise en place dans ce domaine.

Les mesures prises à court terme par la commune ont consisté, outre le dépôt d'une plainte et une demande d'indemnisation de l'assureur, à protéger immédiatement des données, à migrer des données vers des serveurs externes et à mobiliser certains personnels pour rechercher des données sauvegardées dans des courriels et ressaisir celles du logiciel « enfance », « marchés » et de celui utilisé par la médiathèque.

La commune a procédé au recensement des coûts supplémentaires en achat de matériel informatique nécessaire à une reprise sécurisée de l'activité. Hors coût de personnel, ils s'élèvent à 32k€ environ, soit le montant annuel. Les acquisitions effectuées, qui montrent les faiblesses du système antérieurement à la cyberattaque, comprennent des logiciels de duplication de données, une sauvegarde externalisée, le paramétrage de quatre logiciels « métier » et surtout une prestation de conduite et de gestion de projet de reconstruction du réseau, par le prestataire, hors contrat, pour plus de 35 % du total.

⁵⁰ Elle a pris la forme d'un « rançongiciel » qui a conditionné l'accès aux fichiers à l'entrée d'un mot de passe remis contre le versement d'une somme. En refusant de payer la somme demandée, la commune n'a pu accéder aux données non contenues dans des applications métiers, soit tout ce qui était contenu dans ses serveurs.

Les actions envisagées à moyen-long terme consisteraient à modifier la prestation de maintenance et d'assistance informatique en ayant recours aux référentiels d'exigences de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSI), à entreprendre des formations à destination du personnel et à nommer un agent référent.

Aucune des actions envisagées n'a été mise en œuvre, alors que des faiblesses persistent, malgré les décisions prises suites à la cyberattaque qui ont conduit au recours à l'informatique en nuage. Ainsi, des deux serveurs physiques et huit serveurs virtuels, il reste actuellement un serveur physique et trois serveurs virtuels installés dans une salle des machines dont la sécurité n'est pas totalement assurée au regard du risque d'accès et du risque d'incendie.

En outre, suite à la cyberattaque, le système aurait dû faire l'objet d'un audit afin d'identifier les vulnérabilités et de formaliser un plan d'action.

Enfin, aucun plan de reprise de l'activité (PRA), proportionné à la taille du système et de son architecture, n'a été envisagé. Les sauvegardes en place, de même que les tests périodiques de restauration sont certes une première étape pour assurer une reprise en cas de sinistre ou d'incident. Cependant, elles ne peuvent pas remplacer un PRA décrivant la stratégie de continuité adoptée pour faire face aux des risques identifiés.

La gestion de la sécurité des accès n'est pas formalisée ni contrôlée : la politique de création et de gestion des mots de passe est inexistante, aucune revue des droits d'accès à la bureautique ni des droits d'accès aux logiciels « métiers » utilisés par les différentes directions n'est effectuée.

Un processus de revue des comptes des applications doit être formalisé et mis en place afin de limiter le risque de connexion et de modification non autorisés sur le système. En effet, le contrôle des droits d'accès est l'un des éléments indispensables qui protège le système d'information contre les dysfonctionnements liés au facteur humain, aux utilisations frauduleuses et à la perte ou au vol de données.

3.3 Une protection des données personnelles à renforcer

La commune n'a pas désigné de délégué à la protection des données, pourtant obligatoire depuis 2018 en application du règlement général sur la protection des données⁵¹. Cette question n'a pas été abordée par la commune qui n'a rien imposé à son prestataire sur cette question. Les logiciels libres de mise en conformité au règlement ne sont pas connus des services de la commune qui s'en remet aux stipulations contractuelles d'utilisation de certains logiciels.

En outre, la commune ne tient pas de registre des traitements de données personnelles prévu par les textes susmentionnés.

La chambre invite donc la commune à nommer sans un délai un délégué à la protection des données ainsi qu'à mettre en place le registre de traitement des données personnelles conformément à la législation en vigueur.

⁵¹ Décret n° 2018-687 du 1^{er} août 2018 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

3.4 Un pilotage du système à mettre en place

S'agissant d'une commune de taille modeste, aucun pilotage du système (comité stratégique, comité de pilotage et comités spécifiques) n'a été instauré. Les questions relatives aux systèmes d'information ne sont pas clairement identifiées dans la délégation du conseil municipal au maire. Cependant, eu égard au caractère stratégique de ces systèmes dans la gestion communale, marquée par une forte rotation des effectifs ou par des difficultés de recrutement, la chambre recommande à la commune de mettre en place et formaliser un pilotage du système d'information permettant d'éclairer les décisions à prendre quant à son fonctionnement, sa sécurité et ses nécessaires évolutions.

Une fois ce pilotage mis en place, la chambre recommande qu'un audit de l'ensemble du système soit entrepris (robustesse et adaptation de l'architecture du réseau, sécurité, protection des données) afin d'être en mesure de définir précisément un marché de prestations informatiques pouvant comprendre plusieurs lots (administration et maintenance sécurisées, services sécurisés d'informatique en nuage, détection des incidents de sécurité, application du règlement sur la protection des données). Il appartiendra à cette instance de valider la charte des usages informatiques.

Enfin la structure en charge du pilotage devra veiller tout particulièrement à la formation régulière des agents utilisateurs du système et à la préparation de documents qui en faciliteront la prise en main par les futurs agents ou les agents temporaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que « *les recommandations de la chambre viennent parfaitement conforter la volonté de la commune de réévaluer la prestation concernée pour garantir sa sécurité informatique et la sécurité de ses données* ». Il précise qu'avant l'échéance en 2024 du contrat de prestation en cours, la commune a fait procéder à un audit physique le 19 octobre 2023 et à un audit utilisateurs réalisé auprès de tous les services les 23 et 31 octobre 2023, dont les résultats étaient attendus vers la mi-novembre 2023.

Par ailleurs, il indique que « *le pilotage interne de la fonction informatique à une organisation plus collégiale et à un double niveau :*

un comité technique de suivi avec deux agents (le directeur des services techniques pour le volet équipement, et un agent du pôle moyens généraux pour le volet suivi des utilisateurs) qui se réunira a minima une fois par mois avec le DGS et le prestataire pour assurer le suivi des affaires courantes ;

un comité de pilotage composé du COTECH et d'élus qui restent à préciser (le maire et au moins un adjoint) qui se réunira plusieurs fois par an pour arbitrer sur les orientations à prendre ».

Recommandation n° 9. : Mettre en place et formaliser un pilotage du système d'information permettant d'éclairer les décisions à prendre quant à son fonctionnement, sa sécurité et ses nécessaires évolutions.

Recommandation n° 10. : Entreprendre un audit complet du système d'information afin de définir précisément le contenu d'un nouveau marché de prestations informatiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La taille de la commune ne lui permet pas de créer un service en charge du système d'information qui nécessiterait de recruter des agents spécialisés. Elle en confie la gestion à un prestataire de service unique, depuis 2017 au moins, dans un contexte où la rotation du personnel appelle un renforcement des outils informatiques et où la sécurité, notamment celles des données, est un enjeu crucial.

La cyberattaque que le système d'information de la commune a subie en 2020 a montré les faiblesses structurelles qu'il présentait tant en termes de sécurité, qu'en termes de choix stratégiques d'hébergement ou d'applications critiques. Les actions entreprises à court terme ont apporté des améliorations nécessaires mais pas suffisantes en termes de gestion de l'ensemble du système.

Les progrès à accomplir passent par la mise en place d'un pilotage adapté à la taille de la commune et aux enjeux de gestion du système. La structure ainsi mise en place, sous la responsabilité du conseil municipal, sera en charge de définir avec précision les besoins à formaliser en vue de la passation du prochain marché de prestation.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale et performance

4.1.1 Présentation du service et des documents internes

La fonction commande publique est assurée par le service des finances et des marchés publics et prise en charge par la responsable (agent de catégorie C) à raison d'une quotité de temps inférieure à un mi-temps.

La chambre observe que cette organisation apparaît fragile en l'absence de guide et de note interne décrivant les différentes étapes de la mise en œuvre des procédures de commande publique, facilement utilisable en cas d'absence de l'agent concerné. Le règlement intérieur approuvé par délibération du 20 juin 2014 ne constitue pas un véritable guide pratique à l'attention du personnel, ou de tout autre agent remplaçant. Plus particulièrement, ce texte pose le cadre pour la passation des marchés à procédure adaptée et n'a, de surcroît, pas été remis à jour en dépit de l'évolution importante du cadre normatif applicable à la commande publique depuis la transposition, dans le droit national, des directives européennes de 2014.

Dans le prolongement du changement récent de logiciel comptable qui permet la saisie informatisée des bons de commande, la commune envisage de formaliser davantage les pratiques de gestion de sa commande publique grâce à un guide d'achat à destination des responsables de services en cours d'élaboration. De même, elle a prévu la mise en place de formations à l'attention de ces derniers.

En l'absence de documents internes de référence, la pratique actuelle repose sur un recensement des besoins « au fil de l'eau » par les services opérationnels qui se chargent de demander des devis auprès des prestataires dès lors que le seuil de mise en concurrence n'est pas atteint. Si cette pratique de recensement des besoins paraît suffisante compte tenu du volume de marchés passés par la commune, en revanche, elle n'est pas adaptée aux contrats relatifs à la consommation de fluides (gaz et électricité) pour les bâtiments scolaires et attenants (gymnase) qui, faute de sous-compteurs⁵² n'était pas quantifiée de manière précise (ratios par m²). La commune a indiqué avoir procédé à l'installation de sous-compteurs au cours de l'été 2023. Cette démarche s'inscrit notamment dans le cadre du « contrat de performance énergétique » en application du décret dit de « rénovation tertiaire » du 23 juillet 2019⁵³ devrait permettre la mise en œuvre d'une comptabilité analytique de consommation de ces fluides.

Lorsque le seuil pour lequel la dépense rentre dans le cadre d'une procédure adaptée est atteint, les services opérationnels rédigent le cas échéant, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) puis le transmettent au service « finances et marchés publics » qui met en œuvre la partie administrative (CCAP).

En outre, la commune réalise le suivi de ses marchés par le biais de la plateforme AWS laquelle lui permet d'avoir une vision d'ensemble sur la chaîne de passation avec une traçabilité des différentes étapes. Si l'outil tel qu'utilisé par la commune demeure satisfaisant, il a été constaté néanmoins que cette dernière ne passe pas par la plateforme pour la réalisation des actes d'engagement ce qui lui permettrait d'avoir le suivi complet de la passation du marché.

La chambre constate une organisation interne de la commande publique insuffisamment encadrée et qui de fait, ne permet pas de garantir le respect de la réglementation en la matière.

Elle invite par conséquent la commune à mettre en place un guide interne à l'attention de l'ensemble des services qu'elle pourra décliner en fiches de procédure par service opérationnel, ce qu'elle a commencé à faire suite au contrôle de la chambre. Elle prévoit de présenter la version validée de ce guide au personnel concerné par le biais de formations internes début 2024.

4.1.2 La gouvernance en matière de marché

Les décisions prises en matière de passation et d'exécution des marchés publics par le maire de la commune doivent faire l'objet soit d'une délégation permanente de l'assemblée délibérante en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, soit de délibérations spécifiques autorisant le maire à signer chaque marché conclu par la commune⁵⁴. En cas de signataire autre

⁵³ Découlant de la loi de Transition Énergétique a été du 18 août 2015 qui prévoit l'obligation d'améliorer la performance énergétique de certains équipements du secteur tertiaire afin d'atteindre une réduction des consommations énergétiques d'ici 2050.

⁵⁴ L. 2122-21-1 du CGCT.

que le maire, des délégations de signature doivent être formalisées afin d'autoriser le délégataire à signer les contrats.

Le maire dispose d'une délégation permanente établie par délibération en date du 15 juillet 2020⁵⁵. Au cours de la même séance du conseil municipal, la commune a procédé à la création d'une commission d'appel d'offres. Le conseil municipal n'a pas renouvelé la commission « MAPA » qui existait sous la précédente mandature.

La chambre rappelle que si la création d'une commission « ad hoc » pour l'analyse des offres en matière de MAPA n'est pas obligatoire, la mise en place d'une telle instance collégiale permet néanmoins de garantir la transparence des choix. Elle invite par conséquent la commune à mettre en place une instance d'analyse des offres en matière de MAPA impliquant plusieurs agents et élus de la commune.

L'ordonnateur affirme avoir mis en place un système collégial d'analyse des offres impliquant le responsable du service à l'origine de la commande, la responsable des marchés et le DGS. L'analyse des offres est ensuite présentée aux élus concernés avant d'être définitivement validée.

En termes de mutualisation de la commande publique, la commune adhère au SIGERLy pour ses besoins en fluides (gaz et électricité) et vient d'adhérer à la centrale d'achat de la métropole pour ses besoins en fourniture administrative.

Actuellement, la commune ne mutualise pas certaines commandes avec d'autres communes ou groupements limitrophes.

4.2 Une publication des données essentielles depuis 2019

Depuis le 1^{er} octobre 2018, de nouvelles normes en matière d'ouverture des données de la commande publique s'imposent à la commune. Codifiée aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'obligation faite aux acheteurs de publier sur leur profil d'acheteur⁵⁶ la liste des données essentielles⁵⁷ de leurs marchés publics ou contrats de concessions concerne tous les contrats supérieurs à 25 000 € HT. A partir du 1^{er} janvier 2024, ce seuil est porté à 40 000 € HT⁵⁸.

La commune ne satisfait que partiellement à cette obligation. En l'espèce, seules les données essentielles pour les marchés des années 2019 et 2020 ont été publiées sur le profil acheteur AWS.

La commune n'a en revanche, pas publié les données suivantes pour l'exercice 2022 alors même qu'elle a passé au cours de cette même année, des marchés dont la valeur excède le seuil susmentionné :

- marché d'exploitation pour les installations de chauffage : 42 k€ HT ;
- assistance à maîtrise d'ouvrage contrat de performance énergétique : 55 k€ HT ;
- réaménagement partiel de la mairie : 125 k€ ;

⁵⁵ Délibération du 24 avril 2014 pour la précédente mandature.

⁵⁶ Plateforme permettant aux pouvoirs adjudicateurs de publier et réaliser le suivi de leurs marchés.

⁵⁷ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

⁵⁸ Décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 et arrêté du 22 décembre 2022.

- entretien des espaces verts : 55 k€ HT.

Ce manquement est d'autant plus caractérisé que la chambre relève que c'est par le biais du même outil (AWS) servant à la commune pour la gestion de ses marchés qui fait également office de profil acheteur. De ce fait, la publication des données essentielles en aurait été d'autant facilitée pour la commune. En réponse aux observations provisoires de la chambre. La commune a indiqué s'engager à publier les données essentielles pour ses marchés à venir qui excèderaient le seuil précité.

Recommandation n° 11. Se conformer à l'obligation de publier l'ensemble des données essentielles pour les marchés attribués dont la valeur est supérieure à 40 000 € HT.

4.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils

Au-delà d'un certain seuil, les règles de la commande publique imposent une publicité et une mise en concurrence. Ce seuil était fixé à 15 000 € HT jusqu'en 2015, puis à 25 000 € HT à partir de 2016. Il a été relevé à 40 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020⁵⁹.

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision⁶⁰. Ils ne peuvent se soustraire à l'application des procédures en scindant leurs achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. Cette dernière oblige à prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et, s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

Compte tenu de l'absence d'encadrement des procédures internes notamment concernant le recensement du besoin annuel, la chambre constate que le respect des seuils de publicité et de mise en concurrence ne peut, en l'état, être assuré.

4.4 L'analyse de l'opération d'aménagement de la « plaine des sports et des familles (parc Arthur Roche) »

Au cours de la période sous revue, la commune a réalisé l'aménagement de « la plaine des sports et des familles »⁶¹. Il s'agit d'une opération d'investissement importante en raison de son montant mais aussi de la complexité du montage du projet. Elle a dans un premier temps eu recours à une opération de maîtrise d'œuvre en 2013 consistant en une mission de définition

⁵⁹ Article 28 du code des marchés publics puis article 30.I.8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et, enfin, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

⁶⁰ Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

⁶¹ Il consiste en : la construction de jardins familiaux de tailles de parcelles différentes (20 jardins et les abris correspondants), la construction d'un parking de soixante-dix places, ainsi que son éclairage, l'aménagement d'un terrain de football en revêtement synthétique avec clôture, la construction d'un vestiaire, la construction d'un logement de gardien, la construction de bassins et installation d'éléments paysagers, l'installation de jeux pour enfants, la construction d'une clôture et d'un portail, la création d'un cheminement piétonnier, la mise en forme paysagère du projet.

de projet, de l'aide à la passation du futur marché de travaux ainsi que du suivi de son exécution. Ce dernier s'est déroulé sur la période 2019-2021.

4.4.1 Le marché de travaux du projet de la « plaine des sports »

Préalablement à la passation du marché de travaux, la commune a passé un marché de maîtrise d'œuvre en mars 2013. L'entreprise retenue était chargée, entre autres, de réaliser une étude d'avant-projet ainsi que le suivi des travaux.

Compte tenu du montant prévisionnel, tel qu'estimé initialement par une étude réalisée par le cabinet d'audit A2C en 2012, soit 1 980 k€ HT, la commune a eu recours à une procédure adaptée, conforme aux seuils mentionnés à l'article L. 2124-1 du code de la commande publique qui, au premier janvier 2019 étaient compris entre 25 000 € HT et 5 548 k€ HT pour les marchés de travaux. L'ensemble des mesures de publicité réalisées par la commune apparaissent adaptées au montant ainsi qu'aux caractéristiques du projet. Elles contiennent en outre les informations nécessaires au respect du principe d'égalité d'accès des candidats. et n'appellent pas d'observations particulières. La commune a respecté l'obligation d'allotir le marché (article L. 2113-10 du code de la commande publique) en articulant l'opération en 13 lots cohérents quant à leur nature permettant ainsi d'élargir le champ de mise en concurrence.

La commission MAPA de la commune a procédé à une analyse des offres qui n'appelle pas d'observations particulières dans la mesure où :

- pour l'ensemble des lots, les candidats ont été informés par courrier recommandé avec accusé de réception ;
- les courriers de refus ont été adressés aux candidats évincés.

4.4.2 L'exécution du marché de travaux

4.4.2.1 Les avenants

L'article R. 2194-8 code de la commande publique dispose que « Le marché peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils européens qui figurent dans l'avis annexé au présent code et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de services et de fournitures ou à 15 % du montant du marché initial pour les marchés de travaux, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les conditions prévues à l'article R. 2194-7 sont remplies ».

En l'espèce, la commune a conclu 13 avenants dont les montants demeurent en-dessous du seuil susmentionné excepté pour le lot relatif à la prestation de menuiserie pour lequel l'avenant représentait 25 % du montant initialement contracté. Cette augmentation correspond à l'ajout de prestations supplémentaires non prévues au moment de la passation du marché. Compte tenu de l'augmentation que cette modification a engendrée, la commune aurait dû lancer une nouvelle consultation considérant que l'objet du marché avait sensiblement évolué. De ce fait, l'avenant passé pour ce lot demeure irrégulier.

4.4.2.2 La réattribution d'un lot sans publicité préalable ni mise en concurrence

La prestation de menuiserie extérieure (lot 5-4), avait été confiée à une entreprise ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en cours de chantier. Ce dernier étant à l'arrêt et comme elle craignait de voir le projet prendre trop de retard, la commune a décidé de confier la prestation à une autre entreprise, recommandée par le maître d'œuvre, sans recourir à une quelconque mesure de publicité ni de mise en concurrence.

Le motif d'urgence invoqué par la commune qui lui aurait permis de s'exonérer des mesures de publicité et de mise en concurrence est inopérant en l'espèce. En effet, si le code de la commande publique à l'article R. 2122-1 permet à l'acheteur de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables, il doit toutefois démontrer l'existence des conditions cumulatives suivantes : « *lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées* ».

La commune demeurerait en mesure de respecter les délais minimaux dans l'hypothèse d'une relance du marché, et ce, d'autant que la procédure adaptée lui conférerait une certaine souplesse pour fixer les délais de réponses. Enfin la chambre remarque que la commune avait pris la précaution, dans son règlement de consultation, de réclamer aux candidats les documents lui permettant d'évaluer leur capacité financière (« *références bancaires* »). Mais la lecture du rapport d'analyse des offres ne permet pas de conclure que ces documents aient été véritablement étudiés.

La chambre rappelle l'importance pour le pouvoir adjudicateur de vérifier, avant l'attribution du marché, que les candidats disposent de garanties financières suffisantes et ce, même dans le cadre d'un marché à procédure adaptée⁶².

4.4.3 Le bilan financier de l'opération

En 2012, la commune avait commandé une étude chiffrée de l'opération dans sa globalité (phase 1 et phase 2) auprès d'un cabinet d'audit, qui estimait à 1 980 000 € HT soit 2 376 000 € TTC, le coût de la phase 1 correspondant à la construction de la plaine des sports et des familles.

Or, le coût définitif de l'opération, tel que présenté au cours du conseil municipal du 17 juin 2021, était de 3 689 618 € TTC incluant les avenants, soit environ 1,3 M€ de plus que le chiffrage initial, dont la commune met en cause la fiabilité.

L'analyse du rapport d'étude de 2013 appelle les observations suivantes :

- il demeure extrêmement lacunaire concernant l'estimation des diverses prestations (notamment absence de méthode de calcul tenant compte du prix moyen du marché, liste de prestations d'ensemble non détaillées), et la commune, compte tenu du fait qu'elle a lancé les consultations près de sept ans après l'étude, aurait dû faire procéder à une réactualisation du chiffrage projet ;
- une nouvelle estimation était d'autant plus nécessaire que le projet a subi des variations. Ainsi, la comparaison entre les prestations chiffrées dans le rapport d'étude et celles figurant au sein du règlement de consultation ont permis de constater l'abandon de certaines prestations comme l'aménagement d'un court de tennis ainsi que l'ajout d'autres prestations comme la construction du logement du gardien ainsi que l'aménagement d'un cheminement piétonnier. En outre, le terrain de football prévu initialement en gazon naturel a finalement été réalisé en synthétique. Ces changements ont donc été décidés par la commune sans qu'une nouvelle étude ne soit réalisée préalablement au lancement du marché.

Par conséquent, la chambre invite la commune à être plus rigoureuse dans l'estimation préalable des opérations d'équipements qu'elle souhaite voir réaliser à l'avenir.

⁶² CE, 29 avril 2011, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, n°344617.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les marchés passés par la commune sont gérés par un service restreint en personnels et instable sur la période. Peu formalisée par des notes de service, l'organisation de la commande publique souffre d'un recensement approximatif des besoins de la collectivité ne permettant pas de s'assurer du respect des seuils de publicité et de mise en concurrence.

Malgré l'utilisation d'un outil informatique adéquat pour la publication et le suivi de la passation de ses marchés, la commune ne s'est pas conformée à l'obligation légale de publier l'ensemble des données essentielles pour les marchés qu'elle attribue dont la valeur est supérieure à 40 000 € HT.

L'analyse détaillée du marché de travaux d'aménagement de la plaine des sports et des familles n'a pas révélé d'irrégularités manifestes dans sa passation. En revanche, dans sa phase d'exécution, la chambre a relevé la conclusion de nombreux avenants dont celui relatif à la menuiserie bois jugé excessif au regard du code de la commande publique. Elle a aussi observé que la réattribution du lot menuiserie extérieure, hors-marché, sans fondement juridique valable, a exposé la commune à des risques de contentieux.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1 L'organisation de la fonction finances

La fonction « finances » relève des attributions d'un service dédié à la fois aux finances et aux marchés publics, rattachée, à l'instar des ressources humaines, au pôle « moyens généraux » placé lui-même sous la direction générale des services.

Comme pour les autres principaux services, celui en charge des finances a connu une instabilité en matière de personnel pendant près de deux ans suite au départ du directeur des finances (attaché territorial) en 2020. Pendant cette période, le service n'a reposé que sur un seul agent de catégorie C, lequel était secondé parfois par un agent du service « remplacement » du centre de gestion faute d'agents de catégorie A et B disponibles.

Depuis 2022, deux agents de catégorie C sont en charge des affaires financières de la commune. L'un est entièrement affecté à cette fonction, tandis que la responsable du service partage son temps de travail entre les finances et la fonction marchés publics.

En outre, dans le cadre de la sécurisation de ses systèmes d'information, la commune a opéré un changement récent de son logiciel comptable.

5.2 La qualité de l'information financière

5.2.1 Le budget de la commune

Le périmètre de gestion des finances de la commune ne comprend qu'un seul budget principal établi selon la nomenclature comptable M14 spécifique aux communes supérieures à 500 habitants.

Le total des recettes de fonctionnement de la commune s'est élevé à près de 6,5 M€ en 2022.

5.2.2 Le calendrier budgétaire

Le budget primitif doit être voté avant le 15 avril de l'exercice auquel il se rapporte, et avant le 30 avril, les années de renouvellement des organes délibérants. Le compte administratif doit, quant à lui, être adopté avant le 30 juin suivant l'exercice auquel il se rapporte. La commune s'est conformée au respect de ces règles sur l'ensemble de la période.

Il en est de même des débats d'orientation budgétaire qui se sont tenus dans les délais impartis⁶³.

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le ROB doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer : « 1° - sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, fonctionnement et investissement ; 2° - sur les engagements pluriannuels et orientations en matière d'investissement ; 3° - sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette ».

Les ROB présentés au conseil municipal sont satisfaisants dans leur ensemble mais pourraient cependant être plus complets pour ce qui est des opérations d'investissements qui, bien souvent se bornent à ne décrire que les projets d'ampleur comme celui de la construction de la « plaine des sports et des familles » qui s'échelonne sur les exercices 2019 à 2021 et omettent de préciser les opérations récurrentes telles que l'entretien du patrimoine ou de la voirie.

En outre, même si la loi n'oblige que les communes de plus de 10 000 habitants à intégrer un volet dédié aux ressources humaines, la commune, compte tenu des difficultés particulières dont elle a fait face en matière de recrutement, aurait été fondée à informer son conseil municipal ainsi que ses administrés de cette situation tout en précisant les incidences budgétaires que cela comporte pour la masse salariale.

La chambre invite la commune à préciser le contenu de ses rapports d'orientation budgétaire en y intégrant les éléments cités supra.

5.2.3 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents d'information financière différents⁶⁴ doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

⁶³ Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif.

⁶⁴ A savoir : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) ; et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

Alors que la commune dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, la rubrique consacrée aux finances ne contient que les documents budgétaires relatifs à l'exercice 2018. Aucune mise à jour n'a été faite depuis.

Les informations financières de la commune pourraient donc être rendues plus accessibles, notamment en offrant un point d'entrée unique permettant aux citoyens d'accéder aux documents financiers (budgets, notes de synthèses, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientation budgétaire), mais aussi aux taux des impositions communales et intercommunales et aux tarifs des services publics municipaux.

Enfin, la commune ne publie pas les rapports annuels d'information qui lui sont produits par la fondation Léo Lagrange, délégataire de la gestion du pôle d'accueil jeunesse, comme l'exige pourtant les dispositions de l'article R. 1411-8 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune s'est engagée à réactualiser la page du site Internet consacrée aux informations budgétaires.

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

Les taux d'exécution budgétaire⁶⁵ 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 de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

En fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire montrent une prévision globalement satisfaisante tant en dépenses qu'en recettes. Cette même appréciation peut également être formulée pour l'exercice 2020 et ce, malgré le contexte particulier lié au confinement.

Tableau n°12 : Taux d'exécution du budget de fonctionnement

En %	2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'exécution des dépenses réelles sur prév° au stade du CA (titres émis) / (crédits ouverts BP + DM)	93,5 %	98,4 %	92,4 %	97,3 %	94,6 %
Taux d'exécution des recettes réelles sur prév° au stade CA (titres émis + produits rattachés) / (crédits ouverts BP + DM)	104,2 %	108,4 %	109,6 %	103,9 %	108 %

Source : Comptes administratifs - retraitement CRC

En investissement, les dépenses réalisées (hors restes à réaliser) se démarquent par leurs faibles montants au regard des prévisions budgétaires soit en moyenne 34 % d'exécution sur la période, traduisant ainsi une tendance à la surestimation systématique de ces dépenses.

La prise en compte des restes à réaliser, soit des opérations ayant fait l'objet d'un début de réalisation, ramène ce taux à un niveau supérieur (54 % en moyenne) mais qui reste

⁶⁵ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

néanmoins perfectible, exception faite pour les exercices 2019 et 2020 pour lesquels le taux d'exécution revient à un niveau satisfaisant (respectivement 91 % et 76 %).

Les annulations récurrentes de crédits d'investissement découlent essentiellement du fait que la commune inscrit de manière trop hâtive des opérations d'équipement à son budget, alors même qu'elles n'ont pas été suffisamment définies au préalable. Faute de réalisation, ces opérations sont reportées l'année suivante. Au cours de la période sous revue, tel a été le cas pour la construction de la plaine des sports, dont le début du chantier a été reporté de 2018 à 2019, ainsi que la rénovation thermique du « hall des sports Vicard » et l'extension de l'école primaire « Cousteau », reportées en 2022. Certaines opérations n'ont tout simplement pas été suivies d'exécution du fait de l'absence de pilotage dont a souffert le réaménagement du rez-de-chaussée du bâtiment de l'hôtel de ville dont le chantier initialement prévu en 2021 s'est finalement déroulé sur la période 2022-2023.

Plus généralement, le défaut de mise en œuvre des opérations d'investissement trouve sa source dans le contexte d'instabilité du personnel dans certains services clefs (DGS, service marchés et services techniques).

A contrario, le taux d'exécution des recettes est demeuré autour de 100 %, soit un niveau très satisfaisant, excepté pour l'exercice 2020, pour lequel ce taux n'était que de 32 % en raison d'un emprunt inscrit au budget à hauteur de 2 M€ pour les besoins de financement de l'aménagement de la plaine des sports qui n'avait pas été souscrit dans sa totalité (seulement 500 k€).

Tableau n°13 : Taux d'exécution du budget d'investissement

En %	2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'exécution des dépenses réelles (hors 1644) sur prév° au stade du CA (mandats émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) hors RAR de l'année N	14,6 %	32,0 %	51,4 %	45,1 %	24,8 %
Taux d'exécution réalisation + RAR sur prévisions au stade CA	22,6 %	90,7 %	75,5 %	49,4 %	34,2 %
Taux d'exécution des recettes réelles (hors 1644 et 1068) sur réal° au stade CA (titres émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) hors RAR de l'année N	99,6 %	101,3 %	32,3 %	86,5 %	103,6 %
Taux d'exécution réalisation + RAR sur prévisions au stade CA	99,6 %	101,3 %	53,2 %	98,4 %	103,6 %

Source : Comptes administratifs, retraitement CRC

5.2.5 Les restes à réaliser

La comptabilisation des restes à réaliser découle de l'obligation, pour les collectivités, de tenir une comptabilité d'engagement⁶⁶. Ces restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts ou

⁶⁶ Article L. 2342-2 du CGCT.

réserve de crédits)⁶⁷. Les restes à réaliser sont intégrés, dans le compte administratif, aux résultats de l'exercice. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture⁶⁸. Ils donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

Au cours de la période contrôlée, les restes à réaliser ont connu une évolution volatile passant d'un montant faible comme ce fut le cas en 2021 où ils représentaient 9 % du total des dépenses engagées, à un montant important pour l'exercice 2019 soit 65 % du total des dépenses engagées. Pour les exercices 2019 et 2020, les restes à réaliser correspondent principalement à l'opération d'aménagement du parc des sports.

En dépit de la mise en place en 2019 des autorisations de programme pluriannuelles, conjugués à des crédits de paiement (AP/CP)⁶⁹ annuels pour le pilotage financier raisonné du projet de construction de la plaine des sports⁷⁰, la commune a pourtant inscrit dans ses budgets un montant important de restes à réaliser en lien avec cette opération (2 M€ en 2019, 1,1 M€ en 2020 et 120 k€ en 2021). La chambre relève que cette pratique de report des crédits de paiement révèle un défaut de prévisions budgétaires de la commune d'une part, et d'une absence de maîtrise de l'outil AP/CP d'autre part, qui dans ce cas d'espèce s'avère inutile. Elle rappelle en outre l'intérêt de ce dispositif qui est d'ajuster le montant des crédits aux besoins annuels de l'opération ce qui n'est pas fait par la commune en l'espèce. La chambre rappelle également que l'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement, ce qui exclut les restes à réaliser.

Néanmoins, le contrôle sur pièces d'une opération significative ayant fait l'objet de restes à réaliser pour l'exercice 2022 a fait ressortir l'existence d'un engagement juridique attestant de la réalité de ces derniers⁷¹.

La chambre invite la commune, notamment dans le cadre du passage à la M57, à adopter un règlement budgétaire et financier limitant le report des crédits de paiement aux cas prévus par la réglementation et ce, dès la préparation du budget primitif 2024. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'un projet de règlement budgétaire et financier a été rédigé par la commune et est en cours d'adoption.

⁶⁷ Article R. 2311-11 du CGCT.

⁶⁸ L'excédent éventuel de fonctionnement doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement après prise en compte des restes à réaliser.

⁶⁹ Article L. 2311-3 du CGCT : « Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. »

⁷⁰ Les AP/CP permettent de ne pas faire supporter au budget d'un seul exercice l'intégralité d'une dépense pluriannuelle (ce qui devrait être le cas en application du principe d'engagement préalable), mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice (meilleure lisibilité) tout en affichant une vision politique à moyen terme (définition des priorités, prospective budgétaire, programme pluriannuel d'investissement).

⁷¹ Marché de rénovation du rez-de-chaussée du bâtiment de l'hôtel de ville, les actes d'engagement ont été signés en octobre 2022.

Tableau n°14 : Restes à réaliser

En milliers d'€ et en %	2018	2019	2020	2021	2022
RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)	250	2 111	1 254	142	279
Total dépenses réelles d'investissement (crédits engagés : mandatés + RAR)	809	3 263	3 932	1 648	1 014
RAR / dépenses d'investissement	31 %	65 %	32 %	9 %	28 %
RAR subventions d'investissement (c/13)	0	0	0	210	0
Total recettes réelles d'investissement	526	227	500	1 737	755
RAR / recettes d'investissement	-	-	-	12 %	-

Source : Documents budgétaires, retraitement CRC

5.2.6 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

L'instruction budgétaire et comptable M14⁷² rappelle que les annexes constituent la quatrième partie du budget qui « vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget ». Elles revêtent une importance particulière dans la mesure où elles constituent bien souvent la seule source d'information des élus et citoyens sur la situation financière de la collectivité. Leur caractère normalisé permet en outre de lire facilement les données de n'importe quelle collectivité.

Pour chaque exercice de la période sous revue, la complétude des annexes au budget primitif et au compte administratif a pu être vérifiée excepté pour le compte administratif de l'exercice 2020 qui ne contient pas les éléments relatifs à la dette (annexe A2) ainsi que ceux relatifs aux subventions versées aux tiers (annexe B1.7).

En outre, la chambre observe que les autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour l'exécution de l'opération de construction de la plaine des sports et des familles ne figurent pas à l'annexe dédiée (B2.1) pour les exercices 2020 et 2021 alors même qu'ils ont été ouverts en 2019.

L'attention de la collectivité est attirée sur l'importance de présenter au conseil municipal des annexes exhaustives et dûment renseignées.

5.2.6.1 L'état de la dette

L'état de la dette est une annexe au compte administratif permettant de connaître l'état précis des emprunts contractés par la collectivité (montant, durée, taux, niveau de risque, etc.). Il doit donner une image fidèle de son endettement, information indispensable à toute décision

⁷² Tome 2, titre 1, chapitre 4, paragraphe 1.2.1.4.

préalable d'investissement. Les annexes A2.1 à A2.7 au BP et A2.1 à A2.9 au compte administratif permettent de porter ces données financières à la connaissance des élus.

Une comparaison de l'encours de dette, tel que présenté dans le compte administratif, avec celui figurant dans le compte de gestion tenu par le comptable public a mis en évidence les écarts suivants :

- dans le compte administratif, le montant de l'emprunt restant dû au 31 décembre de l'exercice est supérieur à celui inscrit au compte de gestion pour les exercices 2018 et 2019, ce que la commune explique par le fait que le premier indique l'encours arrêté au 1^{er} janvier contrairement au second qui reprend celui arrêté au 31 décembre de l'exercice, l'écart correspond à l'annuité en capital de l'emprunt ;
- l'emprunt restant dû inscrit au compte administratif est minoré pour les exercices 2021 et 2022, la commune n'ayant pas retranscrit les intérêts courus non échus de l'exercice ;
- enfin, pour tous les exercices de la période sous contrôle, la commune ne retranscrit pas les dépôts et cautionnement (compte 165) dans l'état de la dette.

Tableau n°15 : État de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022
Compte administratif	3 397	3 318	Absence d'annexe	4 000	3 839
1641 Emprunts en euros	3 397	3 318		4 000	3 839
165 Dépôts et cautionnement	0	0		0	0
Compte de gestion	3 322	3 246	3 655	4 005	3 844
1641 Emprunts en euros	3 319	3 244	3 653	4 003	842
165 Dépôts et cautionnement	2,8	2,4	2,4	2,4	2,4
Différence	75	72	n.c.	-5	-6

Source : Comptes administratifs et comptes de gestion

5.2.6.2 Les états des engagements hors-bilan

Il s'agit d'engagements juridiques, susceptibles d'avoir dans l'avenir une incidence financière ou patrimoniale pour la collectivité. Quatre états annexés les retracent : l'état annexe B1.1, qui présente les garanties d'emprunt accordées par la commune à des tiers ; l'état B1.2, qui permet de déterminer le ratio de l'encours garanti par la commune ; l'état B1.7, qui liste les concours attribués à des tiers en nature ou en subvention ; et l'état B2.1, qui précise la situation des autorisations de programme et crédits de paiement.

La commune remplit ces annexes de façon erratique ou approximative, notamment celles relatives aux garanties d'emprunt accordées aux associations, ou aux concours apportés aux associations.

5.2.6.3 L'état du personnel

L'état C1.1 permet de donner une image fidèle et précise de la situation de l'emploi dans la commune. Il doit pouvoir servir de point de référence lorsque le tableau des emplois de la collectivité est modifié ou que des recrutements sont engagés. L'analyse de cet état pour chaque année de la période sous revue appelle les observations suivantes :

- pour 2018, 2019, 2020 l'état omet de mentionner les agents contractuels ;

- pour 2020, l'état mentionne 48,60 ETP permanents alors que la commune a fourni par ailleurs un autre état comptabilisant ces derniers au nombre de 47,4 ETP ;
- pour 2021, l'état mentionne 23 titulaires et 48 non titulaires en ETP alors qu'un autre état fourni par la commune comptabilise ces agents à hauteur respectivement de 40,8 et 34,62 ETP ;
- pour 2022, l'état comptabilise 22 titulaires en ETP alors que l'état fourni par la commune en comptabilise 37,9 ETP.

En conclusion, la tenue obligatoire des documents n'est pas de nature à répondre pleinement aux exigences d'informations à fournir aux élus. La chambre recommande à la commune de respecter pleinement ses obligations.

Recommandation n° 12. : Se conformer aux obligations de transparence financière en veillant à la complétude de l'information portée aux annexes des documents financiers et respecter les obligations de publication et de transmission des documents budgétaires.

5.3 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables M14 et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes

Au moment de l'instruction, la commune préparait son passage à la nomenclature M57 qui sera applicable à l'ensemble des collectivités territoriales à partir de 2024. Les observations et recommandations formulées pourront être intégrées en vue de la mise en place de cette nouvelle nomenclature.

5.3.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement des dépenses est une des deux composantes du « monisme budgétaire et comptable » qui caractérise la comptabilité des collectivités locales. En effet, les mêmes numéros de comptes sont utilisés pour tenir la comptabilité budgétaire, appelée aussi comptabilité d'engagement et la comptabilité en droits constatés.

La comptabilité budgétaire, obligatoire en dépenses uniquement, doit permettre de connaître à tout moment, le montant des crédits disponibles. Cette comptabilité est essentiellement basée sur les bons de commandes pour les achats et la constitution de « engagements provisionnels » pour les contrats d'entretien, de maintenance et la rémunération des personnels.

La commune n'utilise pas les engagements provisionnels, ce qui rend sa comptabilité d'engagements très insuffisante. Pour les achats (bons de commande et marchés), le circuit de l'engagement a été organisé selon deux pratiques sur la période. En début de période sous contrôle, chaque chef de service opérationnel était chargé d'émettre les bons de commande en lien avec l'objet du service en papier en y indiquant le compte par nature concerné. Le bon de commande est ensuite transmis au service finances qui procède à l'engagement comptable si les crédits disponibles sont suffisants. Depuis l'installation du nouveau logiciel de comptabilité,

ce circuit est désormais dématérialisé. En outre, le service finances n'engage les crédits comptablement qu'après visa du DGS et approbation du maire ce qui comporte moins de risques juridiques.

Si l'informatisation du circuit de l'engagement est plus satisfaisante dans la mesure où il assure une meilleure traçabilité des différentes étapes de validation mais aussi d'une meilleure connexion entre l'engagement juridique et l'engagement comptable, les notes internes de 2022 qui retranscrivent le processus n'ont pas été mises à jour des modifications apportées au circuit suite à sa dématérialisation.

La chambre invite par conséquent la commune à mettre à jour ses notes internes relatives au processus d'engagement de la dépense.

5.3.2 La comptabilité en droits constatés

Dénommée aussi comptabilité d'exercice, elle repose sur un plan de comptes largement inspiré du plan comptable général adapté, le cas échéant, aux collectivités mais suit les mêmes règles que la comptabilité d'entreprise et permet en fin d'exercice d'établir un bilan et un compte de résultat.

5.3.2.1 Le suivi du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe à l'ordonnateur, qui tient un inventaire dit « physique » comprenant l'ensemble des éléments d'actifs détenus par la commune assorti d'un numéro de référence. Ce document purement patrimonial sert à la tenue d'un inventaire dit « comptable » dont la vocation est de traduire sur le plan comptable la valeur de l'ensemble des actifs recensés dans l'inventaire physique. Il sert notamment de base pour le calcul de l'amortissement.

Ces deux documents doivent être à jour des entrées et des sorties de biens opérées, et transmis au comptable public pour qu'il établisse l'état de l'actif qui doit correspondre aux inventaires de l'ordonnateur afin de renforcer la fiabilité de l'information sur le patrimoine de la collectivité, ainsi que sur sa valorisation. Ils sont susceptibles de diverger si l'échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas satisfaisant.

La commune ne dispose pas d'un inventaire « physique » mais d'un inventaire comptable intégré au logiciel de comptabilité dont les fonctionnalités constituent un atout pour la commune dans la gestion de ses éléments d'actifs dans la mesure où il permet une traçabilité précise du bien par nature, durée d'amortissement, lieu de situation, année d'acquisition entre autres.

Toutefois, les montants qui y figurent présentent des écarts avec l'état de l'actif tenu par le comptable, soit 1,3 M€ fin 2020 (date du dernier état de l'actif disponible). La chambre rappelle la nécessité d'une concordance entre ces deux documents et invite pour ce faire la commune à se rapprocher du comptable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué s'engager dans un travail d'établissement d'un inventaire physique ainsi que de fiabilisation de son inventaire comptable

Tableau n°16 : Valorisation du patrimoine communal du budget principal

En milliers d'€	2018	2020	2022
Etat de l'actif brut	29 314	32 869	Non disponible
Valeur brute comptable de l'inventaire de l'ordonnateur	32 711	34 148	34 712
Ecart	3 397	1 279	-

Source : comptable public et commune ; calculs CRC

Recommandation n° 13. : Fiabiliser le contenu de l'inventaire comptable et établir un inventaire physique.

5.3.2.2 Les comptes d'immobilisations

Selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, les immobilisations sont classées, lorsqu'elles sont achevées, sous l'une des rubriques du compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles ». Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles apparaissent sous une rubrique du compte 23 « Immobilisations en cours ». Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), à mesure de la réalisation des travaux. Cette opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire et pour ne pas retarder l'amortissement des biens concernés.

Si les montants des immobilisations corporelles en cours enregistrés ne relèvent pas d'un volume important au regard du volume total des immobilisations corporelles (entre 1 % et 12 % sur la période), ces derniers suivent une nette tendance à la hausse sur la période sous contrôle. Ce constat est d'autant marqué pour les exercices 2020, 2021 et 2022, exercices au cours desquels la commune a mené le projet de construction de la plaine des sports et des familles (stade Arthur Roche) (+2,9 M€ entre 2019 et 2022). Dans la mesure où ce nouvel équipement est actuellement ouvert à l'usage du public, la commune aurait dû procéder aux écritures comptables de sorte à intégrer ce dernier au sein des comptes d'immobilisation définitifs conformément à ce que prévoit la réglementation comptable rappelée supra.

Outre les travaux d'aménagement de la plaine des sports, la commune n'a pas opéré le transfert comptable des travaux relatifs à la rénovation de sa salle des cérémonies réalisés sur les exercices 2014, 2015 et 2016 pour un montant de 296 k€ et ce, malgré l'achèvement de ces travaux. Fin 2021, ces derniers demeuraient toujours inscrits au compte 2313.

Si ces opérations n'ont que peu d'incidences sur les dotations aux amortissements qui ne portent pas sur les biens utilisés pour les services administratifs, telles que les installations de la plaine des sports⁷³ et la salle des cérémonies, en revanche, leur correcte imputation comptable demeure nécessaire à la bonne tenue de l'inventaire comptable.

Par conséquent, il est rappelé à l'ordonnateur de veiller à intégrer les immobilisations en cours au sein des comptes d'imputation définitifs dès leur mise en service, ce que la commune s'est engagée à faire au cours de l'année 2024.

⁷³ Ces travaux ont consisté essentiellement en l'agencement et l'aménagement de terrains avec une partie de terrassement et construction d'un bâtiment destiné aux vestiaires et à usage de local technique donc non amortissable au sens de l'article R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 14. : Procéder à la mise à jour du traitement des intégrations comptables des immobilisations achevées.

Tableau n°17 : Immobilisations corporelles en cours et intégration des travaux achevés

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022
Solde immobilisations corporelles (c/21)	28 186	28 812	29 345	29 519	29 839
Solde immobilisations corporelles en cours (c/231)	296	620	2 395	3 516	3 522
Ratio immobilisations corporelles en cours / immobilisations corporelles (en %)	1 %	2 %	8 %	12 %	12 %

5.3.2.3 Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT impose aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants de procéder à l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipements versées. Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens dans une ou plusieurs délibérations. Elles peuvent utilement reprendre les préconisations de l'instruction M14. Des durées d'amortissement courtes doivent permettre de garantir un bon taux de renouvellement des immobilisations mais représentent un coût supplémentaire que la collectivité doit pouvoir assumer.

La commune a fixé par délibération du 26 mars 2015 les durées d'amortissement applicables à chaque catégorie d'immobilisation. Les durées adoptées apparaissent conformes aux recommandations de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En outre, la commune a décidé de n'amortir que sur une seule année les biens d'une valeur inférieure à 500 € ce qui demeure régulier.

Tableau n°18 : Amortissement des immobilisations

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation aux amortissements des immobilisations (charge) C/6811 et 6871 (en débit)	298 506	323 028	369 469	381 916	386 698
Amortissement des immobilisations (compte de bilan) C/28 (en crédit)	298 506	323 028	369 469	381 916	386 698
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0
Amortissement des immobilisations (compte de bilan) C/28 (en débit)	0	0	0	2 160	0
Reprise sur amortissement des immobilisations (produit) C/7811 (en crédit)	0	0	0	2 160	0
Anomalie en cas d'écart	0	0	0	0	0

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Toutefois, la commune ne procède pas à l'amortissement des immeubles de rapport, ce qui est irrégulier. Selon l'état des biens concernés, une dépréciation d'actif pourrait s'avérer nécessaire.

5.3.2.4 Les provisions

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations⁷⁴.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

En outre, la constitution de provisions dès connaissance d'un risque financier permet de respecter le principe comptable de prudence en anticipant la concrétisation du risque.

En l'espèce, la commune n'a constitué aucune provision sur la période sous revue alors même que cette dernière était partie à deux contentieux clos en cours de période (recours portés par des porteurs de projet à l'encontre du refus de permis de construire en 2020⁷⁵). En outre, d'autres contentieux sont en cours au moment de l'instruction et s'ils ne présentent pas de risques financiers particuliers ils pourraient donner lieu au versement de frais dits « irrépétibles » qu'il conviendrait de provisionner⁷⁶.

La commune dit se prémunir des risques liés aux contentieux en ouvrant des crédits supplémentaires au sein de la section de fonctionnement (comptes relatifs aux honoraires et frais d'actes et de procédure) ce qui n'est pas la procédure adéquate.

La commune ne s'est pas prémunie non plus en matière de créances présentant un risque d'irrécouvrabilité. Ainsi, a-t-elle admis en non-valeur la somme cumulée de 7 k€, soit des créances pour lesquelles le comptable public n'est pas parvenu à un recouvrement. En amont de ces admissions, la commune aurait été fondée à constituer des provisions afin d'absorber les pertes qui en découlent.

La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que les provisions prévues par le CGCT visent à couvrir de futures dépenses obligatoires au sens de la réglementation budgétaire. Toutefois, le principe de prudence de la comptabilité générale doit guider ses décisions en la matière.

Elle souligne par ailleurs que le passage à la M57 obligera à comptabiliser une provision pour les congés payés non pris (compte 4282)⁷⁷ ainsi qu'une provision constituée au titre des

⁷⁴ -En cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
-Lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
-Lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrécouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

⁷⁵ Les parties adverses ont été condamnées en 2021 et 2022 à verser des indemnités à la commune.

⁷⁶ -Un recours contre le refus de dérogation à la carte scolaire ;

-Un recours contre le refus d'implantation d'une antenne de téléphonie formé par la société Bouygues.

⁷⁷ Voir nomenclature budgétaire M57, annexe I (tome comptable) : « À la clôture de la période comptable, le compte 4282 est crédité, par le débit des comptes concernés de la classe 6, du montant des charges afférentes aux compteurs de congés payés ou de congés repos non soldés à la date de clôture ».

droits à congés payés non soldés enregistrés dans les comptes épargne-temps (compte 154)⁷⁸. La commune a indiqué vouloir constituer les provisions évoquées au sein de son budget 2024.

Recommandation n° 15. : Constituer les provisions rendues obligatoires par le législateur et subsidiairement pour les autres risques financiers encourus par la commune, notamment dans l'optique du passage à la M57 qui renforce les obligations en la matière.

5.3.2.5 Le rattachement à l'exercice des charges et des produits

La procédure de rattachement des charges permet, en comptabilité de droits constatés, de relier les dépenses à l'exercice durant lequel les biens ou les services ont été livrés ou réalisés, selon le principe du service fait, et non à l'exercice de facturation. Il en est de même pour les produits. La procédure de rattachement vise à faire apparaître, dans le résultat de l'exercice, les charges et les produits qui s'y rapportent.

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de rattacher à l'exercice concerné les dépenses et produits de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes⁷⁹ n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire⁸⁰.

La commune procède à des rattachements extrêmement faibles en dépenses comme en recettes, du fait qu'elle demande aux services d'arrêter d'émettre des bons de commande dès le début du mois de décembre de sorte à pouvoir recevoir la facture et la mandater sur l'exercice en cours.

Cependant, il a été constaté d'après l'analyse de la liste des mandats ainsi que des factures pris en charge en janvier que certaines dépenses auraient dû faire l'objet d'un rattachement via l'inscription au compte 408 « Facture non parvenue » au regard de la date de réception de la facture par la commune.

En outre la commune affirme ne pas rattacher les dépenses de fluides (gaz et électricité) au motif que ces derniers font l'objet d'un prélèvement bancaire. Or, la chambre rappelle que ce mode de règlement est indépendant de la pratique des rattachements, qui en tout état de cause doivent être réalisés en fin d'année de sorte à comptabiliser les montants correspondants qui sont variables d'une année sur l'autre.

En recette, la commune anticipe la facturation de certaines prestations (loyers et portages de repas) en début de chaque mois. Les quelques rattachements effectués au compte

⁷⁸ Voir nomenclature budgétaire M57, annexe I (tome comptable) : « Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Ces provisions sont ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le coût que l'entité supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...). 23 agents étaient titulaires d'un compte épargne-temps fin 2022.

⁷⁹ Il s'agit pour l'essentiel de factures non parvenues pour lesquelles les biens ont toutefois été livrés ou les services effectués (prestation informatique par exemple).

⁸⁰ La journée complémentaire découle de la faculté dont dispose les collectivités de modifier le budget d'un exercice jusqu'au 21 janvier de l'exercice suivant. Dans la pratique, les écritures de l'exercice peuvent être passées jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.

416 correspondent aux régies de recettes. Outre ces recettes, l'essentiel d'entre elles sont traités au cours de la journée complémentaire à la demande du comptable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période 2018-2022, la gestion du service des finances de la commune a été perturbée par les difficultés de recrutement des agents qui y sont affectés.

Si elle a su respecter le calendrier défini par le législateur en matière de tenue de ses débats d'orientations budgétaires ainsi que d'adoption de ses principaux documents budgétaires (budget primitif et compte administratif), elle n'a toutefois pas veillé à la complétude de leurs annexes ainsi qu'à la publication des principales données financières à l'attention de ses administrés sur son site internet.

La commune a ouvert de manière récurrente des crédits d'investissement pour des projets qu'elle n'a pas réalisés notamment pour le projet d'extension de l'école « Cousteau » ou reportés dans le cas de l'opération d'aménagement de la plaine des sports et des familles contrevenant ainsi au principe de sincérité budgétaire. Cette dernière opération exécutée sur près de trois années (2019-2022) a ainsi généré d'importants restes à réaliser brouillant la lisibilité budgétaire par défaut de compréhension des finalités des autorisations de programme et des crédits de paiement qu'elle a pourtant mis en place au démarrage de l'opération.

La fiabilité de la comptabilité tenue par la commune sur la période sous contrôle n'a pas été suffisamment assurée par manque de procédures internes notamment en matière d'engagement de la dépense et d'opérations de fin d'exercice (provisions, amortissements, rattachements des produits et des charges, comptabilisation des actifs dans les comptes d'imputation définitifs) qui sont mal définies et insuffisamment maîtrisées.

La comptabilisation des éléments d'actif qui composent le patrimoine communal par l'ordonnateur ne repose pas sur un véritable inventaire « physique » et n'est pas cohérente avec la valeur enregistrée dans les comptes tenus par le comptable public (compte de gestion), indiquant une valeur nette minorée des opérations de travaux qu'elle a tardé à intégrer.

Le changement récent du logiciel comptable devrait permettre de fiabiliser davantage la gestion comptable et en particulier la comptabilité d'engagement.

Enfin, la fiabilité des comptes de la commune a été altérée par l'absence de provisionnement des risques auxquels elle a été exposée sur la période.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

En l'absence de budgets annexes, la présente analyse financière porte exclusivement sur le budget principal de la commune.

6.1 La formation de l'autofinancement

6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion

6.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

Entre 2018 et 2022, les produits de gestion ont progressé de 4 % en moyenne par an. Ils s'établissent à 6,1 M€ pour ce dernier exercice. Cette progression s'explique principalement par le dynamisme des ressources qui lui sont allouées par d'autres entités publiques (+ 19,3 % de variation annuelle moyenne (VAM)) ainsi que de celui de la fiscalité locale (+ 2,5 % de VAM).

Tableau n°19 : Évolution des produits de gestion

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	VAM %
Produits de gestion	5 243	5 322	5 242	5 555	6 134	4,0 %
Dont ressources fiscales propres	2 881	2 883	2 942	2 864	3 180	2,5 %
Dont ressources d'exploitation	456	467	366	498	490	1,8 %
Dont ressources institutionnelles	521	552	498	841	1 054	19,3 %
Dont fiscalité reversée	1 386	1 420	1 436	1 353	1 410	0,4 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les produits issus des ressources provenant d'autres entités publiques sont passés de 521 k€ à 1,1 M€ entre 2018 et 2022. Cette progression s'explique par la perception de la compensation au titre des exonérations de taxe d'habitation à compter de l'exercice 2021 (+ 343 k€) et 2022 (+ 213 k€). Cette forte progression a permis notamment d'amortir la perte de dotation globale de fonctionnement qui a été presque divisée par deux au cours de la période⁸¹.

Les produits de la fiscalité directe locale sont passés de 2,3 M€ à 2,7 M€ entre 2018 et 2022. Les municipalités successives ont eu pour volonté de maintenir les taux d'imposition depuis 2018. L'augmentation de neuf points de la taxe foncière sur les propriétés bâties à compter de 2021 est indépendante de la volonté de la commune puisqu'elle correspond à l'intégration de la part métropolitaine de la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre de la compensation de perte des produits issus de la taxe d'habitation. Le taux des trois taxes d'impositions demeurait en 2021 inférieurs aux moyennes des communes de même strate, que ce soit sur le plan national ou au sein de la métropole de Lyon.

Ainsi, la conjugaison de l'augmentation du taux de taxe foncière sur le bâti et de l'augmentation des bases fiscales de cette dernière (dont le niveau est supérieur aux moyennes

⁸¹ - 77 k€ au titre de la contribution au redressement des comptes publics demandée par l'Etat aux collectivités territoriales.

des strates démographiques métropolitaine et nationale) explique l'augmentation des produits fiscaux directs sur la période (+ 400 k€ environ).

La solidité des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties constitue un atout d'autant plus important pour la commune que la perte de la taxe d'habitation la prive désormais d'un levier fiscal important en ne lui permettant plus d'augmenter les taux correspondants.

Tableau n°20 : Évolution des taux de la fiscalité locale

En %	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne de la strate (toutes communes) 2021	Moyenne de l'échantillon communes de la Métropole (5 000-10 000)
Taxe d'habitation	14 %	14 %	14 %	14 %	14 %	15,57 %	15,14 %
Taxe foncier bâti	14,5 %	14,5 %	14,5 %	23,53 %	25,53 %	39,10 %	28,13 %
Taxe foncier non bâti	41,90 %	41,90 %	41,90 %	41,90 %	41,90 %	52,31 %	48,8 %

Source : Etats fiscaux

Tableau n°21 : Évolution des bases fiscales

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. %
Taxe d'habitation	6 620	6 877	6 981	214	209	- 97 %
Taxe foncier bâti	10 155	10 514	10 781	10 099	10 589	4 %
Taxe foncier non bâti	79	84	87	89	91	15 %

Source : Etats fiscaux

Tableau n°22 : Comparatif des bases fiscales en euro par habitant

En €/hab	2021	Moyenne de l'échantillon communes de la Métropole (5 000-10 000)	Moyenne strate démographique (toutes communes confondues)
Taxe d'habitation	38	55	152
Taxe foncier bâti	1 805	1 652	1 245
Taxe foncier non bâti	16	11	18

Source : Etats fiscaux

Les produits de la fiscalité indirecte sont demeurés stables sur la période et de faible volume (15 % en moyenne de la fiscalité propre).

En complément de ses ressources fiscales, la commune perçoit des reversements de fiscalité, en provenance de la métropole de Lyon. La première est l'attribution de compensation (1,3 M€) ; la seconde est la dotation de solidarité communautaire (DSC) en augmentation globale sur la période de 106 k€ à 142 k€.

En outre, la commune est contributrice au fonds de péréquation intercommunal (FPIC⁸²) à raison de 60 k€ par an en moyenne.

Enfin, de manière plus marginale, la commune dispose de ressources d'exploitation représentant environ 8 % des produits de gestion en 2022, en légère augmentation sur la période, (+ 1,8 % en moyenne par an) du fait de rentrées supplémentaires de revenus locatifs (+ 20 k€).

6.1.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 0,4 %, en moyenne par an, entre 2018 et 2022. Elles s'établissent à 4,54 M€ pour ce dernier exercice.

La commune a ainsi maîtrisé l'ensemble de ses charges.

Tableau n°23 : Evolution des charges de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. %
Charges de gestion	4 464 327	4 746 723	4 362 898	4 431 301	4 543 394	0,4 %
Dont charges à caractère général	1 265 590	1 300 038	992 491	1 068 368	1 297 484	0,6 %
Dont charges de personnel	2 540 728	2 766 377	2 710 611	2 735 715	2 694 406	1,5 %
Dont subventions de fonctionnement	507 466	511 330	521 524	476 843	411 842	- 5,1 %
Dont autres charges de gestion	150 543	168 979	138 273	150 375	139 661	- 1,9 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

6.1.2 La capacité d'autofinancement

Sur la période sous contrôle, l'EBF⁸³ a connu une forte augmentation à raison de 19,5 % en moyenne annuelle et a atteint 1 590 k€ fin 2022. Cette évolution résulte de la bonne maîtrise des charges de gestion et leur évolution nettement moins rapide que celle des produits.

Le rapport entre l'EBF et les produits de gestion moyen constaté sur l'ensemble de la période contrôlée est de 18 % soit un niveau satisfaisant même si pour 2021, le niveau d'EBF par habitant ressortait à un niveau légèrement inférieur à celui de la moyenne de la strate d'appartenance de la commune soit, 201 € par habitant en 2021 contre 224 €.

⁸² Introduit par la loi de finances pour 2012 du 29 décembre 2011, il s'agit d'un mécanisme de redistribution des richesses au niveau du bloc communal.

⁸³ L'EBF correspond à l'excédent des produits courants de gestion sur les charges courantes de gestion. Il met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

Tableau n°24 : L'excédent brut de fonctionnement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. %
Produits de gestion	5 243 078	5 321 691	5 242 047	5 555 044	6 133 644	4,0 %
Charges de gestion	4 464 327	4 746 723	4 362 898	4 431 301	4 543 394	0,4 %
Excédent brut de fonctionnement	778 751	574 968	879 149	1 123 743	1 590 251	19,5 %
En % des produits	14,9 %	10,8 %	16,8 %	20,2 %	25,9 %	
Ratio produits / charges	117,4 %	112,1 %	120,2 %	125,4 %	135,0 %	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses projets d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...).

L'excédent brut de fonctionnement a permis de dégager une bonne capacité d'autofinancement brute, représentant, en moyenne, 15 % des produits de gestion soit un niveau satisfaisant. Après une diminution entre 2018 et 2019 (- 217 k€), cette dernière a subi un redressement significatif et constant à compter de 2020. Traduit en euros par habitants, le niveau de CAF brute pour 2021 était en revanche inférieur à celui des communes de même strate démographique, soit 183 € par habitant contre 210 €.

Les résultats financiers et exceptionnels, s'ils sont peu importants sur la période ont néanmoins contribué à renforcer le niveau de CAF brute. Plus précisément, la commune de Genay a perçu 151 k€ de produits exceptionnels en 2021 et 2022.

Après déduction du remboursement en capital de la dette, l'autofinancement net s'élevait à 1,34 M€ fin 2022. Son niveau a plus que doublé sur la période suivant ainsi la tendance de la CAF brute et ce, malgré une hausse des annuités en capital de la dette en raison de la souscription d'un million d'euros d'emprunts nouveaux.

Tableau n°25 : Capacité d'autofinancement (CAF)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. %
Excédent brut de fonctionnement	778 751	574 968	879 149	1 123 743	1 590 251	19,5 %
+ Résultat financier	- 184 930	- 180 699	- 177 034	- 174 948	- 170 077	- 2,1 %
+ Résultat exceptionnel	11 827	-5 060	21 134	72 988	77 565	60,0 %
= CAF brute	605 649	389 209	723 249	1 021 783	1 497 738	25,4 %
en % des produits de gestion	11,6 %	7,3 %	13,8 %	18,4 %	24,4 %	
- Annuité en capital de la dette	77 550	75 835	91 153	149 532	160 924	
= CAF nette ou disponible	528 099	313 375	632 097	872 251	1 336 815	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

6.2 Le financement des investissements

De 2018 à 2022, la commune a consenti un effort d'investissement de 5,9 M€ (dont 5,8 M€ en équipement) qu'elle a financé à hauteur de 4,7 M€ par des ressources propres

disponibles (soit 80 %). Elle a financé le besoin de financement résiduel, soit 1,2 M€ en contractant un million d'emprunts nouveaux et en prélevant dans ses réserves financières 215 k€.

Au regard du niveau des réserves financières dont elle disposait sur la période, et en particulier de son niveau de trésorerie (entre 2,2 M€ et 3,6 M€), le besoin de recours à l'emprunt n'était pas caractérisé. La commune justifie ce choix par des motifs d'opportunité au regard des faibles niveaux des taux d'intérêt en 2019 et 2020⁸⁴.

Au cours de la période sous revue, les principaux investissements ont concerné pour plus de la moitié l'aménagement de la plaine des sports et des familles (stade Arthur Roche), les travaux de création d'un réseau de fibre optique, la rénovation du groupe scolaire « Cousteau », ainsi que le réaménagement partiel du bâtiment de la mairie.

L'ensemble de ces opérations ont été réalisées en dehors de tout programme pluriannuel d'investissement (PPI).

Si la commune ne dispose actuellement d'aucun PPI, elle a néanmoins procédé au recensement des opérations qu'elle souhaite voir réaliser au cours des années à venir, notamment au regard des évolutions démographiques induites par les nouveaux droits à construire créés par le nouveau PLU de la métropole de Lyon de 2019 qui devraient aboutir à la création de 800 logements individuels supplémentaires entraînant potentiellement une installation de 2 500 habitants supplémentaires sur le territoire communal. Ainsi, une étude prospective démographique, réalisée par la société d'équipement du Rhône et de Lyon (SERL) à la demande de la commune, en avril 2023, rend compte d'un besoin d'agrandissement de la capacité d'accueil du groupe scolaire et de la restauration ainsi que de la rénovation énergétique des bâtiments rendue nécessaire par le décret dit de « rénovation tertiaire » du 23 juillet 2019. La première phase de cette opération a été chiffrée par la commune à un peu plus de 7 M€.

Les autres opérations identifiées par la commune sont :

- l'aménagement du parc de Rancé : 200 000 €
- la mise en place d'un véritable contrôle d'accès sur l'ensemble des bâtiments municipaux : 50 000 €

Un PPI serait en cours de préparation pour approbation par le conseil municipal à une date non précisée.

La chambre encourage d'autant cette démarche que le PPI constitue un outil de pilotage des investissements contribuant à la bonne mise en œuvre des projets, et en particulier de leur financement évitant ainsi les décalages entre l'inscription des crédits au budget et leur réalisation effective tel que relevé dans la partie consacrée à l'exécution budgétaire.

Recommandation n° 16. : Mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.

⁸⁴ Deux contrats d'emprunts signés en 2019 et 2020 à taux fixe de 0,39 %.

Tableau n°26 : Financement propre disponible

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	528 099	313 375	632 097	872 251	1 336 815	3 682 636
+TLE et taxe d'aménagement	8 116	8 116	8 116	0	110 745	135 092
+Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	50 392	102 297	70 466	138 746	403 469	765 370
+Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	0	90 250	0	41 000	131 250
+Produits de cession	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	58 507	110 412	168 832	138 746	555 214	1 031 712
Financement propre disponible (C+D)	586 606	423 787	800 928	1 010 997	1 892 029	4 714 348
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	132,1 %	39,5 %	32,3 %	74,5 %	462,3 %	
-Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	444 050	1 073 477	2 479 248	1 356 362	409 234	5 762 371
- Autres dépenses d'investissement	-350	2 616			165 027	167 293
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	142 906	- 652 306	- 1 678 319	-345 365	1 317 768	- 1 215 316
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	500 000	500 000	0	0	1 000 000
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement	142 906	-652 306	- 1 178 319	154 635	1 317 768	- 215 316

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

6.3 L'analyse bilantielle

6.3.1 L'endettement

De 2018 à 2022, l'encours de dette est passé de 3,3 M€ à 3,8 M€. Fin 2021, l'encours de dette représentait 716 € par habitant, contre respectivement 775 € pour les communes appartenant à la même strate.

Si la commune consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, et sans recourir à de nouveaux emprunts, il lui faudrait moins de trois années pour se désendetter, ce qui la place bien en-deçà du seuil critique de 12 ans, fixé par la loi⁸⁵.

L'encours de dette est constitué de quatre emprunts dont les caractéristiques ne déterminent pas de risque particulier pour la commune.

6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement représente l'excédent (ou l'insuffisance) des ressources permanentes sur les emplois permanents.

⁸⁵ Article 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le fonds de roulement dégagé par la commune atteignait 348 € par habitant en 2021 alors qu'il était de 388 € pour la moyenne de la strate. Son évolution et son niveau sur la période traduisent le cycle de financement de l'opération de construction du nouveau stade, soit une diminution à due proportion des prélèvements effectués sur les exercices au cours desquels se sont déroulés les travaux (essentiellement 2019, 2020 et 2021) puis une nouvelle augmentation fin 2023 ramenant son niveau à celui de 2018.

Le montant de trésorerie peut être jugé comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. Celui de la commune atteignait 3,6 M€ fin 2022, soit l'équivalent de 277 jours de charges de fonctionnement (plus de neuf mois) soit trois fois plus que le seuil de prudence préconisé. Dans l'objectif de financer son futur PPI, la commune doit tenir compte de la disponibilité de ces fonds avant d'envisager un éventuel recours à l'emprunt.

Enfin, le niveau de trésorerie étant lié à celui du fonds de roulement, son évolution sur la période suit celle de ce dernier.

Tableau n°27 : Trésorerie

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. %
Fonds de roulement net global	3 624	2 971	1 793	1 948	3 265	- 2,6 %
- Besoin en fonds de roulement global	-25	7	-384	-212	-306	86,4 %
=Trésorerie nette	3 649	2 964	2 177	2 160	3 571	- 0,5 %
en nombre de jours de charges courantes	286,5	219,6	175,1	171,1	276,6	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est satisfaisante.

La capacité d'autofinancement qu'elle a dégagée entre 2018 et 2022 est en forte hausse depuis 2020 en raison de ressources fiscales en progression en dépit de la suppression progressive de la taxe d'habitation à compter de 2020 et du maintien de ses taux d'imposition, et de la maîtrise globale de ses charges. Ce bon niveau d'autofinancement, lui a permis de couvrir le financement de ses investissements et en particulier celui de son projet phare d'aménagement de la plaine des sports et des familles.

Si ces opérations ont essentiellement été financées par l'autofinancement, la commune a toutefois emprunté un million d'euros en 2020 et 2021 et ce, malgré des réserves financières disponibles équivalentes à plus de neuf mois de charges courantes de trésorerie.

En dépit de ces emprunts nouveaux, la dette restant à rembourser fin 2022 se situait à un niveau largement soutenable avec une capacité de désendettement inférieure à trois années.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les autorisations d'absence.....63

Annexe n° 1. Les autorisations d'absence

Tableau n° 1 : Régime des autorisations exceptionnelles d'absence appliquées par la commune de Genay en comparaison de celui accordé au sein de la FPE

Tableau n° 2 : Evènements	Nombre de jours d'absence Etat	Nombre de jours d'absence commune	Ecart
Naissance ou adoption	3	3	-
Mariage – PACS de l'agent	5	5	-
Mariage – PACS d'un enfant	Néant	3	+ 3
Mariage – Frère, sœur,	Néant	1	+ 1
Décès du conjoint, père, mère	3	5 et 4	+ 2 et + 1
Décès de l'enfant	5 ou 7*	5	0
Décès du partenaire pacsé	3	5	+ 2
Décès des frère, sœur	Néant	2	+ 2
Décès des grands-parents, beaux-parents	Néant	2	+ 2
Décès gendre, belle-fille et petits enfants	Néant	2	+ 2
Maladie grave/intervention chirurgicale conjoint ou du pacsé	3**	5	+ 2
Maladie grave/intervention chirurgicale des parents et enfants de + de 16 ans	3	5	+ 2
Maladie grave/intervention chirurgicale des parents de l'agent	Néant	5	+ 5
Hospitalisation du conjoint de l'agent	Néant	2	+ 2
Hospitalisation d'un enfant de plus de 16 ans	Néant	2	+ 2
Hospitalisation des parents de l'agent	Néant	2	+ 2
Hospitalisation pour maladie grave ou handicap enfant moins de 16 ans		12 jours ouvrés fractionnés ou 15 jours consécutifs	+ 12
Hospitalisation pour maladie grave d'un enfant handicapé		12 jours ouvrés fractionnés ou 15 jours consécutifs	+ 12
Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge	Pour un agent à temps plein 12	12	
Dispense de formation (cumul d'emploi) : agent formateur au CNFPT	Néant	Néant	
Congés pour médailles d'honneur d'argent	Néant	2	+ 2
Congés pour médailles d'honneur de vermeil	Néant	3	+ 3
Congés pour médailles d'honneur d'or	Néant	5	+ 5

Source : Délibération du 22 mars 2012 et portail de la fonction publique

* 5 jours ou 7 jours si l'enfant a moins de 25 ans, depuis la loi n° 2020-692 du 08/06/2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant

**maladie très grave pour les agents de l'Etat

Envoyé en préfecture le 23/03/2024

Reçu en préfecture le 23/03/2024

Publié le



ID : 069-216902783-20240321-2024_18DELADM-DE



Envoyé en préfecture le 23/03/2024

Reçu en préfecture le 23/03/2024

Publié le

S²LOW

ID : 069-216902783-20240321-2024_18DELADM-DE

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>