



Lyon, le 27 septembre 2017

**La présidente**

N° D173823

**Recommandée avec A.R.**

**Réf.** : ma lettre n° D172811 du 21 août 2017

**P.J.** : 1

Madame le Maire,

Par lettre citée en référence, j'ai communiqué à votre prédécesseur le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Givors au cours des exercices 2009 à 2015.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de sa réponse écrite en date du 13 septembre 2017.

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

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

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

**Madame Christiane CHARNAY**

Maire de Givors

Mairie

Place Camille Vallin

69700 GIVORS

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

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

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

**Marie-Christine Dokhélar**



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

**Commune de Givors  
(69)**

**Exercices 2009 à 2015**

Observations définitives  
délibérées le 20 juillet 2017

## SOMMAIRE

<b>1-</b>	<b>PRESENTATION GENERALE.....</b>	<b>7</b>
<b>2-</b>	<b>LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1-</b>	<b>Le fonctionnement du conseil municipal .....</b>	<b>9</b>
2.1.1-	L'application du règlement intérieur.....	9
2.1.2-	Les comptes rendus et les procès-verbaux des réunions du conseil municipal.....	10
2.1.3-	Le contrôle par le conseil municipal des délégations accordées au maire .....	11
2.1.4-	La gestion des conflits d'intérêt des élus .....	12
<b>2.2-</b>	<b>Le cabinet du maire.....</b>	<b>12</b>
2.2.1-	La composition du cabinet n'est pas conforme à la réglementation .....	12
2.2.2-	Le poste de directeur de cabinet.....	13
2.2.3-	Les compléments de rémunération des membres du cabinet .....	14
<b>2.3-</b>	<b>Le directeur général des services.....</b>	<b>15</b>
2.3.1-	Un recrutement dans des conditions très favorables .....	15
2.3.2-	Une autorité exercée en partage avec le cabinet du maire .....	16
2.3.3-	Le recrutement de Mme G. comme directeur général des services .....	16
<b>2.4-</b>	<b>L'organisation de la direction générale des services .....</b>	<b>17</b>
2.4.1-	Le rôle du directeur général des services a principalement consisté à proposer et mettre en œuvre l'organisation des services .....	17
2.4.2-	Des confusions organisationnelles entre la commune et le CCAS .....	19
2.4.3-	Une association intégrée à l'organigramme de la commune.....	20
2.4.4-	Des fonctions supports insuffisantes.....	20
<b>3-</b>	<b>LE CONTROLE INTERNE .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1-</b>	<b>Les procédures écrites et les systèmes d'information.....</b>	<b>21</b>
3.1.1-	Les procédures écrites ne couvrent pas d'importants domaines de gestion et sont dépourvues de caractère impératif .....	21
3.1.2-	L'absence de pilotage stratégique et de maîtrise des systèmes d'information.....	23
3.1.3-	L'absence de contrôle de la fiabilité et de l'exhaustivité des données qui peuvent être altérées .....	24
<b>3.2-</b>	<b>La chaîne des responsabilités et l'exercice de l'autorité hiérarchique.....</b>	<b>25</b>
3.2.1-	Les régies .....	25
3.2.2-	La gestion des loyers.....	26
3.2.3-	L'utilisation des téléphones portables.....	27
3.2.4-	La gestion des carburants.....	28
<b>3.3-</b>	<b>Des erreurs dues à un manque d'expertise juridique.....</b>	<b>29</b>
3.3.1-	La location de locaux d'habitation du domaine public de la commune au bénéfice d'agents communaux .....	29
3.3.2-	Les logements communaux attribués au personnel pour nécessité absolue de service .....	30
3.3.3-	L'emploi des indemnités de représentation du maire est insuffisamment justifié	33
3.3.4-	La formation des élus.....	34
<b>4-</b>	<b>LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1-</b>	<b>La gestion du patrimoine immobilier (hors chalet des neiges) .....</b>	<b>35</b>
4.1.1-	L'absence de stratégie de gestion et de valorisation du patrimoine.....	36
4.1.2-	Des constructions nouvelles et des bâtiments vétustes .....	37
4.1.3-	Une connaissance insuffisante des coûts d'entretien courant du patrimoine bâti.	38
4.1.4-	Les coûts du nettoyage.....	39
4.1.5-	La mise à disposition des associations de locaux communaux représente une charge significative .....	40
<b>4.2-</b>	<b>Le cas particulier du chalet des neiges.....</b>	<b>40</b>
4.2.1-	Une gestion relevant en partie d'un service public industriel et commercial .....	41
4.2.2-	La gestion quotidienne du chalet des neiges .....	43
<b>4.3-</b>	<b>La gestion du parc automobile municipal .....</b>	<b>46</b>
4.3.1-	L'évolution du parc de véhicules et l'activité du service.....	46

4.3.2-	La politique de remisage et d'utilisation des véhicules par les agents .....	46
4.3.3-	Les achats et cessions de véhicules communaux .....	47
<b>5-</b>	<b><u>LA COMMANDE PUBLIQUE .....</u></b>	<b>47</b>
5.1-	L'absence d'unité de gestion .....	48
5.2-	L'absence de recensement des besoins.....	48
5.3-	Les procédures de passation des marchés .....	49
<b>6-</b>	<b><u>LES RESSOURCES HUMAINES.....</u></b>	<b>50</b>
6.1-	L'absence d'un véritable pilotage des ressources humaines.....	50
6.2-	Les effectifs .....	50
6.2.1-	L'état des effectifs permanents et non permanents au 31 décembre.....	50
6.2.2-	Les effectifs contractuels et leurs conditions de recrutement .....	51
6.2.3-	La politique de recrutement, de réduction des effectifs et le remplacement des départs à la retraite .....	52
6.3-	Le temps de travail .....	52
6.3.1-	Le temps de travail annuel .....	53
6.3.2-	La gestion des congés .....	54
6.3.3-	Les comptes épargne-temps .....	54
6.3.4-	L'absence au travail et la gestion des absences .....	55
6.4-	Le régime indemnitaire .....	55
6.4.1-	La nouvelle bonification indiciaire .....	55
6.4.1-	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires .....	56
6.4.2-	Les astreintes.....	57
6.4.3-	L'utilisation de certaines indemnités comme complément de rémunération sans service fait.....	58
6.4.4-	La réforme du régime indemnitaire.....	60
<b>7-</b>	<b><u>LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....</u></b>	<b>61</b>
7.1-	Le débat d'orientation budgétaire .....	61
7.2-	Les taux d'exécution du budget.....	62
7.3-	La fiabilité des comptes.....	63
7.3.1-	La création et le suivi des engagements.....	63
7.3.1-	Des erreurs d'imputation comptable .....	64
7.3.2-	Le rattachement des produits et des charges à l'exercice auquel ils se rapportent .....	64
7.3.3-	Les provisions .....	64
7.3.4-	Les autres indicateurs de la fiabilité du bilan.....	65
<b>8-</b>	<b><u>LA SITUATION FINANCIERE .....</u></b>	<b>66</b>
8.1-	Le financement de l'investissement assuré en grande partie par l'autofinancement. ....	66
8.2-	Un modèle de financement dont la soutenabilité n'est pas assurée.....	67
8.2.1-	Les ressources ne sont pas affectées de manière significative par la baisse de la dotation globale de fonctionnement .....	67
8.2.2-	La difficulté à réduire les charges de fonctionnement .....	68
8.3-	Les perspectives financières.....	69

**SYNTHESE**

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé à l'examen de la gestion de la commune de Givors pour les exercices 2009 à 2015. Ses observations portent notamment sur la gouvernance, l'organisation administrative, le contrôle interne, la gestion du patrimoine, la commande publique, les ressources humaines, la qualité de l'information budgétaire et comptable ainsi que sur la situation financière.

La gestion de la commune se caractérise par les difficultés de l'exécutif à organiser, orienter et contrôler l'activité de l'administration communale. La recherche, pendant près de dix ans, d'une organisation administrative apte à mettre en œuvre un plan de mandat mal défini et les différentes « commandes des élus », jamais clairement formalisées, ont détourné la direction générale des services de ses missions de gestion. Celles-ci ont été en partie assurées par le cabinet du maire jusqu'au début de l'année 2015. Cette situation a rendu confus, au sein de l'administration communale, les rapports de responsabilité et d'autorité privant ainsi les agents d'un cadre hiérarchique stabilisé.

Le contrôle interne n'a pas permis de limiter ni les risques de gestion, ni les irrégularités. Ainsi, la faiblesse des procédures écrites, l'absence de stratégie en matière de systèmes d'information, tout comme une insuffisante expertise juridique, ont conduit à de nombreuses erreurs pouvant avoir parfois des conséquences financières ou aboutir à des manquements à la probité. Sur la base des observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à prendre des mesures visant à sécuriser le fonctionnement des régies, le recouvrement des loyers, l'utilisation des téléphones portables, la commande publique et la gestion du « chalet des neiges ».

La gestion de l'important patrimoine immobilier pâtit d'une absence de stratégie permettant d'apprécier correctement les besoins de la commune et de ses usagers et d'arbitrer entre les constructions nouvelles, les bâtiments à restaurer et ceux dont la charge de gestion est disproportionnée à l'usage qui en fait.

Les procédures de passation des marchés conduisent à la sélection d'une grande diversité d'entreprises. Néanmoins, les procédures adaptées pour les achats de faible montant doivent être améliorées. L'importance des achats hors marché résulte d'un recensement des besoins non conforme au code des marchés publics.

La gestion des ressources humaines souffre de l'absence d'une politique claire en matière de recours à des agents contractuels et de gestion des départs à la retraite. Le temps de travail des agents n'est pas conforme à la réglementation. La refonte du régime indemnitaire en 2015 complétée par la mise en œuvre du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) devrait mettre fin à des pratiques critiquables en matière de rémunération d'astreintes et d'heures supplémentaires.

La situation financière apparaît saine dans son ensemble. La commune a financé, sans recours à l'emprunt, l'ensemble de ses investissements sur la période et poursuivi une politique de désendettement qui lui laisse de réelles marges de manœuvre pour les années à venir. Néanmoins, les incertitudes qui pèsent sur le montant de la dotation globale de fonctionnement qu'elle reçoit de l'État et la nécessité d'assurer durablement la maîtrise d'une masse salariale structurellement très importante, vont peser durablement sur les décisions d'investissement futures eu égard au niveau élevé des taux d'imposition. Dans ce contexte, la commune ne pourra faire l'économie d'une réflexion approfondie sur le devenir et la gestion de son patrimoine.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : établir des procès-verbaux des séances du conseil municipal, distincts des comptes rendus afin de faciliter la compréhension des décisions prises par le conseil.

**Recommandation n° 2** : établir un compte rendu exhaustif de l'action du maire au titre de la délégation qu'il a reçue du conseil municipal (intégrant le louage de choses et les régies).

**Recommandation n° 3** : revoir l'organisation des fonctions support (finances, commande publique et affaires juridiques) et formaliser précisément leurs procédures, sous l'autorité du directeur général des services.

**Recommandation n° 4** : adopter une stratégie de gestion du patrimoine immobilier.

**Recommandation n° 5** : poursuivre l'effort de maîtrise de la masse salariale en respectant la réglementation en matière de temps de travail, de recours aux contractuels et de régimes indemnitaires.

**Recommandation n° 6** : améliorer la prévision budgétaire, notamment en investissement.

**Recommandation n° 7** : revoir l'organisation des régies, leur suivi et leur contrôle.

**Recommandation n° 8** : améliorer la gestion budgétaire et comptable, en partenariat avec le comptable public.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune de Givors pour les exercices 2009 à 2015, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 18 novembre 2015, adressée à M. Martial PASSI, maire de la commune.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance ;
- ♦ le contrôle interne ;
- ♦ la gestion du patrimoine ;
- ♦ les achats et la commande publique ;
- ♦ les ressources humaines ;
- ♦ la qualité de l'information budgétaire et comptable ;
- ♦ la situation financière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 23 septembre 2016 avec M. PASSI.

Lors de sa séance du 8 décembre 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 13 février 2017 à M. PASSI, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 20 juillet 2017, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## 1- PRESENTATION GENERALE

Située sur un axe industriel et commercial important, à 20 kilomètres au sud de Lyon et 40 kilomètres à l'est de Saint-Etienne, Givors a développé une tradition industrielle ancienne, qui a décliné dans les années 1980. Une diminution, mais également une paupérisation, de sa population s'en sont suivies. La commune est confrontée à un enjeu fort de reconversion de friches industrielles et de renouvellement de l'habitat en centre-ville, dans un contexte économique local qui reste difficile.

La commune de Givors comptait 19 419 habitants en 2012<sup>1</sup>. La population de Givors est relativement plus jeune que la moyenne nationale, comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 1 : Structure de la population givordine par tranche d'âge**

Tranches d'âge	Givors	%	% national
moins de 20 ans	5 580	28,8	24,5
20 à 64 ans	10 700	55,1	51,8
65 ans et plus	3 139	16,1	23,7
	19 419	100	100

Source : INSEE, données 2012

La part de cadres et professions intellectuelles supérieures représente le quart de la moyenne de la Métropole de Lyon et à peine plus du tiers de la moyenne nationale. La proportion d'ouvriers est nettement plus élevée (presque le double) que dans la Métropole, et même si elle se rapproche de la moyenne métropolitaine<sup>2</sup>, la part des autres personnes sans activité professionnelle est nettement plus élevée (20,8 % contre 12,6 %) que la moyenne nationale.

**Tableau 2 : Structure de la population active de Givors**

Catégorie socio-professionnelle	Givors	% Givors	% Métropole de Lyon	% national
Agriculteurs exploitants	7	0,0	0,1	1,0
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	391	2,6	2,9	3,3
Cadres et professions intellectuelles supérieures	508	3,4	13,5	9,3
Professions intermédiaires	1 562	10,4	16,1	13,5
Employés	2 748	18,2	16,1	16,0
Ouvriers	2 894	19,2	10,2	12,3
Retraités	3 819	25,4	21,8	31,9
Autres personnes sans activité professionnelle	3 139	20,8	19,3	12,7

Source : INSEE, données 2012

Enfin, la population de Givors est relativement plus pauvre, et moins diplômée, que les moyennes métropolitaines et nationales :

<sup>1</sup> Source INSEE, données mises à jour au 28 juin 2012.

<sup>2</sup> La moyenne métropolitaine est très élevée, en raison des étudiants, comptabilisés en « autres personnes sans activité professionnelle » par l'INSEE.

**Tableau 3 : Taux de pauvreté et population sans aucun diplôme**

en %	Givors	Métropole de Lyon	France entière
<b>Taux de pauvreté</b>	24,3	14,8	14,3
<b>Population n'ayant aucun diplôme, ou n'ayant que le certificat d'études primaires</b>	31	17	17,2

Source : INSEE, données 2012

Givors compte 44,2 % de logements sociaux, soit le double des objectifs fixés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

En 2013, un quotidien spécialisé a désigné Givors comme étant la 2<sup>ème</sup> ville la plus sportive de France pour les communes de moins de 20 000 habitants. En 2016, Givors comptait plus de 2 700 licenciés dans les disciplines les plus diverses, même si ce nombre s'est assez fortement réduit depuis 2013. La ville peut légitimement se présenter comme « une ville formatrice pépinière de grands champions » : 25 sportifs de niveau national ou international ont pratiqué leur discipline à Givors : qu'il s'agisse du rugby, des sports de combat, de la natation, du tennis de table, du tir à l'arc ou du bi-cross. Ces résultats sont le fruit d'une politique volontariste mise en œuvre depuis de nombreuses années : mise à disposition des clubs de nombreuses structures communales, organisation de compétitions sportives de haut niveau mais surtout un projet éducatif local qui inclut de nombreuses animations sportives au bénéfice des enfants, proposées au cours du temps scolaire, périscolaire et pendant les congés.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, la commune a adhéré à la communauté urbaine de Lyon alors dénommée « le Grand Lyon », devenue Métropole de Lyon le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les compétences transférées sont : l'aménagement urbain économique, le traitement et la collecte des ordures ménagères et des encombrants, la propreté et le nettoyage, la voirie et le plan d'accessibilité, les transports urbains délégués, l'assainissement, l'eau, les places publiques piétonnes et les événements de notoriété. Cependant, 9,4 km de voirie sont restés dans le domaine communal. L'entretien de cette voirie échoit donc à la commune. Les transferts des biens ont représenté une valeur nette comptable de 30 M€ environ et ont entraîné une baisse de 2,3 M€ de l'endettement de la commune.

Au 31 décembre 2015, la commune était membre de sept structures intercommunales. Le syndicat intercommunal de Givors, Loire-sur-Rhône et Échalas (SIGLE) a été dissous le 1<sup>er</sup> janvier 2017, en application des arrêtés préfectoraux des 17 mars 2016 relatif au schéma départemental de coopération intercommunale, d'une part, et du 4 octobre 2016 prononçant la fin de l'exercice des compétences du SIGLE d'autre part. Ce dernier arrêté prévoit le maintien de la personnalité morale du SIGLE au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les seuls besoins de sa dissolution, qui sera prononcée par arrêté préfectoral après détermination des conditions de la liquidation (article 2 de l'arrêté préfectoral).

En outre, à l'instar d'autres communes membres, Givors a souhaité se retirer du syndicat intercommunal pour les vacances et les loisirs (SIVAL) dont la dissolution devrait intervenir, selon l'ordonnateur, au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le partage du produit de la vente des biens entre les communes membres devrait se faire au prorata des participations et représenterait une recette d'environ 50 000 € pour la commune selon l'ordonnateur. L'actif serait ensuite partagé dans les mêmes proportions (10 %).

La commune de Givors ne détient des participations significatives<sup>3</sup> que dans une seule société d'économie mixte, dénommée SAGIM depuis le 26 juin 2015, connue auparavant sous le nom

<sup>3</sup> Les participations au capital de la compagnie nationale du Rhône (304,90 €) et de la caisse de crédit mutuel (1 128,12 €) sont négligeables.

de « Givors développement ». L'objet de la société, dont le capital est détenu à 80 % par la commune, porte sur les opérations d'urbanisme, de rénovation urbaine, de construction d'immeubles à usage collectif ou individuel et d'immobilier d'entreprises.

M. Martial PASSI exerce les fonctions de maire de Givors depuis 1993, année au cours de laquelle il a succédé à M. Camille Valin, maire depuis 1953.

## **2- LA GOUVERNANCE**

### **2.1- Le fonctionnement du conseil municipal**

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal de la commune de Givors comprend 33 conseillers dont 27, puis 25 appartenaient à la liste conduite par le maire, M. PASSI, lors des élections de mars 2008 et mars 2014 respectivement. Au cours de la précédente mandature, l'opposition disposait de six sièges contre huit pour la mandature actuelle.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du CGCT, le conseil municipal a adopté un règlement intérieur le 26 mars 2008, modifié en avril 2010, puis le 22 avril 2014. Il a aussi créé des commissions consultatives au sens de l'article L. 2121-22 du CGCT, et donné délégation au maire en application des dispositions de l'article L. 2122-22 du même code. A la suite de chaque élection, le directeur départemental des finances publiques doit désigner, sur une liste de contribuables dressée par le conseil municipal, les membres de la commission communale des impôts directs en application de l'article 1650 du code général des impôts, parmi lesquels figurent deux membres de la famille du maire depuis avril 2014.

Par contre, la chambre relève que n'a été institué aucun comité consultatif au sens de l'article L. 2143-2 du CGCT permettant la consultation des usagers sur le fonctionnement des services publics.

#### **2.1.1- L'application du règlement intérieur**

Les règlements intérieurs, reprenant en partie le texte du CGCT, précisent que les commissions, qui ont été créées après chaque élection<sup>4</sup>, sont chargées d'étudier les questions soumises au conseil municipal. Selon l'ordonnateur, il s'agit de commissions préparatoires dont le seul objet est de permettre un temps d'échange entre les différentes sensibilités politiques du conseil municipal sur les projets de délibération qui lui seront présentées.

Conformément au règlement intérieur, les travaux de ces commissions font l'objet d'un procès-verbal. Un contrôle croisé entre les procès-verbaux des commissions et les délibérations adoptées au cours des quatre séances annuelles du conseil, montre que de nombreuses délibérations n'ont pas été examinées par les commissions.

Selon les chiffres communiqués par l'ordonnateur en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, 38 délibérations n'ont pas été présentées en commissions en 2010, 8 en 2011, 12 en 2012, 19 en 2013 et 2 en 2014 (pour le seul conseil municipal de février). L'ordonnateur explique cette situation par des questions de délais, et la relativise au regard du nombre de délibérations prises par le conseil municipal sur le mandat mars 2008-avril 2014, qu'il évalue à 980.

---

<sup>4</sup> Quatre en 2008 puis trois en 2014, dont une commission des finances.

Si aucune disposition du CGCT ou du règlement intérieur du conseil municipal n'impose que les projets de délibérations de la commune de Givors fassent l'objet d'un examen préalable en commission thématique, l'examen préalable en commission des délibérations constitue une bonne pratique qu'il convient de consolider.

Par ailleurs, selon l'article 6 du règlement intérieur adopté le 26 mars 2008, « *le temps de parole de chaque intervenant est limité à 3 minutes* ». Depuis le jugement de la Cour administrative d'appel de Versailles du 30 décembre 2004, la limitation du temps de parole des conseillers est toutefois considérée comme illégale<sup>5</sup>. Cette stipulation n'a pas été reprise dans le règlement adopté en 2014.

Or, plus de trente délibérations en moyenne devant être examinées au cours d'une séance par 33 conseillers, le temps imparti aux débats et à l'expression des décisions est de toute façon contraint alors même que l'examen de ces documents par les commissions n'est pas systématique. En définitive la pratique n'a pas favorisé le bon fonctionnement du conseil au cours de la mandature 2008-2014.

Par contre, à partir de l'élection de 2014, les comptes rendus des commissions, jusqu'alors très succincts, sont plus détaillés et retracent les demandes et les observations des conseillers. Selon l'ordonnateur, cette évolution qualitative découle de la reprise de cette tâche de rédaction par la direction des affaires juridiques, en lieu et place du directeur général. En outre les comptes-rendus sont désormais validés par le président de séance et communiqués à l'ensemble des conseillers municipaux à l'appui de la convocation de la séance du conseil municipal concerné.

#### 2.1.2- Les comptes rendus et les procès-verbaux des réunions du conseil municipal

En application de l'article L. 2121-15 du CGCT, « *au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire* ». Le secrétaire de séance est ainsi chargé de rédiger, ou de faire rédiger sous son contrôle, le procès-verbal de la séance du conseil municipal pour laquelle il a été nommé. Le conseil municipal est maître de la rédaction de son procès-verbal<sup>6</sup>. Ce procès-verbal<sup>7</sup> doit être ensuite approuvé par les conseillers municipaux présents à la séance, qui doivent, en vertu de l'article L. 2121-23 CGCT, signer les délibérations<sup>8</sup>.

Le procès-verbal (article L. 2121-15 du CGCT) et le compte-rendu du conseil municipal (article L. 2121-25 du CGCT) sont des documents distincts au plan juridique et au plan formel<sup>9</sup>. Le procès-verbal, dûment approuvé, a pour objet d'établir et de conserver les faits et décisions prises au cours des séances. La rédaction de ce document incombant au conseil et non pas au maire, il ne peut pleinement assurer la transparence du processus décisionnel que s'il comporte les informations qui doivent obligatoirement être fournies aux conseillers municipaux en ce qui concerne les questions mises à l'ordre du jour, les mises en discussion, l'ouverture de chaque débat, l'essentiel des opinions exprimées, les votes et les décisions prises.

Or aucun procès-verbal n'est rédigé à la suite des réunions du conseil municipal. Seul un compte rendu au sens de l'article L. 2121-25 du CGCT est établi pour affichage et est diffusé sur le site Internet de la commune, sur lequel sont aussi disponibles les enregistrements vidéo

<sup>5</sup> Voir sur le même sujet TA Grenoble, 15 septembre 1999, Lapellerie, req. n° 9503317 : Coll. terr. 2000, n° 45, obs. Moreau) - in CGCT commentaire de l'art. L. 2121-19.

<sup>6</sup> CGCT – note 21 page 558 – Art. L. 2121-21.

<sup>7</sup> Commune de Coudekerque-Branche Conseil d'Etat, Section, du 10 février 1995, 147378, publié au recueil Lebon.

<sup>8</sup> Source : question sénatoriale n° 04762, Journal officiel du Sénat du 14 février 2013, page 486.

<sup>9</sup> Voir sur ce point la réponse à la question écrite n° 13912 publiée au Journal Officiel du Sénat le 26 août 2010, page 2231.

des séances. N'étant pas établis, les procès-verbaux ne sont par conséquent pas approuvés par les conseillers lors de la séance suivante.

En revanche, les conseillers approuvent les comptes rendus qui constituent une mesure de publicité dont la rédaction doit permettre aux administrés de saisir le sens et la portée réelle des délibérations afin d'estimer si une d'entre elles est susceptible ou non de faire grief. Le contenu de ces comptes rendus relève de la seule responsabilité du maire et doit être affiché dans les huit jours à la porte de la mairie. Plus succinct que le procès-verbal, il retrace les décisions prises par le conseil municipal sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, sans détailler les débats<sup>10</sup>. Il ne nécessite pas l'approbation du conseil municipal.

Même si le Conseil d'État a admis que la transcription des délibérations pouvait être faite sur un document unique, communicable à toute personne en vertu de l'article L. 2121-26 du CGCT, les comptes rendus établis par la commune de Givors sont extrêmement succincts et ne détaillent pas les débats. Les délibérations, « *affichées dans leur intégralité sur les panneaux extérieurs de la mairie* » sont plus détaillées, mais ne retracent pas non plus les débats et la position adoptée par les différents conseillers ou groupes lors du vote des délibérations.

Tout en reconnaissant que le service juridique avait attiré son attention en 2013, l'ordonnateur estime toutefois que l'accès simultané des administrés à trois types de documents (comptes rendus ; délibérations et enregistrements vidéo) est de nature à respecter leur droit à l'information. Or les comptes rendus, tels qu'établis par le maire et même complétés par les délibérations, ne peuvent tenir lieu de procès-verbaux, vu la taille de la commune ainsi que la diversité et complexité des sujets à traiter. L'enregistrement vidéo des débats ne peut non plus tenir lieu de retranscription des débats. Le recoupement d'informations dans trois documents différents constitue, selon la chambre, un obstacle à un accès aisé à l'information que seul le procès-verbal peut garantir.

La chambre recommande donc à la commune d'établir des procès-verbaux devant être approuvés par les conseillers, dès la prochaine séance du conseil.

#### 2.1.3- Le contrôle par le conseil municipal des délégations accordées au maire

L'article L. 2122-22 du CGCT, repris par les règlements intérieurs de 2008 et 2014 révisé en 2015, prévoit que « *le maire peut [...], par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat [...]: 5° de décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans* ». Ce même article et ces mêmes règlements confient au maire la création des régies comptables, et depuis 2015, leur suppression. En outre, aux termes des dispositions de l'article L. 2122-23 de ce même code, le maire doit rendre compte de ces délégations à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal, c'est-à-dire une fois par trimestre. Or la lecture des comptes rendus des réunions du conseil municipal montre que le maire ne rend compte de sa délégation qu'au titre des marchés publics et non pas sur le louage de choses ou les régies, alors que la commune loue à son personnel des logements lui appartenant ainsi que des locaux commerciaux à des tiers privés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a communiqué une note de service, signée du directeur général des services (DGS) le 6 mars 2017, rappelant cette obligation et imposant aux services des procédures spécifiques. Il admet toutefois que les services n'en tiennent pas systématiquement compte. La chambre insiste donc sur la nécessité de se conformer aux textes.

---

<sup>10</sup> Tribunal administratif de Clermont 29 octobre 1987, Lopez-Mendez.

#### 2.1.4- La gestion des conflits d'intérêt des élus

L'article 432-12 du code pénal dispose que : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende* ».

Comme l'a précisé la Cour de cassation<sup>11</sup>, la seule participation d'un élu à une délibération concernant une affaire dans laquelle il a un intérêt est une condition suffisante pour que soient appliquées les dispositions de l'article 432-12 du code pénal<sup>12</sup>. Or certains élus municipaux se sont trouvés dans une situation de conflit d'intérêt potentiel au moment de prendre les délibérations d'attribution de subventions à des associations dont ils sont ou étaient administrateurs et /ou président. Si les délibérations précisent que les conseillers concernés étaient présents et n'ont pas pris part au vote, rien n'indique qu'ils se soient retirés au moment de l'examen de la délibération.

Si elle prend acte que les élus concernés par un éventuel conflit d'intérêts quittent désormais la salle du conseil au moment du vote de la délibération, comme l'indique le maire en réponse au rapport d'observations provisoires, la chambre invite toutefois l'ordonnateur à formaliser les procédures dans une note diffusée aux élus et aux services.

### 2.2- Le cabinet du maire

#### 2.2.1- La composition du cabinet n'est pas conforme à la réglementation

Selon les articles 34 et 136 de la loi du 26 janvier 1984, les emplois de cabinet sont créés par l'organe délibérant des collectivités et établissements publics. Selon l'article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, l'organe délibérant vote le nombre d'emplois créés et le montant des crédits affectés au cabinet de l'autorité territoriale. Les articles 10 à 13-1 du même décret fixent les règles applicables en matière d'effectif autorisé au sein des cabinets des exécutifs territoriaux. Toutes les collectivités peuvent créer au moins un emploi de cabinet, quelle que soit leur importance. En revanche, le nombre d'emplois de cabinet est limité en fonction de la taille démographique de la collectivité ; la commune de Givors, qui compte un peu moins de 20 000 habitants, n'a droit qu'à deux collaborateurs de cabinet au maximum.

Selon l'organigramme de 2008, le maire disposait d'un cabinet pléthorique composé de 22 personnes mais pas de directeur de cabinet. Le cabinet était placé sous l'autorité d'un chef de cabinet qui supervisait, outre le cabinet proprement dit (neuf agents), le service communication (six agents) et la mission démocratie locale et vie quotidienne (six agents).

Selon l'organigramme arrêté au 19 février 2013, le cabinet est placé sous l'autorité d'un directeur de cabinet secondé par un chef de cabinet. Ce dernier supervise directement le protocole (un responsable), le service population (deux agents), la mission « relations et suivis des dossiers » (trois agents) et le cabinet lui-même (deux secrétaires). La direction de la communication est directement rattachée au directeur de cabinet.

---

<sup>11</sup> Cour de Cassation, 9 février 2011.

<sup>12</sup> « [...] la participation, serait-elle exclusive de tout vote, d'un conseiller d'une collectivité territoriale à un organe délibérant de celle-ci, lorsque la délibération porte sur une affaire dans laquelle il a un intérêt, vaut surveillance ou administration à l'opération au sens de l'article 432-12 du code pénal [...] ».

Les dossiers des agents concernés montrent qu'ils n'avaient pas été spécifiquement recrutés pour exercer des fonctions propres au cabinet<sup>13</sup>. Or, quelle que soit leur situation professionnelle antérieure, tous les collaborateurs de cabinet doivent être recrutés « *soit par contrat, soit par décision administrative. L'acte d'engagement est écrit* »<sup>14</sup>. Cet acte d'engagement doit notamment préciser la durée du recrutement, les fonctions et la rémunération du collaborateur, ainsi que les droits et obligations qui lui incombent.

Certains fonctionnaires territoriaux exerçaient des missions, de secrétariat notamment, pour le cabinet, sans qu'ils aient le statut de collaborateur de cabinet. En effet, suite aux dysfonctionnements récurrents des services à la population et des manifestations protocolaires, leur rattachement au cabinet avait été décidé par le maire. Pour autant, considérant qu'ils effectuent des tâches administratives ne relevant pas des missions de cabinet, comme il le précise en réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire n'a pas jugé nécessaire de prendre pour eux un arrêté de détachement au sein du cabinet, ce qui a entretenu la confusion entre les services municipaux et le cabinet.

Cette organisation a perduré jusqu'en 2014 où un seul et unique emploi de cabinet a subsisté, mais huit ou neuf agents fonctionnaires « *exercent des missions au sein du cabinet* », six d'entre eux étant affectés au secrétariat des élus et deux au service du protocole.

#### 2.2.2- Le poste de directeur de cabinet

Les emplois de cabinet sont tout autant accessibles aux candidats qui ont déjà la qualité de fonctionnaire ou d'agent non titulaire qu'aux personnes extérieures à la fonction publique. Dans tous les cas, ils sont affectés sur des postes d'agents non titulaires de la collectivité et non sur des emplois permanents. Ainsi, figure chaque année, parmi la liste des personnels non titulaires, annexée au compte administratif de la commune de Givors, un poste de directeur de cabinet. Depuis 2007, jusqu'en février 2015, Mme G. a exercé à la fois les fonctions de directeur de cabinet et de chef de cabinet. Elle exerçait cette dernière fonction depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2001, date de son premier détachement du ministère de l'éducation nationale à la commune de Givors.

Si le poste de chef de cabinet avait été créé par une délibération du 13 novembre 1996 et celui de directeur de cabinet le 16 mars 2008, il n'en demeure pas moins que l'intéressée n'a jamais été détachée officiellement sur ce poste, contrairement à la réglementation applicable qui interdit d'affecter directement un fonctionnaire en position statutaire d'activité sur un emploi de cabinet. En effet l'article 2 du décret 87-1004 du 16 décembre 1987 précise que « *la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public relevant de la loi du 26 janvier 1984 modifiée précitée* ». Dès lors, le fonctionnaire doit soit faire l'objet d'un détachement, ce dernier pouvant intervenir dans la même collectivité, soit faire l'objet d'une mise en disponibilité de son administration d'origine, puis d'une nomination en tant que collaborateur de cabinet.

Par ailleurs, l'annexe au compte administratif sur l'état du personnel pour les exercices sous revue mentionne que ce poste était pourvu à l'indice de rémunération brut 861, sur la base d'un contrat à durée déterminée. En réalité, le traitement indiciaire de Mme G. est passé de l'indice brut 380 en 2002 à l'indice 525 au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>15</sup> et l'intéressée n'a jamais été recrutée sur la base d'un contrat à durée déterminée. Les arrêtés successifs de détachement

<sup>13</sup> La plupart d'entre eux n'a pas été recrutée par contrat, mais par de simples arrêtés du maire en tant qu'agent auxiliaire en remplacement ou d'agent non titulaires.

<sup>14</sup> Article 3, décret n° 88-145 du 15 février 1988.

<sup>15</sup> Voir arrêté du maire n° 13-1497 du 20 décembre 2013.

du ministère de l'Education nationale ne précisent pas l'emploi occupé<sup>16</sup> au sein de la commune de Givors, tout comme les contrats ou les arrêtés de nomination. Par arrêté du maire en date du 18 septembre 2009, Mme G. a intégré la fonction publique territoriale, en application de l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984. Dès lors, c'était au maire, et à lui seul, que revenait l'obligation légale de prendre un arrêté pour la nommer sur le poste de directeur de cabinet.

Ainsi Mme G. a exercé ces fonctions de fait, sans fondement juridique, ce qu'a confirmé l'ordonnateur. Le directeur de cabinet, qui lui a succédé, exerce également ses fonctions sans avoir été régulièrement nommé. En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé pour l'avenir à respecter scrupuleusement les dispositions tirées du décret 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux emplois de cabinet.

### 2.2.3- Les compléments de rémunération des membres du cabinet

Certains compléments de rémunération des membres de cabinet ne sont pas conformes à la réglementation.

En réponse à une question écrite d'un parlementaire, le ministre de la fonction publique a rappelé que : *« L'article 7 du décret du 16 décembre 1987 ainsi modifié prévoit que la rémunération des collaborateurs de cabinet est composée d'un traitement indiciaire, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement y afférent ainsi que, le cas échéant, d'indemnités. Le traitement et le régime indemnitaire sont déterminés par l'autorité territoriale en tenant compte d'un plafond fixé à 90 % respectivement du traitement à l'indice terminal et du montant des indemnités de l'emploi de référence qui est, au choix de l'autorité territoriale : soit l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité occupé par un fonctionnaire ; soit l'emploi de grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité. La rémunération du collaborateur de cabinet peut donc comprendre, si l'autorité territoriale le souhaite, un régime indemnitaire qui tient compte, sous réserve du plafond susmentionné, des primes et indemnités instituées par l'assemblée délibérante et servies au titulaire de l'emploi fonctionnel ou de grade pris pour référence »*<sup>17</sup>.

En pratique, il appartenait au conseil municipal de fixer précisément, par délibération, le montant du régime indemnitaire des emplois du cabinet dans le respect de la réglementation et de prévoir les crédits nécessaires. Tel n'ayant pas été le cas, les agents de l'administration communale, affectés au cabinet de fait et non de droit, ont perçu, outre leur rémunération de base, le régime indemnitaire ordinaire alors en vigueur.

Ainsi, par arrêté du maire en date du 17 février 2010, 25 points de NBI ont été accordés à Mme G. *« considérant que l'intéressée assure des fonctions d'encadrement d'au moins vingt personnes au cabinet du maire »*. Ce complément de rémunération n'est pas conforme à la réglementation puisqu'incompatible avec la fonction de directeur de cabinet.

En effet, les dispositions de l'article 9 du décret 2005-618 du 30 mai 2005 disposent clairement que : *« L'exercice des fonctions de collaborateur de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des indemnités prévues à l'article 7<sup>18</sup>, et des frais de déplacement, dans les conditions prévues par le décret du 10 août 1966 susvisé »*.

<sup>16</sup> Voir arrêté du Premier ministre des 11 février 2002, du ministre de l'éducation nationale du 27 février 2006 et 14 février 2007.

<sup>17</sup> Voir réponse à la question parlementaire n° 5334 publiée au JO le 01/08/2006, page : 8134.

<sup>18</sup> Article 9 du décret 87-1004 du 16 décembre 1987, modifié par le décret 2005-618 du 30 mai 2005.

## 2.3- Le directeur général des services

### 2.3.1- Un recrutement dans des conditions très favorables

En mai 2005, à la suite du départ en retraite du directeur général des services, aucun agent n'a été nommé sur ce poste avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009, laissant de fait ce poste inoccupé jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté de détachement de M. F. pris le 23 juin 2009. La vacance du poste n'a été déclarée au centre de gestion qu'en juin 2009<sup>19</sup>. Toutefois l'organigramme de 2008, présente M. F. comme directeur général des services, assisté de trois directeurs généraux adjoints.

Selon l'ordonnateur, M. F. avait été « *recruté en 2005 comme contractuel pour exercer les missions de DGS* », confirmant ainsi la mention portée à la fiche de notation de l'intéressé pour 2007, selon laquelle il occupait le poste de « DG » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ces missions ne figurent pourtant pas dans l'arrêté du maire le concernant portant nomination d'un agent auxiliaire du 4 janvier 2005<sup>20</sup>. Elles ne figurent pas non plus dans le contrat de travail du 25 août 2006, par lequel M. F. est recruté comme agent contractuel sur le poste de responsable du pôle développement et de l'intercommunalité, créé par délibération du conseil municipal en date du 26 juin 2006. Les fiches de notation pour les exercices 2005 à 2009 mentionnent que M. F. a été évalué non pas sur la base du service rendu en tant que responsable du pôle développement et de l'intercommunalité mais en tant que DGS.

Différents documents attestent que M. F. a exercé dès 2005, de fait et non pas de droit, les fonctions de directeur général des services de la commune. C'est notamment le cas de toutes les notes, portant sur la réorganisation des services, rédigées par l'intéressé à l'attention du maire entre janvier 2005 et mai 2009<sup>21</sup>. C'est le cas aussi des fiches de notation d'agents de différents services qui ont été contresignées en tant que « secrétaire général ou directeur », par M. F.

La réglementation en vigueur ne permettant pas de recruter des non-titulaires pour occuper des postes de direction générale dans les communes de moins de 80 000 habitants<sup>22</sup>, cette pratique a permis d'accorder à l'intéressé une rémunération plus favorable que celle d'un fonctionnaire d'un niveau équivalent. En effet, la rémunération de M. F. dès son premier arrêté de nomination en 2005 correspond au grade de directeur territorial à l'indice brut 780 (indice majoré 641), ce qui le situe au-dessus de la rémunération d'un emploi de DGS pour une ville de 10 000 à 20 000 habitants, le premier échelon pour cet emploi dans une commune de cette strate démographique étant fixé à l'indice brut 620 (indice majoré 520) par le décret du 30 décembre 1987.

Admis au concours interne d'attaché territorial le 26 mars 2008, M. F. a été nommé au grade d'attaché territorial stagiaire par arrêté du maire du 11 juin 2008 puis titularisé sur ce grade par arrêté du 20 mai 2009, enfin détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS le 23 juin 2009. Ces arrêtés successifs précisent tous que, compte tenu de sa situation administrative antérieure, l'intéressé percevra à une rémunération afférente à l'indice brut 780, alors qu'il était titularisé à l'indice brut 442.

Ainsi, la reprise des « droits acquis » au moment de la réussite au concours interne d'attaché se traduit par le maintien de la rémunération à un niveau nettement supérieur à celui prévu par sa titularisation dans le grade d'attaché, mais également supérieur à celui auquel il pouvait prétendre en ayant été détaché dès sa titularisation dans les fonctions de DGS d'une commune de la taille de Givors. Dans le premier cas, cela correspond, pour la période de juin

<sup>19</sup> Voir arrêté du maire du 23 juin 2009.

<sup>20</sup> L'intéressé est recruté en tant qu'attaché auxiliaire, 12<sup>ème</sup> échelon, IB 780, pour une durée de trois ans.

<sup>21</sup> Voir notes des 24 février, 17 mars, 2 mai 2005, 19 mai, 27 mai et 1<sup>er</sup> juillet 2008 et du 15 mai 2009.

<sup>22</sup> Voir article 47 de la loi du 26 janvier 1984.

2009 à décembre 2014, à un surplus de rémunération de 65 % (soit 73 021 €) et de 23 % (soit 18 124 €) dans le second cas.

### 2.3.2- Une autorité exercée en partage avec le cabinet du maire

Au cours de la période examinée, aucun document n'a établi une délimitation franche entre les missions du cabinet et celles de la direction générale des services. En méconnaissance des dispositions<sup>23</sup> du décret 87-1101 du 30 décembre 1987, l'autorité du DGS sur les services municipaux était partagée en réalité avec le directeur de cabinet, selon des critères qui n'ont jamais été précisés.

Ainsi, les services à la population et les manifestations protocolaires ont été rattachés directement au cabinet dès 2008. Mais, par lettre en date du 20 juin 2013 à l'attention du personnel communal et du centre d'action social (CCAS), le maire a annoncé reprendre l'autorité complète de la gestion des ressources humaines en raison de circuits décisionnels trop longs et trop complexes et de décisions de gestion sans cesse renvoyées.

Par ailleurs, si du point de vue juridique, MM. F. et C. étaient respectivement directeur général des services et directeur général adjoint, les lettres du maire au personnel de juin et juillet 2014, présentent ce dernier comme « directeur général des services ».

A la même période<sup>24</sup>, madame G. s'est adressée au personnel communal en tant que directrice générale des services et directrice du cabinet du maire et des élus, dans les termes suivants, ajoutant ainsi à la confusion : « *Le Maire de Givors m'a confié l'importante responsabilité de la direction générale des services jusqu'à la fin de l'année [...]* ». Monsieur C. est par la suite présenté comme étant chargé « *de la réorganisation complète de l'administration, la mise en place du nouveau service public communal, et de mettre en œuvre, en liaison avec M. F. qui est chargé de la programmation pluriannuelle 2014-2020 et des finances, le plan de mandat porté par les élus et le groupe de travail sur la réduction des dépenses de fonctionnement* ».

### 2.3.3- Le recrutement de Mme G. comme directeur général des services

La commune s'est adjoint les services d'un consultant spécialisé, mais le service des ressources humaines n'a participé ni à la sélection du cabinet de recrutement, ni au processus de sélection du futur directeur général. Toute la procédure de recrutement – du choix du prestataire à celui du DGS – a été menée par quelques élus et le maire.

Les comptes rendus d'entretien des candidats sélectionnés reposent essentiellement sur des appréciations personnelles du consultant, sans éléments objectifs en rapport avec le parcours professionnel antérieur des candidats dont la formation académique n'est pas prise en compte.

En l'absence de pondération entre les critères académiques, les expériences antérieures des candidats et l'appréciation sur les questions relatives à la gestion de la commune, l'ensemble du processus de sélection est purement formel.

Il a abouti à sélectionner Mme G. dont la nomination le 22 janvier 2015 a dû être rapportée, l'arrêté du maire ayant été pris avant que ne se soit réunie la commission administrative paritaire compétente. Cette dernière ayant rendu son avis le 30 mars 2015, un nouvel arrêté nommant l'intéressée comme directeur général des services a été signé par le maire le 30 avril 2015.

<sup>23</sup> (Le DGS) est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation.

<sup>24</sup> Voir le premier numéro de la lettre d'information de la direction générale des services, de juillet 2014.

La chambre relève que si elle avait été régulièrement détachée sur le poste de directeur de cabinet, Mme G. n'aurait pas pu bénéficier d'une intégration dans la fonction publique territoriale, au terme d'un détachement de longue durée, intégration qui a rendu possible son accession ultérieure au poste de DGS.

#### 2.4- L'organisation de la direction générale des services

Des dispositions combinées des articles L. 2121-29 et L. 2122-18 du CGCT, le conseil d'État<sup>25</sup> a jugé qu'il appartient « *au seul conseil municipal (...) de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions remplies par les services de la commune* ». Les mesures d'organisation nécessaires à l'accomplissement de ces missions relèvent essentiellement de la compétence du maire, lorsqu'il s'agit de veiller à la bonne marche des services municipaux et de les organiser en conséquence.

Or cette organisation a été confiée au directeur général des services. En effet, selon l'ordonnateur, les élus avaient accepté « *la demande de l'administration de lui confier l'entière compétence en matière d'organisation du service communal. Les élus votent le budget pour la réalisation du plan de mandat et laissent à l'administration la responsabilité de créer le service public correspondant* ».

Outre que le conseil municipal ne saurait se dessaisir de la compétence générale d'administration de la commune qu'il tient de la loi, cette « délégation de compétence » du conseil municipal au DGS ne repose sur aucune délibération prise à cet effet, de même que l'absence de procès-verbaux ne permet pas de s'assurer que les questions organisationnelles ont été abordées par le conseil.

S'il relève bien des prérogatives d'un DGS de proposer au maire et au conseil municipal les mesures d'organisation de l'administration communale qui lui paraissent pertinentes, les difficultés récurrentes d'organisation des services de la ville de Givors appelaient davantage de transparence. Si l'ordonnateur affirme que « *les réorganisations et les organigrammes ont été présentés au conseil municipal, sans que cela ait donné lieu à délibération* » et précise « *qu'à compter du changement de direction générale, les organigrammes ont bien été présentés au conseil municipal* », il n'apporte aucun élément à l'appui de sa réponse.

2.4.1- Le rôle du directeur général des services a principalement consisté à proposer et mettre en œuvre l'organisation des services

Alors que le directeur général des services a consacré une grande partie de son activité à quatre réorganisations entre 2009 et 2015, il n'a pas véritablement assuré le fonctionnement et la coordination de l'administration municipale, en partie confiée au cabinet. Ces réorganisations ont les caractéristiques communes suivantes :

- ♦ elles répondent à une commande des élus, adressée au directeur général des services, mais difficile à cerner ;
- ♦ elles reposent rarement sur un diagnostic organisationnel correctement établi ;
- ♦ elles nécessitent des phases importantes de concertation ;
- ♦ leur mise en œuvre ne fait jamais l'objet d'un bilan précis.

2.4.1.1- Une réponse à une demande des élus

D'une manière générale, sans que cela repose sur une quelconque obligation juridique, il est d'usage qu'à chaque début de mandature, le conseil municipal et le maire formalisent leurs objectifs et la politique de la commune pour les six années à venir. Or, à Givors, les constats

<sup>25</sup> CE, 6 janvier 1995, Ville de Paris et art. L. 2121-29 commentaire §7 du CGCT

justifiant la réorganisation des services n'ont jamais été formalisés, ni présentés au conseil municipal.

A la suite de l'élection de 2008, un premier projet de réorganisation des services aurait été validé par la majorité le 9 septembre 2008, puis le 6 janvier 2009. Mais il n'existe aucune trace de ce projet, ni de compte rendu des réunions et des décisions prises.

A la suite de l'élection de 2014, le document de la précédente mandature, intitulé « *Programme 2008-2014* » a été repris. Ce « *document de travail* », défini comme « *la transcription administrative et fonctionnelle du programme électoral* », énonce simplement une volonté de « *poursuivre la réorganisation du service public municipal pour plus d'écoute, de réactivité, de proximité* », sans réelle déclinaison opérationnelle.

#### 2.4.1.2- *L'échec des réorganisations successives*

Seule la réorganisation souhaitée à l'issue de l'élection de 2008 a été conduite avec l'aide d'un cabinet conseil dont le rapport final a été rendu en février 2009. Le rapport met en exergue le mauvais fonctionnement des services et notamment, la lourdeur des procédures administratives relatives à la préparation des séances du conseil municipal et à la gestion du courrier, l'insuffisante articulation avec les services du Grand Lyon dans le domaine de la propreté, le positionnement incertain de la direction générale des services, la mauvaise gestion contractuelle des relations avec les associations, le défaut d'informatisation de la gestion des salles municipales, l'absence de guichet unique pour les différentes inscriptions des familles dans les services municipaux (cantine, activités périscolaires, séjours vacances ...).

La réorganisation de 2012 est le fruit de l'échec partiel de la réorganisation de 2009-2010.

Celle de 2014 sera justifiée, comme l'indique le maire, par le « *mécontentement de la municipalité devant les carences du service public relevées dans certains secteurs de l'administration communale* »<sup>26</sup>, puis d'une « *exaspération et une colère des populations que nous avons bien comprises et auxquelles nous avons décidé de répondre en prenant toutes nos responsabilités et toutes les mesures nécessaires* »<sup>27</sup>.

#### 2.4.1.3- *D'importantes phases de concertation*

Les réorganisations ont été menées de façon concertée avec le personnel de la commune. En particulier, entre juin 2008 et juin 2009, 96 réunions ont associé les services, essentiellement, mais aussi les élus. En outre, se sont tenues, entre le 18 septembre et le 23 octobre 2009, sept réunions, dénommées « *les vendredis de la concertation* » auxquelles ont participé de très nombreux agents. Mais les propositions des élus ont en définitive été rejetées par le comité technique paritaire du 17 novembre 2009. La question de la réorganisation des services sera à l'ordre du jour d'au moins six réunions du comité technique paritaire entre 2009 et 2014. S'ajoutent enfin, les réunions propres à l'amélioration du fonctionnement de certaines directions et celles du groupe de travail chargé de l'élaboration du nouvel organigramme de 2014.

Le temps de travail consacré à la concertation ne peut être estimé, mais le coût de la concertation doit être considérée à la lueur des résultats obtenus.

L'ordonnateur a toutefois tenu à souligner, sans pour autant apporter d'éléments à l'appui de cette affirmation, que la réorganisation de 2014 était toujours en vigueur à ce jour et qu'elle

<sup>26</sup> Lettre du 6 juillet 2012 du maire adressée au directeur général adjoint des services et aux directeurs des services.

<sup>27</sup> Lettre du maire au personnel d'avril 2014.

donnait, selon lui, entièrement satisfaction aux agents communaux, aux élus et aux usagers.

#### 2.4.1.4- Une mise en œuvre jamais évaluée

Face à l'échec des différentes réorganisations, les réponses se sont limitées à l'élaboration de nouveaux organigrammes en 2008, 2012 et 2013, sans procéder à aucun audit complet des services et à un diagnostic détaillé de leur fonctionnement. Les améliorations du service rendu à la population, souhaitées depuis 2008, n'ont abouti qu'en 2015 et n'ont concerné que la direction des sports et le service à la population par la mise en place d'un guichet unique entre l'état civil et le service à la famille, notamment.

Partageant l'opinion de la chambre, l'ordonnateur admet ainsi que : *« Les carences de l'administration étaient supposément dues à une mauvaise organisation. Or les réorganisations successives ont montré que les dysfonctionnements perduraient, quelle que soit l'organisation mise en place. Il s'est avéré, après coup, que ces carences étaient essentiellement dues à un manque de cadre et d'organisation hiérarchique, malgré les créations successives de postes de cadres intermédiaires (directeurs de pôles) »*.

#### 2.4.2- Des confusions organisationnelles entre la commune et le CCAS

L'organigramme de 2008 montre que la direction générale des services est articulée en sous directions placées sous la responsabilité d'un directeur général adjoint, à savoir : les ressources humaines, l'ensemble « population, prévention, sécurité, affaires juridiques, MESP-MJD », et un autre ensemble « sport et vie associative, CCAS, culture, éducation et mission jeunesse ».

Selon les organigrammes de 2008 et de 2013, le centre communal d'action sociale est placé sous l'autorité d'un directeur général adjoint de la mairie qui supervise le directeur du CCAS, lui-même à la tête de cinq secteurs dont l'équipement « Jean Vinson » et le service à la famille. Dans l'organigramme de 2013, le directeur du CCAS est aussi le responsable du pôle « population », lequel comprend six secteurs dont le foyer restaurant et le service à la famille. Le CCAS disparaît de l'organigramme de septembre 2015, mais le service à la famille semble désormais être dénommé « direction de la relation aux usagers et état civil ».

L'ordonnateur a expliqué que le cumul de fonction de direction entre le CCAS et la commune n'aurait duré que six mois, mais les organigrammes du CCAS remis à la chambre ne permettent pas de confirmer cette affirmation. Si au cours de la période 2009-2015 les deux directeurs n'ont effectivement pas été rémunérés par la commune, en revanche c'est la commune qui a payé, à travers sa subvention annuelle, jusqu'en 2015, un loyer annuel de 100 k€ du Foyer Jean Vison, qui est un équipement du CCAS<sup>28</sup> fermé depuis 2012.

Par ailleurs, pour toute la période sous revue, au moins deux véhicules acquis<sup>29</sup> par la commune ont été utilisés par les agents du CCAS qui n'a pas remboursé à la commune les consommations d'essence pour un montant total de 11 817 € entre 2009 et 2015. L'ordonnateur a indiqué avoir pris bonne note de l'observation de la chambre, et s'est engagé à clarifier les liaisons fonctionnelles et financières entre la commune et le CCAS.

<sup>28</sup> Il s'agit d'un immeuble composé de 23 chambres réparties sur deux étages et un foyer au rez-de-chaussée, d'une surface totale de plus de 1 900 m<sup>2</sup>.

<sup>29</sup> 709XW69 et 205 HB 69.

#### 2.4.3- Une association intégrée à l'organigramme de la commune

Sans être rattachée à la direction générale, la « maison du fleuve Rhône », qui est une association agissant dans le domaine de la sauvegarde de la faune et de la flore, apparaît dans l'organigramme de 2008, du fait que les agents communaux mis à disposition demeuraient sous l'autorité hiérarchique du DGS de la commune.

Les conventions signées entre l'association « Maison du fleuve Rhône » et la commune stipulent en leur article 2.2.3 que des agents communaux sont mis à disposition de l'association pour y travailler à temps complet. Les mises à dispositions sont les suivantes :

- ♦ 2013 deux agents catégories B et C, coût 74 658€ ;
- ♦ 2012 trois agents A, B et C mais pas de coûts estimés ;
- ♦ 2011 pas de nombre : « cette mise à disposition permanente donne lieu à un avenant annuel » ;
- ♦ 2010 quatre agents : deux catégorie A un B et un C ;
- ♦ 2009 mêmes conditions.

La commune n'a pas respecté les dispositions des articles 1 et 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. En effet, le maire n'a jamais pris les arrêtés de mise à disposition des agents concernés et l'association n'a pas remboursé à la commune les sommes dues à ce titre. A la suite de la liquidation judiciaire de l'association en 2014, les agents mis de fait à disposition ont été redéployés dans les services communaux.

#### 2.4.4- Des fonctions supports insuffisantes

La direction des affaires juridiques n'a été créée qu'en avril 2012. Selon l'ordonnateur, avant cette date, le directeur général adjoint « *était chargé du suivi des dossiers ayant une dimension juridique. Il ne disposait pas pour ce faire d'un service ni d'agent dédiés* » et « *chaque service gérait, sous l'autorité du DGS, les contentieux qui le concernait* ». L'ordonnateur a, en outre, précisé qu'au départ de ce directeur général adjoint en 2009, le suivi des dossiers à dimension juridique a été repris directement par le DGS, jusqu'en avril 2012.

La centralisation de l'expertise juridique résultait du nombre important de contentieux perdus par la commune et de la forte croissance des dépenses relatives aux honoraires d'avocats, réduits par la suite de plus de 60 % (de 125 000 € en 2011 à 47 000 € en 2015) alors que le nombre de contentieux en cours a doublé.

À partir de 2012, cette direction, composée théoriquement de 4,5 postes équivalents temps plein (ETP<sup>30</sup>) environ a été placée sous la responsabilité du directeur général adjoint qui était aussi responsable des procédures de passation des marchés. Elle n'était au départ qu'une émanation du service de la commande publique. Elle conserve ainsi, parmi ses cinq domaines d'activité, une part substantielle de la gestion directe de la commande publique<sup>31</sup>.

Exceptée la fonction de conseil et d'appui aux services, la gestion de la commande publique devrait en principe relever des attributions de l'acheteur figurant à l'organigramme. De fait, la gestion de la commande publique occupe, au détriment de ses autres domaines d'activité, une grande partie des effectifs de la direction des affaires juridiques. La fonction transversale de la direction des affaires juridiques en fait, par nature, une direction d'appui à tous les autres services communaux, garante du respect de la légalité et des procédures.

<sup>30</sup> Pour différentes raisons, ces postes ne sont pas tous occupés, trois agents travaillent réellement à temps complet.

<sup>31</sup> Les quatre autres domaines sont le contentieux et précontentieux, le conseil et la veille, les assemblées ainsi que le suivi des contrats et sinistres d'assurances.

La direction des finances est confiée à un agent de catégorie A qui assure essentiellement le bon fonctionnement de son service chargé de l'émission des mandats et des titres. Faute de temps, il ne peut dès lors être une force de proposition pour l'élaboration des budgets ou la préparation des débats d'orientation budgétaire, assurée jusqu'en 2015 par le directeur de cabinet. Il ne surveille pas le fonctionnement des nombreuses régies, pas plus qu'il n'a une vue complète sur le cycle des achats de la commune, ni sur la programmation pluriannuelle des investissements.

La chambre avait recommandé, dans ses observations provisoires de reconsidérer l'organisation des fonctions supports, la commande publique et les finances pouvant être placées sous l'autorité d'un agent expérimenté de catégorie A. L'ordonnateur a déclaré avoir engagé des actions pour prendre en compte cette recommandation. Il a nommé, en fin d'année 2016, un cadre A à la tête du secteur ressources, ce directeur ayant autorité sur les directions des finances, des ressources humaines mais également des affaires juridiques. En outre, le DGS, par lettre de cadrage en date du 19 décembre 2016 adressée au directeur, a défini les objectifs de ce pôle, parmi lesquels « la refonte du processus achat au sein de la commune » ou le renforcement de « la prospective budgétaire ».

La chambre prend acte de la création d'un pôle ressources visant à sécuriser le fonctionnement de la collectivité.

### **3- LE CONTROLE INTERNE**

D'une manière générale, le contrôle interne regroupe l'ensemble des dispositifs choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tout niveau pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités. Il n'est pas spécifique à la matière financière, mais prend en compte l'ensemble des risques liés aux activités d'une entité. Il doit s'entendre comme une maîtrise des processus et non comme un contrôle. Il s'appuie sur des procédures écrites (recueil des normes, organisation et procédures) en partie transposées dans les systèmes d'information.

Le dispositif mis en place par les collectivités territoriales vise à organiser leurs travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elles, à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou des résultats, prévenir le risque de fraude et plus généralement à assurer la qualité des services<sup>32</sup>. Pour ce faire, les ordonnateurs doivent élaborer des processus permettant d'identifier, de mesurer, de surveiller et de maîtriser les risques encourus, et mettre en place une structure organisationnelle fixant clairement les rapports de responsabilité et d'autorité. Des procédures clairement définies doivent garantir l'exercice effectif des responsabilités déléguées.

#### **3.1- Les procédures écrites et les systèmes d'information**

- 3.1.1- Les procédures écrites ne couvrent pas d'importants domaines de gestion et sont dépourvues de caractère impératif

Les services de la commune travaillent en partie sur la base de procédures écrites diverses qui se répartissent en trois catégories : les notes de services, les recueils ou guides de procédure et les fiches de procédure propres à certains services détaillant le plus souvent la façon dont il convient d'utiliser les fonctionnalités des différents logiciels de gestion. Les documents relevant des deux premières catégories devraient être en principe signés et diffusés par le directeur général de service, leur conférant ainsi un caractère impératif. Les

---

<sup>32</sup> Définition retenue par la Cour des comptes, dans son rapport public pour l'exercice 2009, page 283.

documents relevant de la dernière catégorie restent à la discrétion des chefs de service ou des agents eux-mêmes en fonction des évolutions des logiciels. Ils n'appellent pas, par nature, une validation ni une diffusion par le directeur général des services.

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de faire parvenir à la chambre les notes de service établies, signées et diffusées par le DGS au cours de la période sous revue, ces notes n'étant pas centralisées et ne faisant pas l'objet d'une numérotation séquentielle. La pratique consistait, jusqu'en 2015, en des « informations » de la direction générale ou des directeurs qui les transmettaient par courriel aux services.

Alors même que des dysfonctionnements importants dans la gestion du courrier avaient été constatés dès 2008, aucune note de service n'a été établie et diffusée, si ce n'est deux courriels diffusés par le directeur général adjoint, en 2014, dans le cadre de la mise en place d'un pôle de gestion. A ce jour, la procédure descriptive des circuits de distribution et de départ et de l'utilisation du logiciel de gestion n'est pas connue.

De même, les notes relatives aux procédures financières sont quasiment inexistantes, se limitant pour l'essentiel aux notes en vue des opérations de clôture pour les exercices 2010 à 2015, dont certaines se répètent à l'identique, et qui n'émanent pas de la direction générale, ce qui relativise fortement leur caractère impératif vis-à-vis des services. Il n'existe enfin aucune note de service, établie signée et diffusée par le DGS décrivant le circuit des factures, pas plus que de note relative aux régies, pourtant nombreuses et sources d'importantes difficultés de gestion.

Un vade-mecum relatif à la procédure d'attribution des subventions communales aux associations, ainsi qu'un espace collaboratif où sont rassemblées des notes de procédures ou de veille juridique ont été créés par le directeur des affaires juridiques en 2014 et 2015, agissant de sa propre initiative. Néanmoins, ce guide n'a pas été diffusé aux services au moyen d'une note de la direction générale, ce qui une fois encore, relativise sa portée réelle en tant qu'outil de gestion. La même remarque vaut pour le guide d'utilisation des véhicules communaux établi en 2015.

Dans le domaine des ressources humaines, la gestion des congés, absences et heures est assurée de façon décentralisée par les services, en l'absence de système électronique d'enregistrement du temps de travail. Il n'existe cependant aucune note de procédure relative à la centralisation des informations disponibles dans les services. Par contre, la procédure relative à l'établissement de la paie est bien documentée par une série de fiches pratiques. Elle gagnerait néanmoins à être davantage formalisée, pour faire face au risque éventuel d'une absence prolongée de l'agent sur qui repose l'essentiel de la mise en œuvre de la procédure.

Concernant les achats, la fiche de procédure, établie en septembre 2015 seulement, expose l'utilisation des fonctionnalités du logiciel de gestion des marchés pour les différentes étapes : réception des offres, ouverture des plis, rapport d'analyse, courriers à envoyer, et avenants aux marchés de travaux. En outre, en 2016 un guide des procédures de marchés publics, à destination des directeurs et des gestionnaires a été établi par la direction des affaires juridiques. Très complet, ce guide n'a pas été diffusé par une note de service signée par le DGS, ce qui conduit à banaliser ce document sans insister sur les responsabilités qui s'imposent aux services acheteurs.

Aucune note ne concerne le suivi des marchés qui est en partie assuré par la direction des finances. De façon informelle, au lieu d'utiliser la fonctionnalité du logiciel de gestion, le suivi des marchés est effectué dans un cahier par un agent du service juridique. Ce suivi ne semble pas coordonné avec celui effectué par la direction des finances. Un tableau de suivi pour les marchés à renouveler en 2016 a été élaboré mais il ne comporte pas de données financières.

La direction générale n'a établi aucune note visant à rationaliser ces pratiques. Cette absence de procédure et ce suivi informel ne sont pas de nature à restreindre le risque d'erreur ou de fraude.

Ainsi, parmi les pièces justificatives à l'appui du mandat n° 2023 de l'exercice 2014 pour le paiement de travaux de voirie de proximité payé par le comptable public le 17 avril 2014, figure une notification de reconduction expresse du marché 13 PA 099, signée par le maire et datée du 1<sup>er</sup> octobre 2013. En réalité, la date à laquelle le document a été établi, à savoir le 16 février 2014, a été modifiée à l'aide d'un correcteur liquide. Cette date a pu être confirmée grâce aux documents que l'entreprise bénéficiaire a fait parvenir à la chambre. Ils font apparaître deux irrégularités substantielles : d'une part, le marché a été reconduit, le 1<sup>er</sup> octobre, par un agent des services techniques, qui n'avait pas délégation de l'ordonnateur pour signer ; d'autre part, le maire a effectivement signé la reconduction le 19 février 2014, c'est-à-dire à une date postérieure à la date limite de notification de reconduction.

Reconductible deux fois pour une durée d'un an (soit deux ans en tout), le marché a été reconduit une seconde fois en 2014, ce qui a permis le paiement de travaux pour des montants de 290 795 € TTC en 2014 et 516 205 € TTC en 2015.

A l'occasion du contrôle, le maire, qui ignorait ces faits, a confié une enquête administrative au DGS, laquelle a permis de retracer, seulement pour partie, le déroulement des événements mais « *n'a pas pu déterminer avec certitude quel agent a pu modifier ce document avec du liquide correcteur, l'agent gestionnaire étant parti à la retraite début 2015* ».

Il considère toutefois que la réflexion organisationnelle en cours au sein de la collectivité, qui fait suite aux observations de la chambre, a notamment pour objectif d'éviter à l'avenir de tels dysfonctionnements.

### 3.1.2- L'absence de pilotage stratégique et de maîtrise des systèmes d'information

La commune ne dispose pas d'un schéma directeur informatique, ce qui témoigne d'une absence de stratégie dans ce domaine, notamment dans la définition des besoins. L'ordonnateur a confirmé cette lacune et a indiqué qu'il se fixait comme objectif « *de maintenir un parc dans un état fonctionnel et de garantir un confort de travail correct aux agents* ». Un tel objectif apparaît comme insuffisamment proportionné aux enjeux de gestion qui découlent du choix de la commune de gérer directement la quasi-totalité des services publics.

La mise en place d'une stratégie ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur l'intérêt bien compris de la commune d'adhérer, comme huit autres communes, au syndicat intercommunal pour l'informatisation des villes (SITIV). Celui-ci assure différentes prestations pour les communes adhérentes, dont notamment :

- ♦ la mise à disposition, par acquisition de logiciels propriétaires ou adaptation de logiciels libres, d'outils informatiques aux communes. Ces outils sont généralement des outils basés en tout ou partie sur une liaison internet avec le SITIV (outils Web) ;
- ♦ la mise à disposition d'un agent du SITIV, spécialisé notamment dans la gestion de réseau et la virtualisation ;
- ♦ des prestations annexes, comme par exemple la mise sous pli des bulletins de paye, que le SITIV sous-traite à un prestataire.

Le développement ou l'acquisition d'outils nouveaux par le SITIV résulte d'une décision collégiale des neuf communes membres. Dès lors, certaines attentes de la commune de Givors peuvent n'être que partiellement ou nullement prises en compte par le SITIV, les autres communes membres n'exprimant pas le même besoin. Par exemple, en 2009, la commune souhaitait mettre en place une application de gestion des relations avec les usagers. Elle a dû

le faire seule pour un coût initial d'environ 11 000 € puis 6 000 € par an. Elle a choisi seule, les applications « Concerto » et « Technocarte » pour la gestion du service à la famille (inscriptions et paiements pour la restauration scolaire, les activités périscolaires et les séjours de vacances). La ville souhaite également depuis 2013 mettre en place un gestionnaire de parc informatique. Si le logiciel a bien été choisi par le SITIV, il n'a pas été encore installé dans la commune de Givors.

Cette dépendance vis-à-vis du SITIV est un frein à l'acquisition et la mise en place d'outils informatiques indispensables à la gestion communale, qu'il s'agisse des ressources humaines ou de la gestion du patrimoine bâti. La commune ne s'est dotée en effet d'aucun logiciel d'information du patrimoine ou de gestion de maintenance assistée par ordinateur. En conséquence, la direction des services techniques n'est pas en mesure de connaître le suivi des travaux par éléments de patrimoine, ni de suivre les besoins d'adaptation propres aux établissements recevant du public. Ces lacunes privent en définitive la commune d'un outil fiable de programmation pluriannuelle des investissements.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que des moyens supplémentaires avait été alloués, à partir de 2016, au service informatique, « pour la mise en œuvre de logiciels de gestion de parc, du courrier, des salles et activités sportives, des contrats de locations immobilières, ou encore de dématérialisation du conseil municipal ». Aucun de ces projets ne fait l'objet d'une mutualisation par le SITIV.

3.1.3- L'absence de contrôle de la fiabilité et de l'exhaustivité des données qui peuvent être altérées

La fiabilité et l'exhaustivité des données contenues dans les systèmes d'information ne sont jamais contrôlées, faute de temps. L'activité de la direction des systèmes d'information est centrée sur la résolution de pannes matérielles ou logicielles.

Ainsi, le logiciel de gestion des carburants enregistre parfois plusieurs millions de kilomètres négatifs parcourus par les véhicules, ce qui montre que son paramétrage n'a pas été vraiment vérifié. Par ailleurs, l'exhaustivité des données introduites dans le logiciel Astech utilisé pour suivre les coûts de la maintenance et de l'entretien des bâtiments et du parc automobile n'a jamais été vérifiée.

La migration des données du service à la famille entre les logiciels « concerto » et « technocarte » a également été gravement compromise par le non-respect de la procédure, dont la mise en œuvre avait été confiée, à tort, au directeur du service qui n'avait aucune compétence particulière en informatique. Un travail de préservation de données a été effectué avec le prestataire de service du logiciel, mais un audit du système est encore nécessaire pour corriger les erreurs qui persistent dans la base.

En 2012, les données des horodateurs ont été faussées par la remise à zéro des compteurs par la personne désignée pour leur entretien. L'incidence réelle d'une telle pratique, à laquelle il a été mis fin, semble avoir été minime, mais elle ouvrait la voie à des pratiques frauduleuses.

Le 15 juillet 2015, le technicien de la société prestataire a supprimé du logiciel des données relatives aux consommations de carburant de certains agents. Néanmoins, ces données ont pu être récupérées au cours du contrôle. Le directeur général des services a fait immédiatement cesser cette pratique qui illustre l'absence de procédure bien définie relative à la conservation des données.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a souligné le fait que la commune a effectué un « travail de remise à plat » des systèmes informatiques, « afin de régler dans un délai court les dysfonctionnements alors observés ».

### 3.2- La chaîne des responsabilités et l'exercice de l'autorité hiérarchique

Les rapports de responsabilité et d'autorité sont fixés dans les organigrammes. Cependant, l'exercice effectif des responsabilités et de l'autorité hiérarchique suppose que la définition du rôle de chaque agent soit claire et sans équivoque, en sorte que les responsabilités qui en découlent soient exercées de manière identifiable à travers la hiérarchie. La hiérarchie des responsabilités qui culmine vers le directeur général des services doit permettre l'information permanente de l'ordonnateur sur tous les aspects de la gestion administrative.

Pour la commune de Givors, de nombreux exemples illustrent des dysfonctionnements dans la chaîne des responsabilités et dans l'exercice de l'autorité hiérarchique. Ces lacunes ont parfois donné lieu à des abus ou à des fraudes.

#### 3.2.1- Les régies

Si la nomination des régisseurs et le contrôle de leurs activités relèvent de la seule compétence de l'ordonnateur et du comptable public, le directeur des finances peut exercer, sous l'autorité du directeur général des services, une supervision de l'ensemble des régies. Cette supervision, qui n'est pas effectuée, est d'autant plus nécessaire que les régies sont nombreuses et que les encaissements des régisseurs représentent une recette annuelle de 800 k€ environ.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués. Un agent a fait parvenir à l'ordonnateur une note interne, en date du 10 avril 2016, selon laquelle il se serait vu confier, par le directeur général adjoint, à partir de la fin de l'année 2014, la responsabilité de suivre toutes les régies de la commune et de former tous les régisseurs. Un courriel du DGA en date du 9 janvier 2015, aurait confirmé que les régies de la ville étaient sous la responsabilité de l'agent. Or cette mission ne pouvait être confiée à l'intéressé que par le maire lui-même et non pas par le DGA, s'agissant d'une nomination « ad personam », que l'ordonnateur ne saurait déléguer.

La note décrit en outre des faits très antérieurs à sa date de rédaction, puisqu'ils remontent au mois de décembre 2014. Elle fait état de graves dysfonctionnements de la régie du service à la famille, tels que l'absence, dans le dossier du régisseur, de procédure écrite, de grand livre, d'arrêt de création des régies et de nomination de mandataires. Les constats portent aussi sur la périodicité des versements qui n'était pas respectée au point que les caisses des différents mandataires contenaient d'importantes sommes d'argent en espèces, contrairement à la réglementation qui impose des versements réguliers auprès du comptable public. À la suite de ce contrôle, l'agent qui l'avait effectué, est devenu le régisseur de fait de ce service, l'agent régulièrement nommé ayant refusé de continuer à exercer ses fonctions et n'ayant pas été remplacé. Il a été officiellement nommé régisseur le 4 février 2015. Au cours du contrôle, ces faits ont été portés à la connaissance du maire qui a dès lors diligenté une enquête administrative.

Une autre série de faits concernant le dysfonctionnement des régies n'a pas été portée à la connaissance de l'ordonnateur : remise de chèques dont la durée légale de présentation avait été dépassée ou signés à une date postérieure à celle du dernier versement dans la caisse du comptable public, indice d'une pratique irrégulière de différés d'encaissement ; défaut d'émission des titres de recettes pour un montant de 205 787,70 €.

Informé de ces dysfonctionnements au cours du contrôle de la chambre, l'ordonnateur a adressé un courrier recommandé à l'agent concerné, le 8 décembre 2016 et a précisé qu'un ordre de reversement avait été émis à son encontre le 28 mars 2017.

Par lettre en date du 1<sup>er</sup> octobre 2015, adressée à l'ordonnateur, le comptable public a demandé à ce qui lui soient communiqués les grands livres pour les régies du service à la famille et du CCAS, réclamés le 30 mars 2015. Seul le grand livre de la régie du CCAS a pu être transmis et aucune réponse n'a été adressée au comptable public.

Pour tenter d'améliorer la gestion très détériorée des régies, des notes de procédures ont été établies en octobre 2015 par un des régisseurs. Ces notes, d'une facture technique, n'ont pas été validées ni diffusées par le directeur général des services.

Les défauts d'organisation et de contrôle interne des régies laissent le champ libre à des irrégularités voire des fraudes. Ainsi, selon les courriers du comptable public adressés au maire le 14 avril 2016, 23 septembre 2008, 28 juillet 2009 et 9 octobre 2009, ainsi qu'à un régisseur le 12 octobre 2011, des recettes ont été indûment encaissées au nom de la commune par des personnes n'ayant pas le titre de régisseur. Selon l'ordonnateur, l'agent concerné a fait l'objet d'une procédure disciplinaire et a été révoqué.

Une malversation a également eu lieu dans la régie de recettes du service à la famille, selon le procès-verbal dressé par le comptable public le 3 août 2011. Le mandataire du régisseur minorait ou supprimait des règlements dans le logiciel concerto. La commune, ainsi que le régisseur ont porté plainte aboutissant à la condamnation du mandataire par le TGI<sup>33</sup>. Un ordre de reversement a été émis à l'encontre du régisseur qui a toutefois bénéficié d'un avis favorable du conseil municipal le 30 janvier 2012 pour une remise gracieuse par le directeur régional des finances publiques, à hauteur de la totalité du préjudice de 3 370,48 €.

La chambre a invité, dans son rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur à revoir l'organisation des régies, leur suivi et leur contrôle. Sur cette base, l'ordonnateur a informé la chambre qu'il avait déjà mis en place une série de mesures : élaboration de modèles et fiches de procédure, création d'un poste de superviseur des régies, notamment. Il estime dès lors que *« dorénavant tout est mis en place pour assurer tout à la fois un suivi régulier de l'ensemble des régies de Givors, mais aussi un contrôle strict afin que les incidents constatés dans le passé ne se reproduisent pas. »*

### 3.2.2- La gestion des loyers

La commune possède environ 35 locaux d'habitation et un certain nombre de locaux commerciaux. Les locaux d'habitation sont pour la plupart loués à des employés communaux. Entre le 30 mars 2015 et le 16 janvier 2016, le comptable public a adressé au maire 33 lettres pour lui signifier le rejet de 89 titres émis pour l'encaissement des loyers. Les motifs de rejet sont des montants erronés, des montants de révision erronés, le défaut d'état liquidatif, le défaut de pièces justificatives, le défaut de convention d'occupation ou le défaut d'une convention fondant le calcul des charges. Il s'agit là d'erreurs systémiques qui révèlent la faiblesse des procédures mises en place pour le calcul des loyers. L'ordonnateur justifie ces faiblesses par des difficultés liées au remplacement des agents en charge du calcul de la liquidation des loyers. En 2015, une procédure a été formalisée.

En outre, l'ordonnateur a précisé que *« parmi les 89 rejets de la perception 45 concernent des rejets liés aux appels de charges des conciergeries à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2015. En effet, la ville a considéré que la réglementation s'appliquait de facto et a émis les titres correspondants, malgré la demande de la perception de fournir des avenants aux contrats de conciergerie. La perception a depuis accepté le principe d'émission de ces titres sans disposer d'avenant spécifique au contrat compte tenu du caractère injonctif de la réglementation en la matière »*. Le comptable public n'a cependant pas confirmé une telle information.

<sup>33</sup> Le jugement n'a pas pu être retrouvé par la commune.

Enfin, suite à l'intervention de la chambre, la commune a procédé au recensement des loyers impayés. En mai 2016, 76 216,61 € restaient à recouvrer auprès de 49 débiteurs, pour des impayés nés entre 2012 et 2016, les arriérés de location des aires aménagées pour les gens du voyage représentant environ 30 % de ce montant. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que l'arrivée d'un nouvel agent et une amélioration de l'outil informatique avaient d'ores et déjà permis de recouvrer 28 946 €, soit près de 40 % de l'encours.

### 3.2.3- L'utilisation des téléphones portables

Les tableaux de suivi de consommation téléphonique, tenus par la direction des finances, montrent que la flotte des téléphones utilisés par les agents a été quelque peu réduite à partir de septembre 2015 (62 portables jusqu'en août et 52 à partir de septembre), suite à la mise en place, par l'ordonnateur lui-même, de règles d'attribution plus précises.

Si à partir d'août 2015, le marché passé avec le nouvel opérateur a permis de réduire le coût des communications, aucune règle n'a été mise en place quant à l'utilisation des téléphones portables en général ni pendant les congés en particulier<sup>34</sup>.

**Tableau 4 : Utilisation des téléphones professionnels par certains agents**

Utilisateur	Mois												Total
	janv	fév	mars	avr	mai	juin	juil	août	sept	octo	nov	déc	
X	53,00	52,78	50,20	67,89	65,38	50,97	228,80	71,41	614,89	72,92	61,89	57,00	1447,13
Y	49,13	54,45	51,56	61,01	59,80	258,37	61,09	96,43	82,46	63,15	93,68	78,38	1 009,51
Z						1 959,27	20,48	6,55					1 986,29

Sources : données de la commune, en euros

L'examen des relevés détaillés des consommations des deux premiers agents du tableau, révèle que ces derniers ont utilisé leur portable à l'étranger pour, notamment télécharger des documents qui parvenaient sur leur messagerie professionnelle. Quant au troisième agent, il a utilisé la carte SIM de son téléphone professionnel à des fins personnelles. L'abonnement de la commune ne comprenant pas l'option de transfert de données, la facturation a été établie hors forfait lorsque l'agent a utilisé cette fonctionnalité pour un montant de 1 959, 27 € que la commune n'a pas récupéré.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article L. 2121-13-1 du code général des collectivités territoriales, « *La commune assure la diffusion de l'information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu'elle juge les plus appropriés. Afin de permettre l'échange d'information relevant de ses compétences, la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunication nécessaires* ». Alors qu'aucune délibération n'a été prise pour la mise en œuvre des dispositions législatives précitées, les adjoints au maire et collaborateurs de cabinet utilisent des téléphones portables de la commune. Un téléphone portable est mis à la disposition des élus d'astreinte. Enfin, le maire et le 1<sup>er</sup> adjoint disposent chacun d'un téléphone portable et d'une tablette tactile avec abonnement téléphonique.

L'ordonnateur précise que le conseil municipal du 28 juin 2016 a ouvert aux élus volontaires la faculté de mettre à leur disposition une tablette leur permettant d'accéder à tous les

<sup>34</sup> La note du 1<sup>er</sup> août 2013, signée par le DGS, ne fixe aucune règle d'utilisation des téléphones de services.

documents des séances sous forme dématérialisée. Le projet de convention relatif à l'attribution individuelle des tablettes fait référence à l'article L. 2121-13-1 du CGCT, mais aucune délibération, relative à l'ensemble des moyens mis à disposition des élus n'a été prise.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une note de la direction générale du 12 avril 2017 fixait désormais les règles d'attribution des téléphones portables. Il précise également qu'une délibération, relative à l'utilisation des moyens téléphoniques mis à disposition des élus, devait être présentée au conseil municipal de juin 2017.

### 3.2.4- La gestion des carburants

Pour alimenter en carburant les véhicules communaux, la commune dispose de quatre cuves enterrées, dont trois sont utilisées : gasoil (capacité de la cuve de 10 m<sup>3</sup>), sans plomb (6 m<sup>3</sup>) et gazole non routier (GNR – 3 m<sup>3</sup>). Placées sous la responsabilité des agents du magasin, ces cuves sont jaugées toutes les sept semaines de façon manuelle. Le résultat peut être recoupé avec les indications du logiciel de suivi des consommations d'essence (GIR).

Les agents souhaitant effectuer le plein d'un véhicule communal doivent passer une carte électronique devant le lecteur de la pompe, s'identifier au moyen d'un code personnel, puis indiquer le kilométrage au compteur du véhicule avant de remplir le réservoir du véhicule. Le logiciel de suivi GIR permet ainsi d'identifier le véhicule servi, l'agent ayant procédé au remplissage, ainsi que le temps de remplissage. Le logiciel ne dispose pas d'une fonction de détection des consommations aberrantes. Il permet, par ailleurs, un suivi du kilométrage des véhicules, sur lequel est assise la politique de révision et d'entretien du parc de la commune.

Si le logiciel GIR semble fiable, (sous réserve de quelques kilométrages négatifs aberrants) l'utilisation qui en est faite pour s'assurer de la gestion régulière des carburants est insuffisante. Outre que le recoupement des consommations calculées par le logiciel et les données obtenues à partir de la jauge n'est pas documenté, que les stocks exacts ne sont connus que par ce seul logiciel sans recoupement informatique possible, que le remplissage des carnets de bord est défaillant, aucun contrôle n'est exercé sur la gestion des cartes dont le nombre total n'est pas connu. Selon l'ordonnateur : « *Le responsable du service est autonome dans la programmation et la désactivation des cartes au moyen du logiciel GIR, et tient à jour un listing informatique* ». Si cette autonomie est indispensable à une gestion efficace de la distribution des carburants, elle n'interdit pas un contrôle hiérarchique occasionnel.

Il existe par ailleurs trois cartes pour l'approvisionnement en vrac pour les véhicules ou outils utilisés pour les espaces verts, par la direction des sports et pour le magasin communal. En l'absence d'instructions écrites du DGS, les conditions d'utilisation de ces cartes ne sont pas connues. Par contre, une carte d'essence est bien rattachée à chaque tondeuse autoportée, ramasseuse ainsi qu'à la balayeuse et la nacelle. Les relevés annuels du logiciel GIR montrent une évolution incohérente des consommations de gazole. Ces anomalies auraient dû être détectées, puis levées ou confirmées par un contrôle ciblé.

**Tableau 5 : Consommation de carburants en vrac**

VRAC	2008 (en litres)	2009 (en litres)	2010 (en litres)	2011 (en litres)	2012 (en litres)	2013 (en litres)	2014 (en litres)	2015 (en litres)
<b>SP 98</b>	1 611,10	1 541,30	2 403,78	1 336,02	1 398,94	1 322,56	1 435,70	1 338,28
<b>GOI</b>	1 501,26	413,48	1 626,88	641,02	543,30	341,38	700,22	535,10
<b>FUE</b>	1 505,82	1 118,40	499,40	111,32	309,68	613,40	1 397,32	687,18
<b>TOTAL</b>	<b>4 618,18</b>	<b>3 073,18</b>	<b>4 530,06</b>	<b>2 088,36</b>	<b>2 251,92</b>	<b>2 277,34</b>	<b>3 533,24</b>	<b>2 560,56</b>

Source : logiciel GIR

Par ailleurs, l'examen des relevés fait apparaître les anomalies suivantes :

- ♦ certains véhicules ne sont pas clairement identifiés par leur immatriculation mais figurent sous une dénomination qui ne permet pas de savoir s'il s'agit d'un véhicule communal ou d'un véhicule privé ; ainsi, comme l'indique l'ordonnateur, la carte « gardien » a servi à faire le plein de différents véhicules, sans que ne soit précisée leur immatriculation ;
- ♦ alors que les véhicules prêtés ou loués sont identifiés, d'autres véhicules ne sont pas identifiés du tout soit huit véhicules en 2008, aucun en 2009, huit en 2010, neuf en 2011, dix en 2012, huit en 2013, cinq en 2014 et aucun en 2015 ; les précisions apportées par l'ordonnateur à ce sujet au cours de la procédure contradictoire sont totalement inopérantes puisque les véhicules cités figuraient d'ores et déjà dans les relevés issus du logiciel de consommation d'essence et ne correspondent pas aux véhicules non identifiés ;
- ♦ le véhicule personnel d'un ancien DGS adjoint figure dans les relevés de 2009 à 2013 inclus. Il s'agit du seul véhicule privé d'agent qui apparaisse clairement dans les relevés.

Au moins deux autres agents et une personne extérieure à la commune détenaient des cartes d'essence de la commune pour l'alimentation en carburant de leur véhicule personnel. Ces pratiques ont été signalées à l'ordonnateur et au directeur général des services, par courriel interne du 12 novembre 2013. Alors même qu'ils n'apparaissaient pas dans les tableaux issus du logiciel GIR, l'identification de trois véhicules privés, en plus de celui d'un ancien DGS, a cependant été possible, alors que ce sont précisément ces données qui avaient été supprimées du logiciel en 2015.

Au cours du contrôle, l'ordonnateur a officiellement demandé, par lettre du 23 mai 2016, à deux des agents concernés de préciser les circonstances qui avaient présidé à l'attribution de ces cartes. Les réponses reçues et documents remis ne permettent pas d'attribuer clairement la responsabilité de cette initiative à l'ordonnateur ou à son DGS.

L'équivalent des volumes de carburant payé par la commune au bénéfice des agents concernés s'élève respectivement à 7 637 €, 7 321 € et 3 625 €. Ces sommes sont largement supérieures à celle du détournement de fonds qui a eu lieu dans la régie du service à la famille en 2011, et pour lequel l'agent concerné a été licencié et traduit devant les tribunaux par la commune. Néanmoins, le maire n'a pas fait cesser cette pratique après que les faits ont été portés à sa connaissance, un des agents ayant continué à prélever du carburant de la commune pour son véhicule personnel et celui de son conjoint jusqu'à son départ en janvier 2015. Il n'a par ailleurs pris aucune sanction disciplinaire à l'encontre de ces agents qui n'ont pas remboursé ces sommes et contre lesquels il n'a pas porté plainte. Il considère en effet que *« les deux situations ne sont pas comparables. Dans le cas des cartes essence, il s'agit d'un avantage accordé par un supérieur hiérarchique, et non pas d'un détournement de fonds publics, comme c'était le cas pour la régie du SAF »*.

### **3.3- Des erreurs dues à un manque d'expertise juridique**

#### **3.3.1- La location de locaux d'habitation du domaine public de la commune au bénéfice d'agents communaux**

Elle concerne les logements destinés aux instituteurs et pour la plupart situés dans l'enceinte des écoles. D'après l'ordonnateur, seuls 18 logements seraient dotés d'un accès indépendant de celui des écoles, et pourraient être ainsi classés dans le domaine privé de la commune, sur la base d'une délibération à prendre en 2017. Les logements ont été attribués principalement à des agents communaux ou à des professeurs des écoles selon les demandes et font l'objet,

depuis 2015, d'une convention d'occupation, fixant le montant du loyer dans le prolongement, selon l'ordonnateur « *d'actes antérieurs* ».

Les demandes de logement sont examinées par le directeur des services technique, le DGS et la première adjointe. Les baux sont signés soit par le maire, soit par la première adjointe, ce que sa délégation ne l'autorise pourtant pas à faire.

Selon l'article L. 2222-7 du code général de la propriété des personnes publiques, les opérations de mise à disposition ou de location ne peuvent être réalisées ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur locative. En effet, au nom du principe d'égalité et du droit de propriété, les opérations effectuées pour un prix inférieur à celui du marché et donc au détriment du patrimoine communal ne peuvent être justifiées que par un objectif d'intérêt général<sup>35</sup>. Ainsi, les opérations d'acquisition, de location ou de mise à disposition portant sur les biens communaux doivent être accomplies dans les conditions économiques du marché, « *la qualité du locataire, fût-il fonctionnaire territorial de la collectivité propriétaire, est sans influence sur le contrat de location* »<sup>36</sup>.

En conséquence, les employés municipaux ne sauraient bénéficier d'un prix de location inférieur au prix du marché, même si d'après l'ordonnateur le marché libre du logement concerne une minorité de locataires à Givors, 73 % d'entre eux étant logés dans le parc social.

Les tableaux fournis par la commune font apparaître des loyers au mètre carré inférieurs à quatre euros, pour des locataires qui étaient en place avant la décision de la commune de porter les loyers à 5€/m<sup>2</sup> à la faveur d'un renouvellement de bail.

L'ordonnateur affirme que « *la commune a fixé un tarif de location de ses logements à 5 €/m<sup>2</sup> dans une logique de parallélisme avec les prix pratiqués par les bailleurs sociaux sur le territoire [...]* ». Outre que ces tarifs n'ont pas été fixés par le conseil municipal, la référence aux prix du marché des logements sociaux apparaît contestable, s'agissant de logements situés dans des écoles et dont le loyer doit être estimé par rapport au marché libre du logement, supérieur à celui du parc social. Une telle pratique consiste à procurer un avantage indu à certains agents communaux, dans des conditions à tout le moins discutables.

La chambre invitait, dans son rapport d'observations provisoires, la commune à revoir sa politique de location des appartements dont elle est propriétaire (modalités d'attribution et montant des loyers). L'ordonnateur a dès lors indiqué qu'une délibération visant à encadrer le tarif de location des locaux communaux était à l'étude et devrait être soumise au conseil municipal en juin 2017.

### 3.3.2- Les logements communaux attribués au personnel pour nécessité absolue de service

Selon l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.

La délibération du 7 novembre 1995, complétée par celle du 23 octobre 2000, ne fixe pas la liste des emplois pour lesquels est attribué gratuitement un logement pour nécessité absolue de service, mais établit une liste de bâtiments communaux auxquels sont attachés des emplois de concierges et agents affectés à des tâches de gardiennage permanent « *pour assurer la*

<sup>35</sup> Voir arrêt du Conseil d'Etat du 25 novembre 2009, commune de Mer.

<sup>36</sup> Réponse du ministre de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 06/01/2000 - page 51.

*continuité du service et répondre aux besoins d'urgence liés à l'exercice de la fonction* ». La liste comprend 20 bâtiments communaux et le cimetière. Les emplois de concierge et de gardien n'existent pas puisqu'ils n'ont pas été créés, les agents bénéficiant de logements de fonction étant affectés à différents services communaux (sports, entretien, service social, service technique ou cabinet).

Seuls trois arrêtés portant attribution de logement par nécessité absolue de services ont été pris par le maire le 23 juin 1999, le 24 octobre 2000 et le 5 juillet 2001. Ces arrêtés concernent des logements situés dans trois groupes scolaires et précisent qu'ils sont accordés par nécessité absolue de service, qui n'est pas définie. Par contre, tous les autres agents bénéficiant de logements communaux au titre des « conciergeries » sont liés à la commune par un contrat « sui generis » intitulés « règlement de travail de conciergerie » pour les plus anciens, établis en 1982 et 1984, ou « attributions ou réglementation » pour les plus récents, signés entre 2001 et 2013. Leur contenu est cependant à peu près identique, articulé essentiellement en cinq rubriques : consignes générales, entretien, absence ou congés, logement et stage.

En pratique, que les logements soient attribués par arrêté du maire ou par un contrat « sui generis »<sup>37</sup>, tous les agents sont logés gratuitement en contrepartie de 40 heures mensuelles de travaux d'entretien et de petites réparations, conformément au paragraphe 2 de la délibération du 7 novembre 1995. Si les trois arrêtés sont bien pris en application de ladite délibération et visent par ailleurs l'article 3 de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 14 décembre 1954<sup>38</sup>, les contrats « sui generis » ne font pas référence à l'arrêté ni à la loi du 28 novembre 1990 qui dispose que les arrêtés d'attribution de logements sont pris par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Ils n'entrent pas non plus dans la délégation de pouvoir accordée au maire par le conseil municipal. Dès lors, le maire est incompétent pour signer ces contrats.

Ni la délibération du 7 novembre 1995 modifiée, ni les trois arrêtés pris par l'ordonnateur ne définissent la notion de nécessité absolue de service. Or les dispositions du décret du 9 mai 2012 exigent que soit démontrée la disponibilité totale des agents pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilités spécifiques. Les trois arrêtés, pris antérieurement à la publication du décret, ont désormais un fondement juridique fragile.

Il ressort ainsi que l'ensemble du dispositif mis en place par la commune est irrégulier, du contenu de la délibération de 1995 jusqu'aux actes pris en son application. Si la commune entend maintenir une telle organisation, qui bénéficie au fonctionnement des bâtiments communaux et à leurs usagers, elle pourrait avoir recours aux conventions d'occupation précaire de logement sous réserve de comporter un service d'astreinte et moyennant le paiement d'une redevance d'occupation représentant au moins 50 % de la valeur locative réelle des locaux<sup>39</sup>.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, la rémunération et la compensation des astreintes ne peuvent être accordées aux agents qui bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service. Or les trois agents bénéficiant d'une telle concession ont perçu, entre 2009 et 2014, entre 179 € et 11 104 € au titre de la rémunération d'astreintes.

<sup>37</sup> Ce ne sont pas des contrats de travail ni des conventions d'occupation précaire de logement.

<sup>38</sup> Fixant les conditions d'occupation par des agents des communes et de certains établissements publics communaux, d'immeubles appartenant à des collectivités ou détenus par elles.

<sup>39</sup> Article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques.

L'ensemble de ce dispositif de « gardiennage et conciergerie » représente une charge (loyers non encaissés et charges sociales sur avantage en nature), selon l'ordonnateur<sup>40</sup>, d'environ 86 k€ par an. Un montant de 38 k€ environ, représentant 50 % du montant des loyers aurait dû être mis à la charge des bénéficiaires, en application des dispositions du décret du 9 mai 2012. Ce même décret, applicable dès sa publication le 10 mai 2012, a précisé que « *le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant* ».

Toutefois, les charges locatives n'ont pas été facturées aux bénéficiaires jusqu'au début de l'année 2015, où des avenants aux contrats ont été signés par le maire et certains agents concernés, d'autres ayant refusé de signer. Le contenu de ces avenants est notoirement insuffisant puisque les charges de nettoyage ni figurent pas, pas plus que n'est réglée la question des taxes locales dues par les occupants. Ils ne constituent pas une base solide permettant un calcul précis et exhaustif de la liquidation des charges, interdisant ainsi tout contrôle du comptable public sur l'exactitude de cette liquidation.

Toujours au titre de ce dispositif de « gardiennage et conciergerie », la commune loue pour le compte de deux employés municipaux affectés au service des sports (MM. T et U), des logements privés qu'elle met ensuite à leur disposition. Les contrats correspondants ont été signés par les intéressés et le maire alors en exercice le 1<sup>er</sup> septembre 1984. Ces agents ont assuré, jusqu'en 2016, le gardiennage du gymnase de Bans situé sur la commune de Givors et affecté au SIGLE. Le SIGLE prenait en charge la location de deux logements auprès de Lyon Métropole Habitat (ex OPAC) en remboursant les loyers à la commune de Givors qui était titulaire des baux. Ces derniers ont été signés par le maire en exercice en 1984 et 1987. Le montant des loyers alors exprimés en francs équivalait approximativement, à 225 € et 209 € par mois, hors actualisation. Pour les exercices sous revue, les montants payés au bailleur par la commune au profit de ses agents sont récapitulés dans le tableau suivant.

**Tableau 6 : Montant payé par la commune au profit de deux agents - période sous revue**

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>T</b>	5 351,67	5 621,72	5 194,14	5 722,64	5 794,96	7 269,97	6 841,84	41 796,94
<b>U</b>	4 936,26	5 054,50	4 891,61	3 997,97	4 992,76	5 340,40	4 889,07	34 102,57

Source : comptabilité de l'ordonnateur.

Les sommes payées pour M. T sont plus élevées du fait qu'elles comprennent des charges de gaz et d'électricité. Par ailleurs, entre 2009 et 2014, M. U a perçu des rémunérations d'astreinte pour un montant total de 6 641,34 €, en infraction aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005.

L'ordonnateur a précisé que, le syndicat devant être dissout au 1<sup>er</sup> janvier 2017, « *les deux gardiens ont été informés, l'un a donné sa dédite et a d'ores et déjà déménagé, l'autre a demandé le transfert de bail à son nom à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017* ».

Les sommes annuelles payées par la commune au profit de ces deux agents dépassent largement le montant annuel moyen des loyers non perçus par la commune au titre d'une conciergerie (2 200 €). Au surplus, rien ne justifie que l'usage de ce gymnase nécessite les services de deux gardiens et non pas d'un seul comme pour tous les autres équipements de

<sup>40</sup> Selon l'ordonnateur, les « gardiens » sont actuellement au nombre de 16 (contre 18 ou 20 selon les documents de la commune).

la commune et notamment les écoles. Rien n'explique non plus, pourquoi le fonctionnement de ce gymnase qui sera réintégré dans l'actif de la commune au 1<sup>er</sup> janvier 2017, ne nécessite désormais plus de services de gardiennage.

L'inscription de cet avantage en nature dans les fiches de paie de certains agents communaux, s'est parfois heurtée au fait qu'ils percevaient des astreintes, ou une bonification indiciaire, ce qui interdisait que leur fussent attribués des logements de fonction. Pour contourner cette difficulté, des agents supplémentaires ont été créés dans le logiciel de paie – en la personne des conjoints des agents concernés – auxquels ont été attribués des fonctions de gardiens, de façon à faire figurer sur la fiche de paie correspondante l'avantage en nature que représente le logement gratuit. Ainsi, Mme W, épouse de M. W, perçoit 99,68 € par mois d'avantage en nature logement, alors qu'une recherche sur Internet indique qu'elle serait infirmière libérale. Ces fonctions de gardiennage sont en réalité exercées par son conjoint.

Par ailleurs, le montant de l'avantage en nature « logement » est fortement sous-estimé. Les exemples de MM. T et U montrent que la commune ne valorise qu'à hauteur d'un quart environ l'avantage en nature « logement ». Le montant net imposable déclaré au fisc par les agents est donc sous-estimé d'autant.

La chambre invite à la commune à revoir les modalités d'attribution des logements de fonction.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le directeur du secteur « ressources » lui avait remis, le 10 avril 2017, une note récapitulant la législation en vigueur, accompagnée d'un modèle de délibération et d'un modèle d'arrêté. Sur cette base, la collectivité va, selon l'ordonnateur, « *engager un travail de remise à plat courant 2017, en lien avec l'organisation syndicale* ».

### 3.3.3- L'emploi des indemnités de représentation du maire est insuffisamment justifié

Selon les dispositions de l'article L. 2123-19 du CGCT, le maire peut recevoir, sur décision expresse du conseil municipal, des indemnités pour frais de représentation. Ces indemnités ont pour objet de couvrir les dépenses engagées par le maire, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions de représentation et dans l'intérêt de la commune. Ainsi en est-il, notamment, des dépenses qu'il supporte personnellement en raison des réceptions et manifestations qu'il organise ou auxquelles il participe dans ce cadre. Par ailleurs, le juge administratif a établi que :

- ♦ le conseil municipal n'a que la faculté de voter cette indemnité si les ressources ordinaires de la commune le permettent ;
- ♦ l'indemnité peut être versée sous forme fixe et annuelle, ce qui implique qu'elle ne corresponde pas obligatoirement à un montant précis de dépense. Elle doit toutefois répondre à un besoin réel et ne peut constituer un traitement déguisé, qui viendrait s'ajouter aux indemnités de fonction<sup>41</sup> ;
- ♦ le montant de l'indemnité, sous les réserves qui précèdent, est variable et laissé à l'appréciation de la collectivité.

Le tableau ci-dessous retrace les montants des indemnités de représentation versées au maire pour les exercices 2009 à 2015.

**Tableau 7 : Indemnités de représentation du maire sur la période sous revue**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
8 507 €	9 331,66 €	9 422,70 €	9 422,85 €	9 422,85 €	10 023 €	10 512 €

Source : comptes administratifs de la commune, compte 6536.

<sup>41</sup> CE, 20 février 1942, Ligue des contribuables de Sevrans.

Les délibérations du 26 mars 2008 et du 22 avril 2014 ont fixé cette indemnité à 6,41 % du montant total des indemnités de fonction du maire et des adjoints. Les règles de la comptabilité publique autorisent le versement des sommes correspondantes à l'ordonnateur en deux paiements annuels pour lesquels la seule délibération du conseil municipal est exigée comme pièce justificative. Par contre, il appartient au conseil municipal de contrôler l'emploi des fonds ainsi alloués, ce qu'il n'a pas fait.

L'examen par la Chambre des justificatifs des frais de représentation du maire, pour les exercices 2013 à 2015 montre que, sur une dépense totale de 26 671 € pour les exercices 2013 à 2015, 30 % concernent des repas, 20 % des dépenses vestimentaires. Pour 16 % d'entre elles, les justificatifs remis à la chambre ne permettent pas d'identifier la nature des biens ou des prestations achetées. En outre, en l'absence d'un suivi des dépenses à l'aide d'un tableur où devraient être identifiées clairement, à partir de l'agenda du maire, les réceptions et manifestations où il a représenté la commune, rien ne permet d'établir que les justificatifs présentés concernent des frais liés à l'exercice de ses fonctions, ni même qu'ils aient un lien avec l'intérêt de la commune.

Enfin l'ordonnateur a fait état de dépenses, d'un montant annuel de 3 500 € environ, pour lesquelles il n'a pu présenter de justificatifs. Leur simple ajout aux sommes précédentes, porterait le montant total des frais de représentation au-delà l'allocation que lui attribue annuellement le conseil municipal. La faiblesse des justificatifs à l'appui des dépenses correspondantes pourrait toutefois conduire à requalifier cette allocation en complément de salaire, soumis à l'impôt sur le revenu.

Aucune facture ne figure parmi les justificatifs présentés. Seules des facturettes de carte de crédit permettent parfois d'identifier clairement les dépenses en cause dont l'intérêt public n'est pas toujours avéré. Il en va notamment de l'achat d'articles de sports, de parfums ou d'objets ou de prestations auprès d'un institut de beauté.

En réponse aux observations provisoires, le maire a précisé les conditions dans lesquelles il était amené à effectuer des dépenses dans le cadre de ses indemnités de mandat. Il reconnaît toutefois que la perte de certains justificatifs et le renouvellement important de son secrétariat ont pu poser certaines difficultés. Il indique enfin qu'une vérification des dépenses éligibles au titre des frais de représentation est en cours au sein de la mairie, et qu'il ne demandera le versement de son indemnité pour 2017 qu'après que cette clarification aura été menée.

#### 3.3.4- La formation des élus

L'article L. 2123-12 du CGCT dispose que « *les membres du conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre* ». En outre, un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

S'agissant d'un droit individuel, les élus sont libres du choix de l'organisme de formation dès lors qu'il a été agréé par le ministre de l'intérieur. La prise en charge des frais de formation est une dépense obligatoire des communes dans la limite d'un plafond légal de 20 % des indemnités de fonction allouées aux élus. Selon le ministre de l'intérieur<sup>42</sup> « [...] *une collectivité locale ne peut se substituer aux élus locaux qui la composent dans le choix de cet organisme, sauf à recueillir leur accord sur la désignation d'un organisme de formation unique* ».

---

<sup>42</sup> Réponse à la question écrite n° 57670 du 12 Février 2001 (page 911).

Le conseil municipal n'a pas délibéré sur cette question, ni déterminé des orientations, que ce soit après l'élection de 2008 ou après celle de 2014. L'adoption du compte administratif ne donne pas non plus lieu au débat annuel prévu à l'article L. 2123-12 du CGCT. Seuls sont votés les montants de crédits, nettement supérieurs aux dépenses au compte 6535 « formation », comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 8 : Crédits votés et dépensés au titre de la formation (compte 6535)**

Compte 6535	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses votées	12 420,00 €	11 860,00 €	10 000,00 €	9 500,00 €	8 000,00 €	8 000,00 €	7 200,00 €
Dépenses effectuées	8 778,00 €	6 604,00 €	6 676,00 €	6 679,00 €	6 679,00 €	7 885,00 €	3 654,00 €

Source : comptes administratifs

L'analyse du compte 6535 montre que la formation des élus est majoritairement assurée par le centre d'information, de documentation, d'étude et de formation des élus, souvent désigné par son acronyme CIDEFE<sup>43</sup>, association établie à Montreuil. Les formations sont effectuées sur la base d'une convention signée par le maire à laquelle est jointe la liste des élus intéressés par les prestations de cet organisme, soit une quinzaine d'élus environ. En signant ces conventions, le maire se substitue aux élus et engage financièrement la commune sur un montant forfaitaire de prestations, acquitté au cours du premier trimestre de l'année, avant qu'elles aient été réalisées. L'article 6 des conventions stipule qu'elles peuvent être modifiées par avenant pour tenir compte du nombre réel de participants.

Un tel dispositif met quelque peu à mal le principe de libre choix par les élus des organismes de formation agréés (plus de 200) et méconnaît les principes de la commande publique. En effet :

- ♦ soit le conseil retient que le droit à la formation s'exerce de façon individuelle et dès lors le maire recense les besoins et recueille les choix des conseillers afin d'établir un budget ;
- ♦ soit les élus entendent exercer leur droit de façon collective, en s'adressant à un seul organisme susceptible de répondre à l'ensemble des besoins exprimés ; dans ce cas, l'organisme de formation doit être choisi au terme d'un processus de sélection.

Par ailleurs, l'antenne départementale du CIDEFE est une association créée le 1<sup>er</sup> février 1996. La déclaration de la liste des personnes chargées de l'administration de cette association, transmise à la préfecture du Rhône le 21 janvier 2016, fait apparaître que la première adjointe au maire et un conseiller municipal sont respectivement président et administrateur de l'association.

Il en résulte pour ces deux élus de commune, administrateurs de l'association, un conflit d'intérêt, dès lors qu'ils sont associés à la préparation de la décision du conseil municipal autorisant le maire à signer la convention avec le CIDEF.

#### **4- LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL**

##### **4.1- La gestion du patrimoine immobilier (hors chalet des neiges)**

Le patrimoine bâti représente une surface de 99 202 m<sup>2</sup> dont la majeure partie (87 255 m<sup>2</sup>) appartient au domaine public de la commune, auquel s'ajoute la voirie, d'une longueur de 9 446 mètres.

<sup>43</sup> D'autres centres de formation sont sollicités de façon ponctuelle.

## 4.1.1- L'absence de stratégie de gestion et de valorisation du patrimoine

Alors que l'ampleur de son patrimoine public le justifierait, la commune ne s'est pas dotée d'un schéma directeur immobilier visant à le mettre en adéquation avec les besoins réels de la collectivité et de ses partenaires (usagers, autres collectivités). D'une manière générale, ce schéma permet de limiter le recours systématique à l'investissement, aux constructions nouvelles et facilite les arbitrages en matière de transfert ou de cessions de bâtis. Le schéma intègre une vision exhaustive et pluriannuelle (maintenance, entretien, mise en conformité/sécurité).

La valorisation du patrimoine privé de la commune pâtit d'une absence de stratégie. Ainsi, si la plupart des locaux commerciaux (2 284 m<sup>2</sup>) et logements (2 111 m<sup>2</sup>) est louée pour un loyer annuel moyen respectivement de 74,37 €/m<sup>2</sup> et 53,60 €/m<sup>2</sup>, ces tarifs n'ont pas été discutés, ni fixés par le conseil municipal.

En outre, la question du prix vente de certains biens du domaine privé, en-dessous de la valeur établie par le service des domaines, n'a pas été tranchée par le conseil municipal. En effet, si l'article L. 2241-1 du CGCT dispose qu'en cas de cession ou d'acquisition, le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines, il n'existe pas de procédure pour passer outre cet avis. Néanmoins, « la commune peut procéder à une cession en retenant un prix différent de la valeur déterminée par le service des domaines mais la motivation de la délibération doit, notamment, porter sur le prix. »<sup>44</sup>. Or les offres d'achat reçues par la commune de Givors sont souvent inférieures à celles établies par le service des domaines, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 9 : Offres d'achat reçues et estimations de France Domaine

Opportunités de vente patrimoniale en k€	Surfaces	Potentiel de vente estimé en k€	Estimation France Domaines en k€
CIO	1 200 m <sup>2</sup> bâti, parcelle 3 000 m <sup>2</sup> dont environ 1 000 m <sup>2</sup> de voirie	200 (2 offres d'achat à 150 et 190)	325 (nouvelle estimation récente, précédente : 485)
Musée de la Résistance	470 m <sup>2</sup>	100 (une offre d'achat après appel à projets)	200 (nouvelle estimation récente, estimation 2010 : 156 k€ et estimation 2013 : 245 k€ alors que le bâtiment a subi un dégât des eaux)
Terrains de Montrond (ex ALSH)	19 000 m <sup>2</sup>	2 000 (appel à projets en 2010)	Estimation récente : 98 €/m <sup>2</sup> Estimation précédente : 194 €/m <sup>2</sup>
83 Ligonnet	750 m <sup>2</sup>	150	215 (nouvelle estimation, précédente : 290)
Maison Nature	120 m <sup>2</sup> bâti, parcelle de 1 000 m <sup>2</sup> environ	100 (une offre d'achat)	140
Terrain des serres	6 500 m <sup>2</sup>	100 € / m <sup>2</sup>	160 €/m <sup>2</sup> , valeur nu et libre (présence des serres municipales et d'un bâtiment – hangar et vestiaires)
ZAC de Bans	27 000 m <sup>2</sup>	14,63 € / m <sup>2</sup> (DIA récente pour des terrains ErDF sur le secteur)	45 €/m <sup>2</sup>
7 rue Henri Wallon	258 m <sup>2</sup>	250	348

Source : commune de Givors.

Afin de clarifier cette question, l'ordonnateur a toujours la faculté de s'adjoindre, après procédure de mise en concurrence, les services d'un mandataire spécialisé, qui pourrait recueillir différentes offres pour les biens susceptibles d'être mis en vente. C'est sur la base de l'ensemble des offres reçues que le conseil municipal pourrait décider de la vente de certains biens, à un prix inférieur à celui établi par le service des domaines, ou de leur maintien dans le patrimoine communal.

<sup>44</sup> Réponse du ministre de l'économie à une question sénatoriale, publiée dans le JO Sénat du 13/01/2005 - page 105.

C'est ce qu'a fait la commune à partir de juillet 2016, comme l'indique l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre, en concluant un marché d'intermédiation immobilière. Parallèlement, un travail des services municipaux en lien avec France Domaine a permis de préciser et d'affiner certaines estimations. L'information du conseil municipal au moment de voter des délibérations prévoyant les cessions de biens communaux s'en trouve nettement améliorée.

#### 4.1.2- Des constructions nouvelles et des bâtiments vétustes

Le tableau ci-après récapitule les dépenses consacrées au patrimoine bâti de la commune au cours de la période sous revue. Il montre que les travaux de rénovation représentent 36 % de la dépense totale dont presque les deux tiers ont été consacrés à des constructions nouvelles ou des réhabilitations totales de certains bâtiments (dont notamment celle des archives, du centre technique municipal, du centre d'accueil de loisirs sans hébergement, du Moulin Moiroud ou encore du pôle petite enfance).

**Tableau 10 : Dépenses consacrées au patrimoine bâti sur la période sous revue**

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Total dépenses bâtiments y compris constructions nouvelles et réhabilitations</b>	1 309 111	2 157 321	2 476 671	4 294 163	5 773 558	5 739 754	4 042 405	25 792 984
<b>dont travaux de réhabilitation</b>	1 286 985	1 014 472	1 397 403	2 199 066	2 089 371	860 026	550 104	9 397 427
<b>Rénovation / total dépenses</b>	98 %	47 %	56 %	51 %	36 %	15 %	14 %	
<b>dont bâtiments scolaires</b>	281 093	709 631	574 594	663 983	554 898	215 523	114 634	3 114 355
<b>Bât. Scol. / total rénovation</b>	22 %	70 %	41 %	30 %	27 %	25 %	21 %	

Source : commune de Givors

##### 4.1.2.1- Des constructions nouvelles dont les capacités vont au-delà des besoins de la commune

Au cours de la période sous revue, la commune a entrepris principalement deux constructions nouvelles : le centre technique municipal et un centre d'accueil de loisirs sans hébergement.

Le centre technique municipal, d'une surface de 2 103 m<sup>2</sup> a été rebâti à la place de l'ancien centre d'une surface de 2 680 m<sup>2</sup>. 39 agents municipaux y travaillent, les 16 agents affectés aux espaces verts, devant les rejoindre à terme. En outre, dans le cadre du pacte de cohérence métropolitain, « la ville a signifié à la Métropole de Lyon sa volonté de rechercher des mutualisations possibles de cet équipement dans une logique de partenariat ».

La surface du nouveau centre de loisirs est de 1 147 m<sup>2</sup>, contre une surface totale 503 m<sup>2</sup> pour les anciens locaux qui ne répondaient plus à certaines normes de la protection infantile. Il a été conçu pour accueillir 150 enfants au lieu des 90 qu'autorisait la capacité des anciens locaux. Ce centre, qui a fonctionné pour la première fois à l'été 2016, devrait être utilisé 110 jours par an environ. Afin d'améliorer son taux d'occupation, un jardin d'enfants, d'une capacité de 16 places, y sera installé, tandis que des mutualisations possibles sont recherchées avec la Métropole.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a précisé, sans document à l'appui, que, depuis l'ouverture de l'établissement en octobre 2015, la fréquentation moyenne est de 64 enfants le mercredi, 102 enfants pendant les petites vacances scolaires et 132 à l'occasion

des vacances d'été. Au-delà de ces précisions, la chambre constate que le taux d'occupation réel n'est pas connu.

La question du caractère proportionné de l'investissement aux besoins du service se pose aussi pour la création d'un nouveau groupe scolaire, décidée lors de la séance du conseil municipal du 16 décembre 2014. La décision est fondée sur une étude très précise « relative à l'adaptation des périmètres scolaires », finalisée en 2012 et présentée aux conseillers municipaux représentant les groupes du conseil en février 2015.

Le projet retenu correspond à la création de neuf classes élémentaires supplémentaires et de sept classes maternelles. Néanmoins, outre que les capacités d'accueil des écoles déjà existantes ne sont pas épuisées, cinq classes pouvant être créées dans les écoles élémentaires et deux dans les écoles maternelles, tous les scénarios proposés dans l'étude comportaient la fermeture d'une ou deux écoles.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les chiffres figurant dans le rapport sur lequel le conseil municipal avait fondé sa décision étaient « déjà datés », et apporte des précisions. Le nombre de classes supplémentaires au regard de l'existant devrait être de 8 ou 9. Le coût total de l'opération pourrait être réduit de 5,9 M€ TTC à 5 M€ TTC entraînant un coût de fonctionnement de 500 k€ TTC annuel.

Il précise également qu'une réflexion a été engagée pour étudier l'opportunité de regrouper certains écoles, compte tenu de l'évolution démographique prévisible et de la construction du nouveau groupe scolaire.

#### 4.1.2.2- *Des bâtiments vétustes qui appellent une décision sur leur devenir*

Selon l'état du patrimoine bâti au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les immeubles destinés à l'usage des associations représentent une surface de 10 000 m<sup>2</sup>, surface proche de la surface brute exploitable de la halle Tony Garnier à Lyon (11 000 m<sup>2</sup>). Deux bâtiments, datant de 1977<sup>45</sup>, dénommés respectivement, « maison des associations Picard » et « maison des sociétés », ont pour vocation d'abriter les activités d'association non sportives. Ils ne sont pas en bon état et notamment celui situé le long du Rhône (accueillant le secours populaire et le secours catholique) est vétuste. Ils n'ont pas fait l'objet de travaux ou grosses réparations. Cependant des travaux ponctuels ont été effectués sans constituer une rénovation d'ensemble. Les mêmes constats peuvent être faits pour la salle Roger Gaudin.

Les coûts de fonctionnement de la maison des associations et de la maison des sociétés (fluides, assurance, nettoyage et charges sociales) s'élèvent à respectivement 28,5 k€ et 27,7 k€ par an, soit un total de 56,2 k€ pour une surface totale de 4 470 m<sup>2</sup>. Sur cette somme, seuls 16,1 k€ concernent les fluides consommés par les associations hébergées qui occupent une surface de 1 256 m<sup>2</sup>. Le surplus semble attribuable à des surfaces non utilisées. Selon l'ordonnateur, il est envisagé de regrouper les associations dans un seul bâtiment qui serait dès lors totalement rénové. Mais d'une manière générale, aucune réflexion d'ensemble sur l'adéquation des surfaces disponibles aux besoins des partenaires associatifs n'est en cours.

#### 4.1.3- Une connaissance insuffisante des coûts d'entretien courant du patrimoine bâti

Si la commune assure elle-même les travaux d'entretien courant, elle n'effectue pas de travaux en régie, les grosses réparations ou travaux de mise aux normes des bâtiments sont effectués par des entreprises sélectionnées selon une procédure de mise en concurrence. Par ailleurs, l'analyse du compte 61522 (entretien et réparations sur biens immobiliers-bâtiments) montre

---

<sup>45</sup> Date retenue par les services de l'État. La date de construction réelle est certainement bien antérieure.

que la commune a eu recours à 167 entreprises entre 2009 et 2015 pour un montant total de 2,19 M€ :

**Tableau 11 : Compte 61522 (entretien et réparations sur biens immobiliers)**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
303 831,53 €	322 554,24 €	313 203,65 €	322 841,95 €	347 727,23 €	279 275,40 €	301 828,37 €	2 191 262,37 €

Source : compte administratif.

Selon l'ordonnateur, l'intervention de ces entreprises répond à la fois à des travaux programmés (par exemple les travaux dans les écoles pendant les congés scolaires) ou à des urgences (par exemple réparations de toiture à la suite de vents violents).

Les interventions des services techniques sont limitées à de petits travaux d'entretien courant qui ne nécessitent pas l'intervention d'une entreprise. Le service en charge de l'électricité procède au changement d'ampoules tous les deux ans sur 4 000 points lumineux, tandis que l'entretien de l'éclairage public est confié à une entreprise titulaire d'un marché à bons de commande. Le coût total des travaux d'entretien courant peut être estimé, en moyenne, à plus de 853 k€ par an :

**Tableau 12 : Estimation du coût total des travaux d'entretien sur la période sous revue**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Pièces</b>	45 670,84 €	36 201,52 €	33 286,30 €	131 675,69 €	81 458,05 €	30 669,92 €	33 551,72 €
<b>Salaires 12 agents</b>	392 083,12 €	477 580,40 €	484 662,38 €	488 934,92 €	499 400,09 €	513 580,78 €	532 088,57 €
<b>Compte 61522</b>	303 831,53 €	322 554,24 €	313 203,65 €	322 841,95 €	347 727,23 €	279 275,40 €	301 828,37 €
<b>Total</b>	<b>741 585,49 €</b>	<b>836 336,16 €</b>	<b>831 152,33 €</b>	<b>943 452,56 €</b>	<b>928 585,37 €</b>	<b>823 526,10 €</b>	<b>867 468,66 €</b>

Sources : compte administratif, données Astech et Xémélios-paie.

Le logiciel Astech permet en théorie d'établir des tableaux récapitulatifs par équipement afin de connaître, sous réserve d'un contrôle de l'exhaustivité et de l'exactitude des données, les coûts d'entretien du patrimoine, hors travaux d'électricité (ces données n'étant pas rentrées dans le logiciel). Mais la valorisation du temps homme est, pour toute la période sous revue, inférieure de 4,5 fois environ au coût total des salaires annuels des agents<sup>46</sup>, ce qui jette un doute sur la façon dont cet outil est renseigné et relativise la portée des informations qu'il fournit. Une partie de la différence peut être expliquée par l'absence d'enregistrement du temps homme des électriciens et par la non comptabilisation du temps consacré à de petites interventions. En outre, la valeur du temps homme introduite dans le logiciel a été établie à 24,40 €/h par une délibération du 20 décembre 2001 relative aux interventions pour compte de tiers. Or, du fait de la croissance des rémunérations sur la période, ce taux ne peut pas être stable, mais doit être calculé rétrospectivement chaque année, une fois acquises les données sur les salaires. Ce taux horaire moyen était de 28,35 €<sup>47</sup> en 2015.

#### 4.1.4- Les coûts du nettoyage

Le nettoyage des bâtiments est principalement assuré par des agents de la commune. Celui des vitres est toutefois effectué par une entreprise. Selon l'organigramme de septembre 2015, les effectifs employés à cette activité comprenaient deux agents de maîtrise et 34 agents d'entretien. Les coûts de nettoyage établis par la commune sont significativement plus élevés que ceux de la maintenance courante du patrimoine bâti :

<sup>46</sup> Diminué de 25 % pour tenir compte des périodes de congés et du temps de travail consacré à d'autres activités.

<sup>47</sup> Dépenses de personnel 532 088 / 12 ETPT / 1 564 heures annuelles.

**Tableau 13 : Coûts de nettoyage sur la période sous revue**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 146 056 €	1 217 549 €	1 268 519 €	1 310 585 €	1 216 685 €	1 140 631 €	1 146 535 €

Source : commune de Givors.

Une prestation externalisée pour le nettoyage de deux bâtiments a été estimée à 24 k€ alors que le coût à la charge de la commune en 2015 pour ces mêmes bâtiments était de 46,6 k€. L'ordonnateur indique qu'une réflexion approfondie va être conduite dans les prochains mois pour l'ensemble du patrimoine communal, eu égard au nombre important de départs prévisionnels en retraite des agents titulaires d'ici 2018. Cette activité pourrait être progressivement externalisée.

La chambre recommande à la commune d'élaborer une stratégie de gestion et de valorisation de ce patrimoine.

- 4.1.5- La mise à disposition des associations de locaux communaux représente une charge significative

Les comptes administratifs pour les exercices 2009 à 2015 montrent que la commune subventionne plus de 70 associations souvent pour des montants relativement modestes. Le total des subventions versées en 2015 atteignait 995 922 €. Par contre, le financement indirect que représente le coût de fonctionnement des installations sportives mises à la disposition des différents clubs (12 000 m<sup>2</sup>) et des locaux mis à la disposition des associations autres que sportives (7 700 m<sup>2</sup>) s'élève, en 2015, respectivement à 760 592 € et 67 959 €. Ainsi l'effort financier total consenti par la commune en faveur des associations atteint plus de 1,8 M€ en 2015.

Mais le montant des financements indirects (848 551 €) n'est pas systématiquement communiqué aux associations, qui dès lors, ne peuvent le valoriser dans leurs comptes.

La chambre recommande à la commune de faire connaître chaque année à chacune des associations, qu'elle signe avec elle une convention d'objectifs et de moyens ou non, le montant des subventions indirectes qu'elle reçoit au titre de la mise à disposition gratuite des locaux.

#### 4.2- Le cas particulier du chalet des neiges

Situé au lieudit « Les Essarts » à Saint-Pierre de Chartreuse dans l'Isère, le chalet des neiges, d'une capacité de 49 lits, a été acquis par la commune en 1957 et est destiné à accueillir les groupes d'élèves dans le cadre des activités scolaires (classes de neige et classes de découverte), les familles dans le cadre de « sorties familles » organisées par les services municipaux et les particuliers résidants en priorité à Givors.

Dès septembre 2001, un audit des centres de vacances de la Chartreuse, montrait que le chalet était « *un équipement exigü, sans rénovations significatives depuis 25 ans [dont les] seules fonctions se résument au couchage et à la restauration, dans des conditions loin du confort attendu aujourd'hui* ». Par ailleurs le rapport remarque que cet équipement, qui était géré par une association paramunicipale jusqu'en 1996, n'avait pas fait l'objet d'un « *projet d'investissement, car la ville de Givors s'interroge aujourd'hui sur la conservation et la pérennité de la propriété*<sup>48</sup> ». Cette interrogation semble se poursuivre depuis 2001, sans qu'aucune décision n'ait été prise.

<sup>48</sup> Les propriétés de Gap et d'Oléron avaient été vendues à cause de difficultés de gestion.

Le 17 juin 2011, un de ses adjoints alerte, par note écrite, le maire sur la situation du chalet : « *cela fait plus de 10 ans que les services et moi-même alertons sur sa situation qui se dégrade d'année en année. De l'argent avait été économisé, des propositions ont été faites et malheureusement abandonnées sans explication. Un bâtiment sans entretien peut vite devenir inexploitable, voire dangereux et comme nous accueillons du public dont des enfants on risque de se le faire fermer. Je ne crois pas que ce soit notre l'objectif* ».

A la suite à cette intervention, un groupe de travail avait été créé en décembre 2011, mais sans résultat semble-t-il puisqu'une note interne du 7 janvier 2013 affirme qu'il est « *indispensable d'effectuer un minimum de travaux de rénovation du chalet, le manque d'entretien l'ayant rendu vétuste* ». Le montant des travaux jugés indispensables (chauffage, isolation des façades, toiture, huisseries, carrelages, sols, sanitaires et peintures) est estimé à 451 k€. En mai et juin 2013, puis en juillet 2014, la préparation d'une délégation de service public pour la gestion du chalet est évoquée. Mais pour l'heure, le projet ne semble pas avoir prospéré.

L'absence de réflexion d'ensemble sur le patrimoine, tout comme l'absence de procès-verbaux des séances du conseil municipal ne permettent pas de comprendre, pourquoi la rénovation et le doublement de la surface de la maison des sportifs<sup>49</sup> à Givors d'un coût total de 1,2 M€, ont été préférés à la rénovation du chalet, préalable à toute gestion déléguée.

#### 4.2.1- Une gestion relevant en partie d'un service public industriel et commercial

La commune propose, aux scolaires et aux familles, différents types de séjour au chalet des neiges, à Saint-Pierre de Chartreuse :

- ♦ les plus petits (six à huit ans) peuvent prendre part à un séjour d'une semaine en hiver ;
- ♦ pour les écoles élémentaires trois sorties sont organisées dans l'hiver (mercredi et/ou samedi des neiges) ;
- ♦ deux séjours de 19 jours sont organisés en été pour les 4-12 ans (juillet et août) ;
- ♦ pour les familles, quatre fois dans l'hiver, sont organisées des sorties en groupe d'une journée (car pour emmener les familles et repas pris au chalet) ;
- ♦ pour les particuliers, un planning est proposé aux familles au mois d'octobre pour un séjour individuel en hiver. Les familles viennent pré-réserver leur nombre de jours. Un tri des candidatures est effectué et les réponses rendues aux familles qui fixent leurs réservations et en acquittent le prix, selon les barèmes adoptés par le conseil municipal.

Des associations peuvent aussi acheter les prestations offertes au chalet des neiges. Sauf pour les sorties à la journée, les prestations sont vendues en pension complète, comprenant l'hébergement et trois repas par jour. Les locations de matériel et l'achat des forfaits ne font pas partie du prix acquitté et sont payés, à la régie du service à la famille, en plus de la prestation d'hébergement et de restauration.

#### 4.2.1.1- Le coût des prestations est largement sous-estimé

Selon la délibération du 2 janvier 2015, le prix de revient journalier du séjour d'un adulte skieur représentait 51,45 €. En rapportant ce coût pour toute la période, pour toute personne ayant fréquenté le chalet, quel que soit son âge, aux dépenses annuelles de fonctionnement de l'équipement, entre 1 871 et 2 647 séjours annuels auraient été effectués. En faisant l'hypothèse d'une occupation effective de 200 jours par an, cela signifierait qu'au cours de ces 200 jours, 18 personnes en moyenne, résideraient au chalet, ce qui est fort peu probable. Le coût présenté au conseil municipal semble donc mal fondé.

<sup>49</sup> Par la création d'un étage de 400 m<sup>2</sup>.

L'ordonnateur ignore la façon dont le prix de revient d'un séjour adulte a été calculé et précise que tous les tarifs adoptés ne comprennent pas la taxe sur la valeur ajoutée. Ce prix est donc manifestement inférieur à la réalité économique, le taux d'occupation du chalet étant largement inférieur à celui calculé à partir du prix de revient adopté par la commune. Il n'a pas non plus été comparé au prix payés par la commune pour les séjours qu'elle acquiert auprès de prestataires privés, au terme d'une procédure de marché public. Néanmoins, le prix des séjours varie, selon l'ordonnateur, de 450 € à 1 200 € pour cinq jours, soit un prix journalier de 90 € à 240 €.

Il ressort de ce qui précède que les prix fixés pour les prestations servies au chalet sont, dans leur ensemble, manifestement sans rapport avec le coût réel d'exploitation de ce bâtiment. L'ordonnateur revendique en réponse à l'observation de la chambre une politique tarifaire délibérée visant à permettre « à tous les givordins » d'accéder à cette prestation. Tout en prenant acte du caractère social de la tarification, la chambre observe que la connaissance du prix de revient des prestations permettrait d'illustrer précisément l'effort financier consenti par la commune au bénéfice de ses usagers.

4.2.1.2- *Les prestations relatives aux activités périscolaires relèvent d'un service public administratif*

Considérant qu'il s'agit d'un équipement et d'un service communaux, « au même titre que le conservatoire et la piscine », le maire n'a pas procédé au classement de l'équipement dans le domaine privé de la commune. Cette situation n'appelle pas de remarque particulière dans la mesure où la commune assure elle-même des activités périscolaires (classes vertes et classes de neige) qui, dans le silence de la loi, peuvent être considérées comme un service public administratif facultatif. En effet, le fait de proposer aux élèves, voire aux familles de la commune un séjour au chalet relève de l'action sociale et éducative. L'initiative en matière d'action sociale repose sur le principe constitutionnel de libre administration ainsi que sur la clause dite de compétence générale qui permet à la commune de prendre en charge les questions d'intérêt public local notamment en matière sociale<sup>50</sup>. Dans ce cadre, la commune fixe chaque année un tarif différencié en fonction des facultés contributives des familles. Ces tarifs ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. Ainsi, les sorties d'une journée organisées pour les familles sont proposées à 50 % du prix de revient, la participation des usagers aux mercredis ou samedis de neige représente entre 20 % et 40 % du prix de revient. Pour les groupes scolaires du premier degré la prestation est gratuite et pour ceux du second degré, elle correspond à 55 % du prix de revient.

4.2.1.3- *L'accueil individuel des familles ne peut être financé par la commune et constitue une prestation assujettie à la TVA*

Les tarifs relatifs à l'accueil individuel des familles en pension complète sont pris en charge par la commune à hauteur de 65 % ou 20 % des coûts de revient. Or la location du chalet avec prestations d'hôtellerie<sup>51</sup> et de restauration n'est plus une simple prestation accessoire pour assurer la bonne marche du service public administratif. Le service rendu présente les caractéristiques constitutives d'un service public industriel et commercial puisqu'il est susceptible d'être exercé par une entreprise privée, qu'il présente des modalités d'organisation et de fonctionnement similaires à celles d'une entreprise privée et que son financement repose sur une redevance des usagers.

Il ressort de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 22 mai 2014 (centre départemental de Méjannes le Clap), que même si elle n'a pas érigé la gestion du chalet des

<sup>50</sup> Voir CE, 20 nov. 1964, Ville de Nanterre. CE, 26 oct. 1966, Commune de Pantin CE, sect., 28 juill. 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq.

<sup>51</sup> La prestation comprend la fourniture des couchages complets ainsi que l'accueil par le gérant du chalet.

neiges en service public industriel et commercial qu'elle exploite directement, la commune, exerce une activité clairement identique à celles des opérateurs privés, que cette activité ne comble pas la carence de l'initiative privée, et que le service n'entre pas dans la catégorie des services « indispensables au respect de la loi » ou « indispensables aux besoins d'une population » (poste, télécommunication, transports ferroviaires, électricité).

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, ce service devrait être individualisé au sein d'un budget annexe équilibré en recettes et en dépenses, sans que les éventuels déficits puissent être pris en charge par le budget général de la commune<sup>52</sup>. Or le tableau ci-dessous montre que l'exploitation de ce service est déficitaire dans son ensemble (prestations éducatives et prestations individuelles aux familles) sans que puisse être établie la part du déficit imputable à la gestion industrielle et commerciale de cet équipement.

**Tableau 14 : Exploitation du chalet**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Fonctionnement</b>	73 555,60 €	68 764,38 €	67 299,80 €	83 016,68 €	107 661,46 €	77 830,64 €
<b>Personnel</b>	116 866,83 €	116 087,71 €	110 889,11 €	113 881,47 €	115 259,68 €	103 647,15 €
<b>Total</b>	190 422,43 €	184 852,09 €	178 188,91 €	196 898,15 €	222 921,14 €	181 477,79 €
<b>Recettes encaissées</b>	34 808,04 €	56 098,95 €	34 053,30 €	39 249,81 €	40 782,89 €	33 967,61 €
<b>Déficit</b>	<b>- 155 614,39 €</b>	<b>- 128 753,14 €</b>	<b>- 144 135,61 €</b>	<b>- 157 648,34 €</b>	<b>- 182 138,25 €</b>	<b>- 147 510,18 €</b>

Source : comptabilité de l'ordonnateur.

Par ailleurs, aux termes l'article 261 D, 4° du code général des impôts, sont soumises depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, à la TVA les prestations de mise à disposition d'un local meublé ou garni effectuées à titre onéreux et de manière habituelle, comportant en sus de l'hébergement au moins trois des prestations suivantes : le petit-déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle. Dès lors, pour demeurer exonérées de la TVA sur ces prestations, les collectivités et établissements publics locaux doivent renoncer à l'offre de l'un au moins des services visés plus haut<sup>53</sup>.

La commune de Givors, qui n'établit pas de facture et n'encaisse pas la TVA pour les prestations d'hébergement en pension complète vendues à des familles à titre individuel, devrait régulariser cette situation auprès des services fiscaux. L'ordonnateur a déclaré, en réponse aux observations de la chambre, que la collectivité avait décidé d'engager une réflexion globale sur ce sujet, sans toutefois annoncer un calendrier de mise en œuvre.

#### 4.2.2- La gestion quotidienne du chalet des neiges

##### 4.2.2.1- Une gestion qui n'a jamais été contrôlée

L'agent qui assurait la gestion du chalet jusqu'à la fin 2013 avait été recruté par la commune le 1<sup>er</sup> novembre 2001. Dans sa configuration initiale, la gestion était confiée en fait à un couple à qui était attribué un logement de fonction, c'est-à-dire, le logement situé à quelques mètres du chalet.

L'agent avait été recruté comme « responsable d'équipement » et devait, entre autres, gérer le planning et le budget affecté à l'équipement, mettre en œuvre tout moyen susceptible d'accroître la fréquentation, notamment en période creuse et recruter et encadrer le personnel saisonnier. Son conjoint avait été recruté comme « aide au responsable d'équipement » dont

<sup>52</sup> Voir les dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

<sup>53</sup> BOI DGI 3-A-2-03, n° 79, 30 avr. 2003.

une des tâches consistait à confectionner les repas et tenir à jour l'économat, [...], veiller à la rotation des stocks, effectuer les commandes, contrôler les prix et tenir à jour la comptabilité d'économat ». Par contre, le planning du chalet n'était pas établi par le gérant mais par la direction de l'éducation, qui était destinataire des demandes de réservations, rendait une réponse aux usagers et communiquait ensuite au gérant le planning correspondant.

Aucun document n'a pu être retrouvé attestant que des visites inopinées aient été organisées par l'administration pour vérifier la bonne gestion de cet équipement. La comptabilité de l'économat et les comptes rendus de gestion, n'ont pas pu être retrouvés non plus, si tant est qu'ils aient existé. Selon les indications fournies par l'ordonnateur, le chalet était ouvert 240 jours par an environ au cours des exercices 2009 à 2014, la période d'ouverture ayant été fortement réduite en 2015.

Malgré l'absence de la comptabilité tenue par le gestionnaire ou son adjoint, l'administration communale n'a exercé aucun contrôle sur les factures adressées par les différents fournisseurs à la commune. Pourtant, un contrôle relativement aisé à mettre en œuvre consistait à s'assurer que les achats de denrées alimentaires avaient été faits à une période où le chalet était ouvert et accueillait effectivement des groupes ou des familles. Or le suivi très minutieux effectué par le service des finances montrait que des mandats étaient émis et payés tout au long de l'année, alors même que le chalet n'est ouvert que par périodes.

Au-delà, un contrôle de la vraisemblance des dépenses d'alimentation pouvait être fait à l'aide du planning d'occupation et des données enregistrées dans les logiciels. En effet, les délibérations du conseil municipal fixent le prix de revient d'un repas individuel pour adulte au chalet, entre 15 € en 2009 et 15,70 € en 2015. En retenant un prix de 15 € pour toute la période, et en admettant que les denrées alimentaires représentent la moitié du prix, le coût des denrées alimentaires dans un repas est de 7 € environ<sup>54</sup>. D'autre part, le planning d'occupation pour 2008, permet d'estimer la fréquentation du chalet à 250 personnes pendant cinq jours<sup>55</sup>, ce qui conduit à la confection de 3 750 repas (trois repas par jour). Sur la base de ces données, la dépense d'alimentation devrait s'élever à 26 250 €. Or les dépenses totales d'alimentation, selon les tableaux de suivi, pour les exercices 2010 à 2013 se sont élevées respectivement à 42 380 €, 32 287 €, 28 322 € et 30 927 €.

En ce qui concerne les recettes, l'ordonnateur n'a pas été en mesure d'expliquer les anomalies apparentes résultant d'un contrôle croisé entre, d'une part les titres encaissés pour le paiement par les usagers des prestations fournies au chalet<sup>56</sup> et d'autre part, les sommes enregistrées dans les logiciels de gestion, figurant dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 15 : Chalet des neiges - Titres encaissés**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Titres encaissés</b>	34 808,04	56 098,95	34 053,30	39 249,81	40 782,89	33 967,61	17 183,92	256 144,52
<b>CVL été</b>	8 553,65	12 000,80	11 618,35	8 711,30	7 784,66	13 675,15	15 731,30	
<b>CVL Hiver</b>	4 012,35		3 895,79	4 693,04	4 053,62	3 501,79	6 359,78	
<b>Classes découverte</b>	12 130,96	13 089,23	8 666,56	5 139,44	1 260,00			
<b>Séjours individuels</b>	29 909,58	29 849,60	15 709,35	27 757,08	34 126,35	12 516,64	15 663,66	
<b>Mercredi-samedi neige</b>	3 004,75	2 309,52	1 829,25	3 282,82	2 448,87	3 153,21		
<b>Sortie famille</b>	6 369,93	3 741,32	2 151,25	4 336,39	4 535,39	4 575,80	1 153,04	

<sup>54</sup> La norme généralement retenue en restauration collective évalue la part des denrées alimentaires d'un repas à 25 % du coût total.

<sup>55</sup> Quatre classes de neiges (100 élèves) de cinq jours, quatre classes découvertes (100 élèves) sur cinq jours et des séjours individuels pour 50 personnes sur cinq jours.

<sup>56</sup> Les inscriptions et les paiements ne sont possibles qu'après du service à la famille de la commune de Givors.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
<b>Total selon concerto</b>	63 981,25	60 990,47	43 870,55	53 920,07	54 208,89	37 422,59	38 907,78	353 301,60
<b>Différence sur titres</b>	<b>- 29 173,21</b>	<b>-4 891,52</b>	<b>-9 817,25</b>	<b>-14 670,26</b>	<b>-13 426,00</b>	<b>-3 454,98</b>	<b>-21 723,86</b>	<b>- 97 157,08</b>

Sources : comptabilité de l'ordonnateur et données des logiciels de gestion « concerto » et « technocarte ».

Si l'administration communale avait procédé à quelques contrôles de cohérence ou à des contrôles sur place, elle aurait pu identifier d'éventuelles zones de risque et vérifier par la suite si les anomalies décelées étaient apparentes ou réelles. En outre, personne n'a vérifié dans quelles conditions, cet équipement avait été introduit, en tant qu'hébergement collectif, dans la base de données du comité départemental de tourisme de l'Isère, à partir d'une déclaration faite auprès de l'office de tourisme de Saint-Pierre de Chartreuse, selon laquelle, l'adresse électronique de la rubrique « contact » était chalet@laposte.net, ce qui ne correspond manifestement pas à l'adresse électronique de la ville de Givors (@ville-givors.fr).

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir mis en place depuis décembre 2014 des procédures de contrôle renforcé sur la gestion de cet équipement.

#### 4.2.2.2- La location abusive du chalet par un agent de la commune

La location abusive du chalet par l'agent chargé d'assurer sa gestion a été découverte par hasard en août 2013, une personne qui avait loué cet équipement directement à l'agent en charge de sa gestion ayant contacté la commune pour une autre période de location. Auparavant cet agent avait été suspendu par le maire, par arrêté du 17 juin 2013, pour conduite d'un véhicule municipal sans permis de conduire et « *faux en écriture avec utilisation du papier à entête de la ville et du nom d'un employé dans le cadre d'un litige privé le concernant* ». Après la découverte de ces faits, l'agent a été licencié par arrêté du 3 décembre 2013, à compter du 31 janvier 2014. Néanmoins, la commune n'a pas pu avoir connaissance des montants effectivement détournés.

En plus de la procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent, le maire a déposé une plainte contre X le 13 août 2013 et attiré l'attention du procureur de la République de Lyon, sur cette même plainte, par courrier en date du 10 août 2015. L'affaire ne semblait avoir connu aucun développement, jusqu'au 23 septembre 2016, date de réception par la commune d'un procès-verbal de comparution devant le délégué du procureur, à la maison de justice et du droit de Givors, daté du 14 avril 2016. Selon ce procès-verbal, les parties auraient trouvé un accord aboutissant à un classement sans suite pour cette affaire, moyennant le versement de 1 000 € à la commune. Ce document montre que l'ordonnateur n'était pas représenté à l'audience et qu'il aurait fait « *parvenir un courrier et fait une demande de réparation à hauteur de 1 000 euros, (mille euros)* ».

Le conseil de la commune a adressé le 4 octobre 2016 un courrier au délégué du procureur, pour lui signifier que l'ordonnateur n'avait pas été régulièrement convoqué à l'audience du 14 avril, que la commune est opposée à tout règlement amiable et qu'elle souhaite que l'affaire soit renvoyée devant le tribunal correctionnel. Une autre lettre, datée du même jour, a été adressée par le conseil de la commune au procureur de la République de Lyon, pour lui demander de réexaminer l'affaire et que soit communiquée à la commune de Givors, l'intégralité du dossier pénal afin d'avoir connaissance des conclusions de l'enquête.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a confirmé cette situation. Il a précisé que la ville avait « *refusé d'encaisser les 1 000 € qui lui ont été reconnus au titre de son préjudice, souhaitant que cette affaire soit renvoyée devant le tribunal correctionnel ensuite d'une véritable enquête menée* ».

### 4.3- La gestion du parc automobile municipal

#### 4.3.1- L'évolution du parc de véhicules et l'activité du service

Les véhicules figurant à l'actif de la commune passent de 97 en 2009 à 101 en 2015. Ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution, puisque, d'une part, le nombre de cessions excède le nombre d'acquisitions sur la période (-14 véhicules) et d'autre part, l'état du parc de véhicules communiqué à la compagnie d'assurances recense 93 véhicules en 2015.

Le garage municipal assure l'entretien et la réparation des véhicules du parc. Les tâches de carrosserie sont confiées à un prestataire extérieur, ainsi que certains diagnostics particuliers que l'équipement informatique (« valises ») dont dispose le service ne permet pas de réaliser. Pour chaque véhicule, les pièces remplacées, ainsi que le temps de main d'œuvre consommé, sont introduits dans le logiciel de gestion Astech, en vue d'un suivi précis de chaque véhicule, incluant le coût des pièces et la main d'œuvre.

Néanmoins, le contrôle croisé entre les montants des pièces enregistrés dans Astech et les montants annuels des mandats de paiement de pièces fait apparaître des écarts significatifs. De même la valorisation du temps homme est inférieure, pour toute la période, à l'estimation des coûts salariaux des deux agents<sup>57</sup>. Enfin, le coût total moyen par an est de 183 k€ environ pour un parc de 100 véhicules en moyenne sur la période, soit environ 1 830 € par véhicule et par an.

L'administration communale n'a pas procédé à une analyse comparative du coût de revient de chaque véhicule au regard des solutions alternatives telles que notamment le remplacement des véhicules les plus anciens et/ou coûteux à entretenir avec ou non souscription d'un contrat d'entretien, ou la location ponctuelle ou de longue durée. Toutefois, l'ordonnateur indique qu'une mutualisation des services, notamment du garage avec la Métropole ou avec des communes voisines est en cours.

Enfin, ce n'est que le 17 juin 2016 qu'une note de la direction générale des services a été adressée au service concerné pour signifier l'interdiction formelle d'utilisation privative du garage municipal.

#### 4.3.2- La politique de remisage et d'utilisation des véhicules par les agents

L'utilisation des véhicules de service se fait en fonction de l'usage spécifique du matériel (cas des espaces verts ou des véhicules utilitaires et techniques), ou par utilisation ponctuelle d'un véhicule du parc (utilisation en « pool »<sup>58</sup>). Seul le responsable du secteur technique dispose d'une autorisation de remisage à domicile pour les véhicules du parc des services techniques (ou du pool de la mairie) qu'il serait amené à utiliser. Un véhicule d'astreinte est affecté aux agents concernés, pour la période d'astreinte. Les autres véhicules de la commune sont remisés au garage, aux services techniques, aux serres, à la mairie, au palais des sports ou encore au centre nautique, en fonction de leur affectation. Par ailleurs, une délibération du 23 mai 2005 permet, à titre exceptionnel, le remisage à domicile, notamment pour le DGS.

Les pratiques décrites ci-dessus ne résultent pas d'une note de service établissant clairement les règles de remisage. Les deux notes du DGS du 29 mai 2009 et du 27 janvier 2014, à peu près identiques, insistent sur le fait que les véhicules ne sauraient être utilisés pour des déplacements personnels, ce qui sous-entend des dérives, inévitables par ailleurs en l'absence d'une note claire sur l'utilisation des véhicules.

<sup>57</sup> 1,6 x 75 % des coûts salariaux.

<sup>58</sup> La création du pool ne date que de 2015 et semble donner satisfaction.

L'actuel directeur général des services n'a pas de véhicule de fonction, utilisant soit un véhicule du pool de la mairie, soit son véhicule personnel. Le maire utilise un véhicule de service rattaché au cabinet (utilisés aussi par les agents et les élus). Paradoxalement, alors qu'aucune délibération ne lui attribuait un véhicule de fonction, M. F. utilisait, selon l'ordonnateur, « *exclusivement (...) un véhicule de service avec lequel il effectuait ses déplacements professionnels et ses trajets domicile-travail.* ». En conséquence, l'utilisation du véhicule de service par M. F. était similaire à celle d'un véhicule de fonction même si une délibération du 23 octobre 2000 prévoit bien la possibilité d'accorder le remisage à domicile aux agents de la commune.

En outre :

- ♦ il était le seul à utiliser ce véhicule, comme en témoigne le carnet de bord, intitulé F, et non « Citroën C3 + immatriculation » ;
- ♦ une carte d'essence était attachée à ce véhicule ;
- ♦ le carnet de bord du véhicule n'a jamais été rempli ;
- ♦ le véhicule dispose d'options spécifiques : une peinture noire obsidienne à 450 € (alors que les véhicules de service sont traditionnellement blancs à Givors) et un système de navigation multimédia à 1 440 € qui renchérisse le coût du véhicule de près de 2 000 €.

Il s'agit dès lors d'un avantage en nature qui n'a pas été valorisé dans le salaire de cet agent.

#### 4.3.3- Les achats et cessions de véhicules communaux

Au cours de la période sous revue, 16 véhicules neufs ont été acquis pour un montant total de 337 905 € TTC. Inversement, 22 véhicules ont été vendus à des agents de la commune pour un montant total de 12 809 €. Par ailleurs, huit véhicules à usage professionnel ont été vendus, à partir de 2013, sur une plateforme d'enchères en ligne, pour un montant total de 40 784,52 €.

## 5- LA COMMANDE PUBLIQUE

Au cours de la période sous revue, la commune a passé 249 marchés :

**Tableau 16 : Nombre annuel de marchés passés par la commune (procédures de passation)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
<b>Marchés de travaux</b>	9	12	20	19	5	5	10	80
<b>Marchés de fournitures</b>	8	10	14	9	7	9	3	60
<b>Marchés de services</b>	19	16	35	11	13	11	4	109
<b>Total</b>	36	38	69	39	25	25	17	249

Source : commune de Givors, liste des marchés pour les exercices 2008 à 2015.

Les contrats conclus au titre des marchés de travaux représentent 19 335 324 €, ceux conclus au titre des marchés de fournitures 3 823 333 €. Les montants relatifs aux marchés de service ne peuvent être chiffrés de façon sûre.

Beaucoup de marchés de travaux portent sur des travaux de rénovation ou de maintenance des bâtiments publics, les trois constructions nouvelles et les deux réhabilitations ayant donné lieu à cinq marchés composés de nombreux lots. L'achat de fournitures et de services, au caractère récurrent, fait souvent l'objet de marchés à bons de commande.

### **5.1- L'absence d'unité de gestion**

Le service de la commande publique n'assure pas le recensement des besoins, chaque service agissant de façon autonome. Il ne gère pas non plus les plannings de mise en concurrence, les renouvellements reposant essentiellement sur le suivi des directeurs. De même qu'il n'assure pas le suivi des procédures en cours, il n'effectue pas le suivi des seuils, notamment pour les marchés à bons de commande, qui est assuré par la direction des finances.

En pratique, une distinction est opérée entre, les marchés relatifs aux investissements les plus lourds (constructions, réhabilitations et grosses réparations), les marchés gérés par les services et les marchés gérés par « l'acheteur ». Les premiers font l'objet d'une procédure d'appel d'offres et sont confiés à un maître d'œuvre qui travaille en collaboration avec les services techniques, de la conception des ouvrages jusqu'à leur livraison. Les autres marchés (véhicules, pièces détachées, pièces nécessaires aux travaux de maintenance des bâtiments, vêtements, produits d'entretien, fournitures de bureau, ...) sont passés en procédure adaptée. L'achat des véhicules est effectué en fonction des besoins exprimés par les services. Pour les autres biens, les deux agents du magasin font un état des stocks en vue de déclencher la prochaine commande.

En ce qui concerne la procédure « trois devis » (au-dessous de 15 k€, puis 25 k€ depuis 2016), les services sont totalement autonomes. Le service de la commande publique se limite à rappeler qu'il faut trois devis, correspondant à des demandes similaires. Pour la computation des seuils, un travail est effectué sur des lots par famille, avec des montants minimum maximum mais dont la durée est adaptée de façon à ne pas dépasser les seuils des 15 000 €.

Pour le choix des procédures et modalités de contrôle, le service de la commande publique a un rôle d'assistance et de conseil. Toutefois, il assure la réception des offres, il rédige les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP) et le règlement de consultation, ainsi qu'il valide les critères de choix, retenus par les différents services, pour tous les marchés d'un montant supérieur à 15 k€ hors taxe. Le service prépare les réunions de la commission d'appel d'offres et de la commission technique des marchés en procédure adaptée. Il valide aussi les rapports d'analyse des offres, rédige les lettres de notifications, assure la conservation des documents de marché, fait parvenir la documentation nécessaire à la direction des finances et aux gestionnaires et notifie à la préfecture les marchés supérieurs à 200 k€.

Cette répartition « éclatée » de la commande publique procède de l'idée de diffuser une « culture de la commande publique » dans les services, au prix de ne pas pouvoir en identifier clairement le ou les responsables. Une telle organisation est, par elle-même, porteuse de risques dans la mesure où, à l'instar du contrôle interne en général, elle ne définit pas clairement les rapports d'autorité et de responsabilité.

### **5.2- L'absence de recensement des besoins**

En application du code des marchés publics<sup>59</sup>, la commune doit recenser annuellement ses besoins en fournitures et services en fonction d'une nomenclature interne de familles homogènes afin de déterminer les seuils de procédure et de publicité légalement applicables aux achats envisagés.

La commune n'utilise pas de nomenclature. Un projet de nomenclature initié en 2008 a été abandonné. L'option permettant le recensement des besoins dans le logiciel de gestion des marchés public n'a pas été acquise. En conséquence, lorsque des besoins nouveaux sont pressentis, les services estiment l'enveloppe financière selon des modalités inconnues et

---

<sup>59</sup> Voir son article 27 notamment.

consultent le service marché pour savoir s'il faut avoir recours à une procédure de marché. Cette façon de procéder ne permet pas de minimiser le risque d'achats hors marchés.

Entre 2009 et 2014, l'analyse des mandats montre que la commune a acheté des biens ou des services auprès de 27 entreprises, sans marchés, pour un montant total de 2 156 696,54 € hors taxes :

- ♦ 315 063,69 € au profit du centre technique ;
- ♦ 258 318,92 € au profit du garage, qui par ailleurs a acheté des pièces et autres biens auprès de 78 fournisseurs pour un montant total de 676 k€ environ ;
- ♦ 1 583 309,93 € pour l'entretien courant des bâtiments (auprès de 21 entreprises).

L'ordonnateur a indiqué que la mise en place d'un marché pour l'achat de pièces détachées s'est heurtée à la diversité des modèles de véhicules, des contacts ayant d'ailleurs été pris avec les services de la communauté urbaine en vue de dépasser cette difficulté. Pour les prestations d'entretien des bâtiments, il souhaite mettre en place des accords-cadres dans le courant de l'année 2017.

En juin 2016, a été diffusé un guide de la commande publique rédigé par la direction des affaires juridiques. La méthode retenue pour l'identification des besoins consiste en un formulaire à remplir par le service gestionnaire et à faire valider par le maire ou par l' élu délégué. Cette approche ne saurait remplacer la mise au point d'une nomenclature, à partir de laquelle le service de la commande publique pourrait centraliser les besoins pour en avoir une vue d'ensemble, estimer l'enveloppe financière correspondante et établir des priorités ou d'éventuels choix à arbitrer par le maire.

### **5.3- Les procédures de passation des marchés**

La mise en œuvre des procédures de passation a été examinée sur la base d'un échantillon représentatif de la diversité des achats effectués et composé de :

- ♦ six marchés de travaux d'un montant total de 11 911 584 €, représentant 62 % du montant total de cette catégorie ;
- ♦ cinq marchés récurrents de fourniture représentatifs des types de biens acquis (vêtements de travail, produits d'entretien, véhicules, fournitures et appareillages électriques) d'un montant total de 216 007,17 € ;
- ♦ trois marchés récurrents de services représentatifs des types de services achetés (transports de personne, assurances et impression).

La mise en œuvre des procédures relatives aux marchés de travaux et de services n'appelle que peu de remarques, les rapports ou procès-verbaux d'analyse des offres reposant sur des critères bien définis. Elle garantit l'accès à la commande publique d'un panel diversifié d'entreprises. Néanmoins, les achats d'un montant inférieur ou égal à 15 k€ hors taxe mériteraient d'être davantage formalisés et supervisés par le service de la commande publique.

Ce sont en effet les marchés dont la passation n'est pas assurée par le service de la commande publique qui sont le plus ouverts à des choix arbitraires. Ce constat ainsi que l'importance des achats hors marchés et l'absence d'un recensement normé des besoins, militent pour que l'ensemble de la commande publique soit regroupé au sein d'un service unique.

La chambre prend acte que l'ordonnateur a engagé un large projet de réorganisation de l'ensemble de la fonction achat au sein de la collectivité qui devrait aboutir à une plus grande centralisation des procédures d'achats, leur formalisation et leur encadrement par des guides et des documents cadres ou types, mais également un renforcement du suivi de l'exécution des contrats et de leurs échéances.

## 6- LES RESSOURCES HUMAINES

### 6.1- L'absence d'un véritable pilotage des ressources humaines

À la demande de l'ordonnateur, un « *diagnostic de la fonction ressources humaines* » a été établi par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône, le 4 novembre 2013. Il s'agit en fait d'un audit organisationnel. Le rapport constatait un nombre de niveaux hiérarchiques excessif par rapport à l'effectif de la direction (4 niveaux pour 12 agents) source de lenteurs, une direction bicéphale et « *une organisation hiérarchique sans cohérence d'ensemble, ambiguë et peu lisible* ». En termes de répartition du temps de travail au sein de la direction, il était observé que la gestion administrative constituait une grande partie de l'activité au détriment de la valorisation des ressources humaines.

La répartition des responsabilités était déséquilibrée, le directeur des ressources humaines (DRH) étant confiné dans des tâches de gestion et ne disposant d'aucun pouvoir de décision. La lisibilité des processus décisionnels était brouillée par l'intervention du DGS dans la préparation des décisions. Enfin les relations de la DRH avec les autres directions étaient dispersées entre de trop nombreux acteurs, dont certains sans autorité hiérarchique. S'y ajoutaient des relations directes avec le cabinet en dehors du cadre hiérarchique et une relation directe avec le maire, sans passer par le DGS.

Enfin le diagnostic comprenait une section intitulée « *responsabiliser la hiérarchie* ». Les recommandations portaient sur la nécessité d'établir un tableau de répartition des rôles entre la DGS, la DRH et les responsables opérationnels, sur le respect du principe de hiérarchie dans les décisions qui sont prises « *afin d'éviter les recours hiérarchiques ou politiques* » et invitaient la direction à élaborer les politiques de ressources humaines avec un groupe de cadres. Ce rapport et ses recommandations illustrent, pour la seule direction des ressources humaines, la défaillance du contrôle interne qui constitue une des principales causes des erreurs de gestion, des irrégularités ou des manquements à la probité qui ont été constatés.

L'ordonnateur a précisé que, à la suite de l'audit, une nouvelle organisation de la direction des ressources humaines avait été élaborée et déployée au second trimestre de l'année 2014. Cette nouvelle organisation prévoit notamment un processus décisionnel simplifié (passage de 4 à 3 niveaux hiérarchiques) et la reconnaissance du rôle hiérarchique de la directrice des ressources humaines, mais également un système de contrôle des actes administratifs comme des paies par la création de binômes.

### 6.2- Les effectifs

#### 6.2.1- L'état des effectifs permanents et non permanents au 31 décembre

Au 31 décembre 2012, les effectifs sur emplois principaux<sup>60</sup>, des communes dont la population est comprise entre 10 000 et 19 900 habitants s'élevaient en moyenne à 275, (rapport de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur intitulé « *les collectivités locales en chiffre 2014* » ). A cette même date, Givors comptait un effectif total de 442 agents, ramené progressivement à 394 au 31 décembre 2015. Selon l'ordonnateur, ces chiffres résultent de la nécessité d'offrir d'avantages de services à une population défavorisée (trois quartiers sont classés « *politique de la ville* ») et du choix de ne pas recourir à des délégations pour gérer les services.

---

<sup>60</sup> La notion englobe toutes les catégories et notamment les emplois à temps non complets dont l'effectif est environ de 30 emplois en moyenne entre 2011 et 2015.

## 6.2.2- Les effectifs contractuels et leurs conditions de recrutement

Le principe général selon lequel les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires<sup>61</sup> a pour conséquence que le recrutement d'agents non titulaires sur ces mêmes postes est limité<sup>62</sup> :

- ♦ au remplacement temporaire des fonctionnaires en congés ;
- ♦ aux vacances de postes temporaires d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ;
- ♦ aux cas pour lesquels il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;
- ♦ aux cas pour lesquels les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues.

Au cours de la période 2009-2015, l'effectif des contractuels est passé de 76 à 51 agents, mais en 2013 et 2014, il était de 95 agents. En outre, chaque année, au moins 500 contrats ont été conclus avec des agents non titulaires.

**Tableau 17 : Nombre de contrats conclus par année civile**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
<b>Total général</b>	501	540	551	585	551	698	541	3 967

Source : commune de Givors, tableau des non titulaires 2009-2015.

Au cours de cette même période, 263 agents se sont vu accorder entre 18 et 45 contrats dont la majorité d'entre eux a été conclue sur la base de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 (remplacement des fonctionnaires en congé), qui ne s'appliquait pas à leur cas. Des actions correctrices en vue du respect des dispositions de ladite loi, ne semblent avoir été entreprises que depuis l'exercice 2015. L'ordonnateur a toutefois déclaré, en réponse aux observations de la chambre et sans produire les arrêtés afférents, que plus de 80 titularisations étaient intervenues depuis 2009.

Les contrats conclus au titre de l'article 3-2 de la même loi (vacance temporaire dans l'attente d'un recrutement) ne peuvent excéder une durée d'un an. Celle-ci peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir. 15 agents recrutés dans le cadre de cet article ont été titularisés, auxquels il convient d'ajouter les trois agents qui ont accédé au statut de stagiaire le 1<sup>er</sup> juillet 2016, et un autre le 1<sup>er</sup> septembre 2016. Néanmoins, neuf agents actuellement en fonction ont été recrutés dans le cadre de l'article 3-2.

Dans ce contexte, l'ordonnateur envisage trois options complémentaires pour réduire la part des non-titulaires dans l'effectif total :

- ♦ une réorganisation des missions déléguées, avec notamment le renouvellement du marché de restauration en cours, qui comprendra en plus de la fourniture de repas le service correspondant (une quinzaine de contrats non-renouvelés) ; la délégation de l'entretien des locaux à un prestataire privé devrait permettre le non-renouvellement de plusieurs contractuels ;
- ♦ un travail de modernisation et de mutualisation des services, qui permettra une plus grande efficacité et réduira de fait le recours aux contractuels ;
- ♦ et enfin une « poursuite du mouvement de titularisation engagé.

<sup>61</sup> Article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

<sup>62</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, articles 3-1 à 3-3.

Il ne peut toutefois pas être envisagé de réduire le nombre de non-titulaires sans une réflexion préalable sur le périmètre des gestions pouvant être déléguées. Il appartient à l'ordonnateur de chiffrer avec beaucoup plus de précision les réductions consécutives à la mise en œuvre des leviers identifiés sous les notions de « *modernisation et mutualisation des services* » (dont il faudra démontrer qu'elle permettra d'économiser des postes de non-titulaires) et de « *poursuite du mouvement de titularisation* ».

#### 6.2.3- La politique de recrutement, de réduction des effectifs et le remplacement des départs à la retraite

A partir de 2013, la tendance précédemment observée d'une évolution du flux des effectifs à la hausse (nombre d'agents recrutés sur une année – nombre d'agents qui ont quitté la commune sur la même année) est radicalement inversée (- 35 agents entre 2013 et 2015, contre + 32 agents sur la période précédente), du fait notamment de nombre élevé de départ à la retraite en 2013.

Sur cet aspect important de la gestion des effectifs et des compétences, la direction des ressources humaines a établi un document de travail très détaillé intitulé « projection des départs en retraite des agents titulaires de la ville de Givors ». Selon cette étude, en supposant que les agents cessent leur activité à l'âge légal de 62 ans, sur 311 titulaires en 2016, 108 agents sont susceptibles de partir en retraite à l'horizon 2023, dont 48 d'ici 2019. D'autre part sur trois ans, 13 postes ne seraient pas remplacés sur 42 départs prévisibles (soit environ 1 départ sur 3).

Dans le cadre de la préparation du budget 2017, l'ordonnateur a mis en place un groupe de travail, composé d'élus et de personnels de direction, afin d'identifier des marges de manœuvre, en termes de personnel notamment. Cette réflexion a été formalisée de façon très précise dans des documents de synthèse par secteur qui identifient des gains potentiels de 7,8 postes en équivalents temps plein pour l'exercice 2017. L'ensemble de ces travaux présente l'avantage de bien cerner l'adéquation des moyens aux missions, à qualité constante de service rendu. Néanmoins, cette méthode n'intègre pas une approche pluriannuelle qui tienne compte des projections effectuées par la direction des ressources humaines.

Par ailleurs, en octobre 2013, la commune a créé au sein de la direction des ressources humaines une direction « emploi et compétences », chargée de dynamiser la mobilité interne des agents. Ainsi, chaque agent faisant une demande de mobilité est désormais reçu par cette direction en entretien, pour étudier son éventuel transfert sur un poste différent.

Parallèlement, une bourse interne a été réactivée, alimentée par les fiches des postes vacants et accessibles à l'ensemble des agents. Peu active avant 2014, la mobilité interne a pu se développer à partir de la mise en œuvre de ces outils, la réorganisation des services municipaux en 2015 conduisant à d'importants mouvements internes de personnels. Ainsi, depuis avril 2014, 80 agents ont effectué une mobilité interne, soit le tiers de l'effectif permanent (6 catégories A, 17 B et 57 C). Les postes à responsabilité ont été particulièrement concernés, ce qui est cohérent avec une réorganisation des services.

Il s'agit là d'une bonne pratique qui permet de travailler à moyens constants et aussi de remotiver certains agents confinés trop longtemps sur le même poste ou dans les mêmes fonctions.

### 6.3- Le temps de travail

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, rend applicable aux agents de la fonction publique territoriale les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 dont l'article premier fixe la durée

du temps de travail à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement. Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

### 6.3.1- Le temps de travail annuel

Par délibération du 20 décembre 2001, le conseil municipal a fixé, en application des décrets du 25 août 2000 et du 12 juillet 2001, la durée du travail effectif à 35 heures par semaine et le « *décompte du temps de travail réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum* ». A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, s'ajoutent les 7 heures de la journée de solidarité.

Selon cette même délibération « *le calcul de la durée de travail prend en compte 25 jours de congés annuels, les jours fériés légaux, les jours de weekend, les majorations légales pour fractionnement et des jours du maire, qui du fait de leur caractère exceptionnel et variable, sont arrêtés annuellement à la discrétion du maire dans la limite de 29 heures ainsi que des jours de congés pour ancienneté, individualisés et évoluant entre 0 de 28 heures* ».

La mise en œuvre de cette décision s'appuie chaque année sur une note relative aux congés signée par le maire ou le directeur général des services. Les notes pour les exercices 2008 à 2015 inclus montrent que les 29 heures du maire sont accordées chaque année. Par ailleurs le compte-rendu du comité technique paritaire du 19 décembre 2001 montre que les deux jours de fractionnement sont considérés comme dus à l'ensemble du personnel par les parties en présence. Cet « acquis » s'inscrit en contradiction avec le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatifs aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

La chambre prend acte que, à la suite de ses observations, deux notes en date du 28 mars 2017 ont été élaborées (une note de service et une note destinée aux directeurs) indiquant explicitement que, jusque-là, les agents bénéficiaient à tort automatiquement de deux jours de fractionnement et rappelant la réglementation applicable en la matière.

En définitive, le temps de travail annuel par agent est réduit de 43 heures par rapport à la durée légale (en ajoutant aux 29 heures du maire les 14 heures correspondant aux deux jours de fractionnement). L'ordonnateur a déclaré, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que l'octroi de ces 29 heures sera étudié dans le cadre du chantier relatif à la gestion du temps de travail de 2017, d'ores et déjà engagé avec les représentants syndicaux.

Il a par ailleurs estimé à 74 000 environ le nombre d'heures de travail qui n'ont pas été effectuées entre 2010 et 2015 et précisé que « *une très grande partie des agents de la ville de Givors travaillent dans des conditions de travail qui les font se rapprocher sensiblement des 35 heures par semaine, sous réserve des heures allouées par M. le maire* ». La chambre en prend acte et renouvelle, de fait, ses recommandations quant à la mise en place d'un système automatisé d'enregistrement du temps de travail qui permettrait de conforter cette affirmation et, plus généralement, de s'assurer du strict respect des textes en matière de temps de travail.

En rapportant les charges de personnel à l'effectif, le coût horaire d'un agent s'établit à 27,77 €<sup>63</sup>. Dès lors, la dépense correspondant au temps non travaillé au cours de la période 2010-2015 est de l'ordre de 2 M€.

---

<sup>63</sup> 15 491 596 € / (356,7 agents x 1 564 heures annuelles).

En outre, chaque agent des services administratifs peut en théorie<sup>64</sup> cumuler 44 heures par an, (soit environ six jours), au titre de la 36<sup>ème</sup> heure effectuée chaque semaine, laquelle vient abonder un compte de « congés ARTT ».

Ce sont donc 87 heures par agent administratif, qui ne sont pas effectuées. Elles correspondent à plus de 12 jours de travail, soit deux semaines calendaires de congés annuels supplémentaires par agent des services administratifs sans aucune base légale.

Il conviendrait d'ajouter, au cas par cas et sans pouvoir analyser leur incidence sur le temps de travail annuel, des congés complémentaires, liés notamment à l'ancienneté ou à l'âge de l'agent : de 1 jour supplémentaire pour 10 ans d'ancienneté à 4 jours pour 40 ans, avec un supplément de 2 jours de congés pour les agents de plus de 55 ans. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a explicité le fonctionnement de ce dispositif d'octroi de jours de congés supplémentaires sans contester son absence de fondement légal.

### 6.3.2- La gestion des congés

Alors que le nombre d'agents de la commune, et la diversité des situations contractuelles nécessiteraient la mise en place d'un système informatisé de gestion des congés, la direction des ressources humaines n'a pour seuls outils qu'une note annuelle du maire, et l'utilisation par les agents d'un carnet à souches de demande de congés. Le suivi des congés se fait au niveau du N+1 uniquement, les directeurs de pôle ne suivant que les congés des directeurs placés sous leur autorité.

Si des tableaux formalisent, dans plusieurs services, l'organisation annuelle du travail, ils ne sauraient constituer un outil fiable de gestion des congés, surtout qu'ils sont aisément modifiables puisqu'ils sont tenus sur un tableur n'offrant pas de possibilité d'archivage, ni de traçabilité des modifications. Toutefois, l'ordonnateur indique que « *l'agent chargé de la supervision des congés à la DRH fait des contrôles inopinés dans les directions* ». Ces différents contrôles ne faisant pas l'objet de comptes rendus formels, il est impossible d'en confirmer la réalité à l'aide d'exemples de rapports ou de recommandations rédigés après un contrôle inopiné. Même si elle est effective, cette pratique ne permet pas de s'assurer que certains congés déjà pris par les agents n'ont pas été effacés du simple classeur bureautique qui fait office d'outil de suivi des congés.

Sur ce sujet, l'ordonnateur indique qu'un important travail de mise à plat des congés est en cours, notamment grâce à l'acquisition, à une date restant à préciser, d'un logiciel de gestion spécifique, dont le paramétrage resterait conditionné à une délibération préalable du conseil municipal. Par ailleurs l'ordonnateur n'indique pas s'il compte mettre en place le système automatisé de contrôle du temps de travail que rend pourtant obligatoire le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 en contrepartie de la comptabilisation des heures supplémentaires.

### 6.3.3- Les comptes épargne-temps

Pour les congés non soldés en fin d'année civile, la commune autorise un report de 70 heures, soit dix jours, jusqu'au 30 avril, date après laquelle les congés sont perdus ou enregistrés dans un compte épargne-temps.

Trente agents détiennent un tel compte. Le premier compte a été ouvert en octobre 2010 seulement, sur la base de la délibération du 14 décembre 2009 à laquelle était joint un règlement qui autorise d'épargner sept jours de congés annuels, cinq jours de congés résultant

---

<sup>64</sup> L'ordonnateur a précisé que « *puisque la 36<sup>ème</sup> heure doit être placée de manière précise dans l'emploi du temps hebdomadaire de l'agent, si (celui-ci) pose un jour de congé sur la journée où cette 36<sup>ème</sup> heure est fixée, il ne bénéficie pas d'une heure ARTT* ».

des accords sur la réduction du temps de travail et trois jours de récupération d'heures supplémentaires, soient 15 jours en tout. Sans être illégale, la pratique consistant à inscrire dans le compte les heures supplémentaires non récupérées n'est pas cohérente avec la possibilité offerte aux agents de reporter dix jours de congés jusqu'au 30 avril de l'année suivante. D'une manière générale, elle révèle une mauvaise gestion des congés puisqu'en définitive, chaque agent peut reporter sur l'année suivante 25 jours de congés, soit l'équivalent des congés annuels de cette année.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'un nouveau projet de règlement était à l'étude et serait proposé à un prochain conseil municipal, en juin 2017.

#### 6.3.4- L'absence au travail et la gestion des absences

Les données relatives aux absences communiquées par la commune montrent que les absences pour maladie ordinaire ne sont imputables qu'à 15 % de l'effectif total. Sur les sept exercices de 2009 à 2015, 70 agents sont absents en moyenne 30 jours par an. Un agent cumule plus de 1114 jours d'absence sur la période, soient 159 jours par an. À l'opposé, 94 agents totalisent chacun au plus sept jours d'absence pour maladie ordinaire sur sept ans. Amorcée à partir de 2014, la décrue du nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire (8 208 jours en 2013 et 6 905 jours en 2015) semble pouvoir être attribuée à plusieurs actions de la commune pour lutter contre l'absentéisme. D'une part, la mobilité interne, notamment dans le cadre de la réorganisation consécutive à l'élection de mars 2014, aurait eu une incidence significative sur la motivation des agents. D'autre part, en mai 2014<sup>65</sup>, un contrat a été signé avec une société spécialisée pour mettre en œuvre un contrôle médical externe, soit au domicile de l'agent, soit par courrier (système de contre visite). Depuis, 55 contre-visites ont été effectuées. Enfin, par délibération du 16 décembre 2014, une réduction du régime indemnitaire est applicable à partir du 11<sup>ème</sup> jour d'absence sur l'année glissante.

### 6.4- Le régime indemnitaire

#### 6.4.1- La nouvelle bonification indiciaire

Les agents de la fonction publique territoriale peuvent percevoir, sous certaines conditions d'attribution, la Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI). La NBI consiste en l'attribution de points d'indices qui viennent s'ajouter au salaire de l'agent. Elle a été instaurée par l'article 27 de la loi 91-73 du 18 janvier 1991. Le nombre de points dont peut bénéficier chaque agent est établi en fonction de critères précis, tenant essentiellement aux fonctions exercées. Les montants versés aux agents à ce titre, au cours de la période sous revue sont récapitulés dans le tableau suivant.

**Tableau 18 : Montant en € des sommes versées aux agents de la commune au titre de la NBI**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total général
Bonification indiciaire	63 983	81 641	82 385	85 524	86 862	87 090	78 444	565 929

Source : données dématérialisées de la paye produites à la CRC

L'attribution de NBI révèle une méconnaissance de la législation au point que certains agents perçoivent cette bonification alors qu'ils n'y ont pas droit, alors que d'autres qui pourraient y prétendre en sont privés depuis plusieurs années. Ainsi, 30 agents de la commune en étaient bénéficiaires, jusque fin 2015 ou début 2016, selon les cas, alors que les textes en vigueur ni même les délibérations de la commune ne prévoyaient pas qu'ils puissent en bénéficier.

<sup>65</sup> Un projet de contrôle médical des agents en arrêt-maladie avait été présenté en comité technique paritaire dès novembre 2010, mais n'avait pas été mis en œuvre.

A ce sujet, l'ordonnateur a mis fin aux attributions non justifiées. Cependant, les arrêtés de suppression prennent effet entre septembre 2015 (pour la majorité des agents) et mars 2016 (cas d'un agent), soit parfois plusieurs mois après que l'ordonnateur avait écrit à l'agent pour lui signifier la fin de ce versement indu.

Ce délai n'est pas justifié et en outre, les agents devraient reverser les montants indument payés. L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations de la chambre, que « *s'agissant d'erreurs administratives et d'un manque de suivi des mutations internes par l'administration communale, il a été considéré que les agents n'étaient pas responsables [...]* » et ne devaient donc pas procéder au remboursement des sommes indument perçues, mais également que « *la commune a [...] versé des NBI avec une rétroactivité de 4 années à plusieurs agents [...] sur les paies d'avril et mai 2016* ».

#### 6.4.1- Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires

Alors même que la commune ne respecte pas la durée légale du temps de travail, elle a versé à différents agents, au cours de la période sous revue, plus de 725 k€ d'indemnités pour travaux supplémentaires, correspondant à un volume total de 55 422 heures.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) prévoit que l'accomplissement d'heures supplémentaires par un fonctionnaire peut donner lieu à récupération ou indemnisation. Il en subordonne l'indemnisation à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés des horaires (pointage), sauf pour les agents exerçant hors de leurs locaux de rattachement, ou si moins de dix agents sont concernés. Il précise également qu'il appartient au conseil municipal de fixer la liste des emplois ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Par délibérations des 26 mars 2008 et 28 juin 2016 a été adopté le règlement des heures supplémentaires de la commune. Ce document confirme que l'accomplissement des heures supplémentaires est soumis à l'accord du responsable de service. Il dit également que « *les heures supplémentaires donnent lieu à récupération et qu'à titre exceptionnel elles pourront être payées après accord du directeur général.* » Néanmoins, en annexe à la délibération, figure non pas la liste des emplois ouvrant droit aux IHTS, comme le prévoit le décret précité, mais la liste des grades. La totalité des grades de catégories C et B de la commune est listée, ce qui laisse inchangé le dispositif mis en place par la délibération de 2008.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations de la chambre, que ce choix devait permettre « *d'éviter ainsi d'avoir à délibérer à nouveau à chaque fois qu'une nouvelle organisation ou adaptation ou nouveau cas de figure venait à se présenter* ». La chambre insiste sur le fait que cette décision ne respecte toujours pas la réglementation en vigueur.

De surcroît, en contradiction avec le décret du 14 janvier 2002, des IHTS sont versées au personnel communal alors même qu'aucun système de contrôle automatisé des horaires n'a été mis en place, ce que ne conteste pas l'ordonnateur. Il est donc impossible de vérifier la matérialité des heures supplémentaires indiquées par les agents et rémunérées par la commune (ou récupérées par les agents), selon les exigences techniques de la réglementation.

L'ordonnateur n'a pas pu préciser le volume des heures ayant donné droit à congés. Il n'a pas pu non plus indiquer selon quels critères les heures supplémentaires sont rémunérées ou récupérées. Il n'a pas été en mesure de faire parvenir à la chambre, l'état récapitulatif transmis aux responsables de secteur faisant apparaître les heures supplémentaires par agent. Il a confirmé que « *les directeurs de service gèrent directement les heures à faire récupérer aux agents* » et que « *la DRH n'en est pas destinataire* ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, il a précisé l'organisation mise en place à partir de janvier 2017 seulement, qui constitue selon lui une « *procédure fiable de recueil et de gestion de l'information (relatives aux) heures supplémentaires* ». Les notes de service qu'il mentionne ne peuvent toutefois tenir lieu de procédure d'enregistrement équivalente à celle exigée par la réglementation. En effet, elles visent uniquement à définir les principes applicables en la matière (prima du repos compensateur, paiement en cas de réquisition pour un évènement exceptionnel, ...).

En conséquence, l'absence générale de système automatisé d'enregistrement du temps de travail dont les exemptions sont limitativement énumérées par le décret du 14 janvier 2002<sup>66</sup>, n'est pas compensée par une procédure solide de recueil et de gestion des informations qui garantisse le respect de la législation et des décisions prises par le conseil municipal. Au contraire, le système mis en place n'est pas de nature à réduire le risque d'irrégularités ou de fraudes que seule est capable de réduire de façon significative une gestion informatisée des procédures.

#### 6.4.2- Les astreintes

Les règles en matière d'astreinte doivent être fixées par le conseil municipal conformément aux dispositions de l'article du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. L'article 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 modifié définit l'astreinte « *comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition immédiate et permanente de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'effectuer un travail au service de l'administration. Ce travail et le temps de déplacement qu'il nécessite éventuellement seront considérés comme temps de travail effectif* ». Avant la parution de ce décret, la notion n'était pas définie, seul ayant été posé le principe de la compétence du conseil municipal pour définir les « *cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ». Leur rémunération est fixée par référence au décret n° 2002-147 du 7 février 2002 relatif aux modalités de rémunération ou de compensation des astreintes et des interventions de certains personnels gérés par la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur.

Au cours de la période sous revue, la commune a versé à ses agents un montant total de plus de 436 k€ au titre d'indemnités d'astreinte. Pour la seule année 2014, avant la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, 49 agents, répartis dans la quasi-totalité des services, bénéficiaient d'indemnités d'astreintes. Le total des montants versés en 2014 est de 66 749,32 €, avec des écarts allant de 123 € à 5 166 € par agent. En 2015, ce montant a été fortement réduit à 33 704 € du fait de la mise en place d'un régime indemnitaire rénové.

Les délibérations prises par le conseil municipal s'appuient sur l'article 1<sup>er</sup> du décret du 7 février 2002. Les dispositions de ce décret qui prévoient que des astreintes puissent être organisées pour effectuer des « *missions de logistique ou de maintenance des bâtiments* » ont été étendues :

- ♦ à l'ensemble du personnel d'encadrement rattaché à la direction des sports, par délibération du 28 octobre 2002 ;
- ♦ à l'ensemble du personnel d'encadrement rattaché à la direction enfance-jeunesse et ce quel que soit le grade concerné, par délibération du 21 juin 2004 ;
- ♦ au responsable du cabinet ou à l'agent le suppléant, par délibération du 29 novembre 2004.

---

<sup>66</sup> S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

Dans ce cadre, la justification de l'organisation d'un dispositif d'astreinte pour un grand nombre d'agents, sans aucune distinction d'emplois ni de missions, n'est pas apportée. Ainsi, toutes ces délibérations ne décrivent pas les modalités de l'organisation des astreintes, ni n'établissent la liste des emplois concernés, contrairement aux dispositions de l'article 5 du décret n°2001-623 qui prévoit que « *l'organe délibérant de la collectivité [...] détermine [...] les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés* ».

La chambre a bien entendu les remarques de l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, quant à la nécessité de pouvoir mobiliser rapidement certains agents occupant des emplois précis, y compris au cabinet, pour répondre à des situations particulières ou garantir la continuité des missions. Elle ne méconnaît pas les contraintes et urgences liées à l'exercice de telles fonctions.

Néanmoins, elle rappelle que les modalités de leur gestion doivent être conformes au cadre réglementaire ci-dessus rappelé. En outre, l'absence de modalités d'organisation fragilise considérablement la constatation du service fait et le contrôle interne.

Au surplus, les délibérations de la commune n'encadraient pas tous les cas d'attribution d'indemnités pour astreintes. Certains agents des services de surveillance de la voie publique, de police, de la communication, de la DRH, de la propreté, de l'informatique, de la politique de la ville ou encore rattachés à la maison du fleuve Rhône ont perçu cette indemnité alors même que son versement n'était pas autorisé par une délibération.

Toutes les délibérations antérieures relatives aux astreintes ont été remplacées par celle du 13 octobre 2014 qui « *a pour objet de préciser les modalités d'organisation ainsi que les cas de recours aux astreintes et de lister les emplois concernés* ». Elle réserve le bénéfice des astreintes aux « *agents qui doivent intervenir dans l'urgence (...) pour rétablir le bon fonctionnement d'installations dont l'interruption aurait un impact conséquent sur la continuité du service à l'utilisateur* », ce qui justifie l'attribution d'astreintes aux agents des services gérant les aspects techniques, électriques, informatiques et liés au chauffage.

Pour autant, la délibération ignore les dispositions de l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 qui interdit la rémunération d'astreintes aux agents qui « *bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service, ou d'une nouvelle bonification indiciaire au titre de l'exercice de fonctions de responsabilité supérieure prévue par les décrets du 27 décembre 2001 et du 28 décembre 2001 susvisés* ». Ainsi, en 2015, un agent logé par la commune a perçu plus de 2 000 € d'indemnités d'astreintes.

En définitive, la rénovation du régime des astreintes n'a pas mis fin à des pratiques non conformes à la réglementation applicable. Les possibilités offertes par la permanence ou l'annualisation du temps de travail pourraient utilement être étudiées pour répondre aux contraintes mises en avant par la collectivité dans un cadre juridique sécurisé.

6.4.3- L'utilisation de certaines indemnités comme complément de rémunération sans service fait

6.4.3.1- *Les constats opérés en 2014*

Le service des ressources humaines a porté à la connaissance de l'ordonnateur, le 12 novembre 2013, une série de documents relatifs à la remise à plat du système des rémunérations sur la cohérence entre le régime indemnitaire et le niveau de responsabilité des agents ainsi que sur, selon les propres termes du service, « *la régularisation des situations non réglementaires* » en produisant un tableau sur les « *astreintes et heures supplémentaires fictives* » et une « *note sur les avantages en nature* ».

Sur cette question, l'ordonnateur a indiqué que « [...] le système ainsi dénoncé ne concerne d'une très faible partie des personnels, soit encore à peine une dizaine d'agents [...] », et qu'une remise à plat complète de l'ensemble du système des astreintes a été décidée dès l'été 2014 devant entraîner la suppression des heures supplémentaires et astreintes versées indument aux intéressés. La chambre remarque que ces astreintes ont toutes été supprimées suite aux observations du service des ressources humaines.

Toutefois, alors que ces pratiques ont été mises à jour en octobre 2013, voire avant cette date, les agents dont les noms figurent dans les documents remis à l'ordonnateur, ont continué à percevoir ces rémunérations indues en 2014 et pour certains d'entre eux en 2015. Ils n'ont d'ailleurs pas été appelés à rembourser les sommes ainsi perçues. L'ordonnateur affirme avoir demandé à ce que ces situations soient régularisées. Mais, aucun document (note, courriel ...) ne permet d'étayer cette affirmation. En outre, aucun document attestant que les agents concernés aient été convoqués par le DGS n'a pu être retrouvé.

#### 6.4.3.2- Une pratique dont l'ampleur n'a pas été mesurée

Le tableau « Astreintes et HS fictives »<sup>67</sup> identifie les agents concernés pour qui les IHTS constituent un complément de rémunération acquis, forfaitaire, négocié à l'arrivée dans la commune (cas de l'agent C), suite à une menace de départ (agent A) ou parce que l'agent accepte de contribuer aux réunions publiques du maire (agent B). L'examen des données de la paye produites sous forme dématérialisée pour la période sous revue a permis de confirmer le caractère fictif de ces heures supplémentaires, qui se répètent systématiquement tous les mois, y compris pendant les périodes de congés ou d'arrêt-maladie.

Le nombre d'heures supplémentaires fictives réalisés sur la période 2009-2014 s'établit à :

- ♦ 288 heures pour l'agent A ;
- ♦ 355 heures l'agent B ;
- ♦ 1 750 heures pour l'agent C.

L'ordonnateur n'a pas été en mesure d'indiquer précisément les moyens et méthodes mis en œuvre pour s'assurer que ces rémunérations ne concernaient que les agents figurant sur la liste qui lui avait été communiquée. En d'autres termes, la découverte d'un système de complément de rémunération basé sur des heures supplémentaires non réalisées n'a pas appelé la mise en œuvre de moyens permettant d'obtenir une assurance raisonnable que le système était effectivement limité à quelques agents.

Or la dématérialisation des données de la paie permet de mettre facilement en évidence que d'autres agents présentent des heures supplémentaires d'une manière systématique et récurrente au point de constituer une suspicion d'anomalie, d'autant plus élevée que les procédures de validation des heures supplémentaires sont très faibles. Les services des ressources humaines auraient pu analyser la récurrence des heures supplémentaires effectuées par les agents pour évaluer le nombre d'heures en anomalie. Par exemple, le cas d'un agent qui déclare trois heures supplémentaires tous les mois, y compris pendant ses congés (ou aucune, pendant ses congés et le double le mois suivant), est facile à identifier.

Ainsi peut être isolée, pour chaque agent concerné, la base d'heures supplémentaires non effectuées qu'il semblerait avoir négociée avec sa hiérarchie, puis elle peut être déduite des heures mensuelles déclarées pour estimer les heures supplémentaires effectivement réalisées. En généralisant cette démarche à tous les agents à qui sont payées des heures

---

<sup>67</sup> joint au courriel du 12 novembre 2013

supplémentaires récurrentes, 17 agents, autres que ceux figurant sur la liste communiquée à l'ordonnateur, auraient pu être identifiés.

Les 17 agents concernés ont déclaré au cours de la période sous contrôle 8 394,2 HS, dont 7 022,13 correspondraient à une rémunération complémentaire et 1 372,07 à des heures supplémentaires réellement effectuées. Ce travail de recensement des anomalies n'a pas été effectué par la direction des ressources humaines et donc aucune action n'a été mise en œuvre pour les lever ou les confirmer.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a communiqué, pour chaque agent concerné, une liste de tâches ou missions (réparer une fenêtre, participation à des cérémonies municipales, etc.) qui auraient pu, sur le principe, justifier le paiement ponctuel d'heures supplémentaires mais qui, en tout état de cause, n'auraient pu fonder la justification d'un complément de rémunération systématique.

Tout en reconnaissant que, de manière ponctuelle, des interventions techniques urgentes puissent entraîner la réalisation d'heures supplémentaires pour certains agents, la chambre maintient son observation relative à l'absence d'analyse permettant d'apprécier l'étendue d'un système de rémunération irrégulier, assis sur un forfait d'heures supplémentaires dont rien ne vient attester la réalisation.

#### 6.4.3.3- Les astreintes compléments de rémunération

Pour dix agents, les astreintes correspondent uniquement à une augmentation de rémunération, sans qu'une réelle contrainte organisationnelle pèse sur eux. Elles représentent 2 624 € par mois, soit 31 488 € par an. Deux agents ont continué à percevoir des astreintes alors même qu'ils étaient en congé-maternité ou qu'ils sont en arrêt-maladie de longue durée depuis plus de trois ans.

N'ont pas été identifiés en 2014 comme bénéficiant d'astreintes sujettes à caution, les quatre agents des services techniques ou des espaces verts à qui était versée une astreinte de week-end de 103,50 € mensuels chacun, pour aller, à tour de rôle, arroser certaines plantes le dimanche, alors même que l'existence d'un système automatisé d'arrosage ne paraît pas devoir justifier le déplacement d'un agent.

Dans un autre cas, les astreintes ont constitué la compensation de la fin d'une mise à disposition gratuite de logement.

#### 6.4.4- La réforme du régime indemnitaire

La note du 26 septembre 2013 remise au maire par la DRH montre que « *le régime indemnitaire actuel est très disparate. Il s'est construit au coup par coup, sans réelle cohérence, au gré des demandes individuelles exprimées par les agents. On observe un montant très élevé de RI pour certains agents sans comprendre la raison au vu des missions accomplies par l'agent* ».

Effectivement, certains agents d'exécution, à force de primes et d'avantages stratifiés, se voyaient octroyer une rémunération supérieure à celle de certains cadres. Ainsi, un agent d'entretien, gagnait, pendant la période sous revue, davantage que le directeur juridique ou que la responsable finances-comptabilité devenue directrice des finances.

Aussi, l'ordonnateur a-t-il souhaité, une « *remise à plat et une régularisation de la politique salariale, pour la rendre plus transparente et plus équitable.* » Les principaux critères de la refonte du système indemnitaire sont les suivants :

- ♦ combiner un régime indemnitaire de grade et de fonction ;
- ♦ mettre en avant des critères de responsabilité, technicité et expertise ;
- ♦ diminuer le régime indemnitaire en fonction des absences pour maladie ;
- ♦ minorer le régime indemnitaire si la manière de servir ne donne pas satisfaction, ou le majorer pour un investissement exceptionnel.

Ce travail de refonte a été initialement confié au DGS en fonction pour une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour être ensuite repris par le service juridique à partir de septembre 2014. L'ordonnateur a indiqué, dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, que l'incapacité du DGS et de la direction des ressources humains à proposer une refonte du régime indemnitaire un an après la formulation de la demande avait justifié de confier le pilotage du chantier au service juridique.

L'expertise du service juridique était nécessaire à la régularisation de certaines situations considérées en quelque sorte comme acquises, notamment du fait d'heures supplémentaires ou d'astreintes attribuées comme complément de rémunération, sans service fait. Selon les cas, le nouveau cadre applicable permettait ou non d'inclure ces indemnités indues dans le régime indemnitaire. Selon l'ordonnateur, aucun des agents concernés n'a bénéficié d'une intégration des astreintes ou heures supplémentaires fictives dans leur régime indemnitaire.

Le nouveau régime a été adopté par délibération du 16 décembre 2014. Néanmoins, une nouvelle mise à jour est nécessaire afin de tenir compte des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP). L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il allait effectuer ce travail et lui a fait parvenir un projet de délibération.

## **7- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE**

### **7.1- Le débat d'orientation budgétaire**

Le débat d'orientation budgétaire (DOB<sup>68</sup>) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres du conseil municipal, les informations qui leur permettront d'éclairer leur décision à l'occasion du vote du budget.

Les modalités de cet examen sont définies à l'article 16 du règlement intérieur adopté en 2008 qui limite le débat à un exposé par le maire suivi d'éventuelles questions des conseillers. De surcroît, et contrairement à la législation applicable, le règlement restreint le débat aux principales dépenses et recettes ainsi qu'à la fiscalité.

Dans la pratique, jusqu'en 2013, les débats consistent à prendre acte de l'exposé du maire<sup>69</sup>. Puis à partir de 2015, les conseillers sont invités à débattre à partir d'une note.

Les documents présentés à l'appui des débats, préparés par le cabinet jusqu'en 2015, sont dans l'ensemble très insuffisants, notamment en termes de financement des investissements et de pluri annualité des engagements.

---

<sup>68</sup> Voir article L. 2312-1 du CGCT.

<sup>69</sup> « Après avoir entendu l'exposé présenté par le maire sur les orientations présidant à la préparation du budget pour l'exercice, le conseil municipal donne acte au maire de l'organisation du débat prévu par l'article 11 de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la république ».

La loi NOTRe du 7 août 2015 a rendu obligatoire, la présentation par le maire d'un « rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette ». Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport doit comporter en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Le document présenté au conseil municipal, pour l'élaboration du budget 2016 est nettement plus conforme à la législation dans sa partie relative à la description des engagements pluriannuels, ainsi qu'à la dette et la fiscalité.

Dans ses observations provisoires, la chambre avait indiqué que la description de l'évolution des avantages en nature et du temps de travail aurait gagné à être davantage développée. Elle note que l'ordonnateur a tenu compte de cette observation : l'extrait du rapport d'orientation budgétaire pour 2017, qu'il a transmis en réponse, comporte des informations relatives aux avantages en nature.

## 7.2- Les taux d'exécution du budget

La qualité de la prévision budgétaire peut être appréciée à l'aune du taux d'exécution qui exprime le rapport entre les crédits ouverts par le conseil municipal et les sommes effectivement engagées ou perçues au cours d'un exercice. Ces taux sont récapitulés dans le tableau suivant.

**Tableau 19 : Taux d'exécution budgétaire**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Taux moyen
<b>Recettes de fonctionnement</b>	101 %	98 %	91 %	93 %	103 %	102 %	102 %	99 %
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	87 %	83 %	80 %	83 %	91 %	90 %	87 %	86 %
<b>Recettes d'investissement</b>	78 %	72 %	47 %	58 %	83 %	73 %	81 %	70 %
<b>Dépenses d'investissement</b>	47 %	59 %	60 %	81 %	75 %	75 %	56 %	65 %

Source : comptes de gestion.

Seule la prévision de recettes de fonctionnement s'avère fiable. Les dépenses de fonctionnement sont surévaluées de 14 % environ. Les prévisions relatives à l'investissement sont erronées en moyenne de 30 % en recettes et 35 % en dépenses. De surcroît, les décisions modificatives du budget primitif d'investissement représentent en moyenne 78 % des sommes initiales, ce qui montre que la méthodologie de prévision est largement perfectible.

Cette prévision est fondée sur une lettre de cadrage établie et diffusée par le directeur général des services. Mais le contenu de ces lettres est beaucoup trop vague et indicatif pour servir de guide à l'élaboration du budget. La note pour 2009 n'est qu'un calendrier de réunions ; celle pour 2010 une liste d'intentions, sans indication chiffrée ; celle pour 2011 fait allusion à une programmation pluriannuelle des investissements pour la période 2010-2014, qui aurait été adoptée lors du vote primitif du budget 2010.

En réalité, ce document qui semble ne pas avoir été retrouvé, a fait l'objet d'une simple communication au conseil municipal du 11 février 2010. Dès lors, cette programmation n'a qu'une simple valeur indicative : elle ne s'impose pas vraiment aux services pour l'élaboration des budgets d'investissement dont il est cependant annoncé qu'ils sont plafonnés à 7 M€ (notes pour les exercices 2011 à 2013).

Effectivement, à partir de 2011, les budgets primitifs d'investissement prévoient une dépense de 7,5 M€ environ à l'exception notable de l'exercice 2013, pour lequel la prévision initiale était de 10 M€. Mais les décisions modificatives viennent totalement bouleverser ces prévisions. Les dépenses réelles d'investissement se sont élevées, en définitive à plus de 15 M€ entre 2011 et 2013, puis 14,2 M€ en 2015 et 11 M€ en 2015. Les prévisions budgétaires votées par le conseil municipal à l'occasion du budget primitif devaient être largement révisées au moment du vote des décisions modificatives.

Une programmation pluriannuelle des investissements a été établie en 2016, jusqu'en 2020. Mais elle n'a pas été adoptée par le conseil municipal et elle ne tient pas compte du coût de fonctionnement supplémentaire induit par les constructions nouvelles.

La chambre note que la note de préparation du budget primitif 2017 transmise par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre, fixe un cadre de travail aux services.

### 7.3- La fiabilité des comptes

#### 7.3.1- La création et le suivi des engagements

Les engagements et les factures sont centralisés auprès d'un agent de la direction des finances. L'engagement se fait sur pièces justificatives : devis, mise en concurrence de plusieurs fournisseurs, fiches de projet pour les dépenses non prévues. L'imputation dans le système d'information n'est possible qu'après vérification de la disponibilité budgétaire, et sur la base d'une lettre de commande (hors marché) ou d'un bon de commande (marché) rempli par le service demandeur, visé par le directeur du service, contrôlé et autorisé par un élu. Ce circuit est en place depuis 2007, la signature des lettres et bons de commande dans une limite de 20 k€ hors taxe ayant été confiée au DGS (arrêté du 30 juin 2009) jusqu'en 2012.

A partir de 2013, comme « *les services opéraient des virements de crédits en fonction de leurs besoins, modifiant ainsi les choix budgétaires opérés par les élus au moment du vote du budget et empêchant des économies potentielles* », la signature des lettres et bon de commande a été confiée à deux élus. Les délégations aux élus ne prévoient aucune limite financière.

Les marchés sont transmis en trois exemplaires par la direction des affaires juridiques à la direction des finances dont les agents les enregistrent dans le système d'information. Les bons de commandes ou les ordres de services peuvent être tous rattachés à un marché donné à l'aide de son identifiant.

Pour les achats hors marchés, est établie une lettre de commande annuelle concernant les achats récurrents auprès de certains fournisseurs. L'examen des lettres de commande transmises à la chambre pour l'exercice 2015, d'un montant total de 240 k€ environ, montre que pour ces fournisseurs, les montants unitaires commandés étaient de 500 €. Or les montants acquittés auprès des mêmes fournisseurs sont respectivement 12 538,19 €, 28 446,52 €, 1 233,15 € et 999,33 €. L'ordonnateur a fait valoir, dans sa réponse à la chambre, que « *quand bien même une minorité [de lettres de commande] n'aurait pas été signée, des factures ont bien été émises suite à des prestations réalisées par les prestataires* ».

D'une manière générale, les dépenses effectuées au profit du garage atteignent 149 506,92 € et celles imputées au compte 61522 pour l'entretien courant des bâtiments, souvent effectuées hors marchés contrairement à ce qu'imposait la réglementation pour de tels montant cumulés, s'élèvent à 318 024,10 €. Pour plusieurs d'entre elles, aucune lettre de commande ne semble avoir été signée.

Il ressort de ce qui précède que si le système d'information permet d'établir la liste des engagements et la dépense correspondante réellement effectuée, les insuffisances des processus d'imputation fragilisent la fiabilité des données.

#### 7.3.1- Des erreurs d'imputation comptable

L'examen de la gestion a mis en évidence des erreurs d'imputation comptable. Si les montants en jeu ne sont pas suffisamment significatifs pour compromettre la fiabilité des comptes, ces erreurs témoignent d'une insuffisante maîtrise de l'instruction comptable M14, pourtant extrêmement détaillée. L'ordonnateur s'est engagé à corriger ces erreurs.

#### 7.3.2- Le rattachement des produits et des charges à l'exercice auquel ils se rapportent

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice constitue une application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître, dans le résultat d'un exercice donné, les seules charges et produits qui s'y rapportent. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative.

Jusqu'en 2011, la commune ne procédait à aucun rattachement, il n'y avait que des reports. Par la suite, la procédure de rattachement a été mise en œuvre à l'exception notable des consommations de fluide dont les factures ne sont pas parvenues. L'examen des rattachements montre qu'ils sont en général surévalués de 30 k€ pour la période 2011-2015. D'une manière générale, les montants des rattachements opérés sont sans incidence sur la fiabilité du fait que la plupart des engagements sont soldés au cours de la période complémentaire qui s'étend sur toute la durée du mois de janvier.

#### 7.3.3- Les provisions

En application du principe comptable de prudence et des dispositions des articles L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être obligatoirement constituée par le conseil municipal dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune. Or, aucune provision n'a été constituée alors que le tribunal administratif de Lyon a informé le 9 février 2016 l'ordonnateur des poursuites que M. F. engageait contre la commune suite à son départ en janvier 2015 réclamant une somme de 40 k€ en réparation des préjudices qu'il aurait subis.

En application du 3<sup>ème</sup> paragraphe de l'article R. 2321-2 du CGCT une provision doit être constituée « *lorsque le recouvrement des restes à recouvrer malgré les diligences faites par le comptable public est compromis* ». Le montant de ladite provision doit être établi à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des informations communiquées par le comptable public. La commune n'a toutefois constitué aucune provision alors même que les montants à recouvrer atteignaient 237 446,18 € au 31 décembre 2015, aucune collaboration avec le comptable public n'ayant été mise en place pour s'assurer de la nécessité d'établir une provision.

La nomenclature comptable M 14 prévoit que peuvent être constituées des provisions pour gros entretien justifiées par un plan pluriannuel d'entretien. « *Le montant des provisions correspond au montant des travaux identifiés dans ce plan, établi par catégorie de travaux et éventuellement par nature d'immobilisation (exemple : par bâtiment ou groupe de bâtiments). En fonction de la politique d'entretien décidée par l'ordonnateur, le montant des PGE correspondra aux dépenses de gros d'entretien des cinq prochaines années au minimum, inscrites au plan pluriannuel* ».

Certains bâtiments communaux tels que le chalet des neiges, la maison des associations et la maison des sociétés, justifieraient que ces provisions soient constituées. De même la programmation pluriannuelle des investissements prévoit d'importants travaux sur des bâtiments communaux, pour un montant total de 1,7 M€, pour lesquels aucune provision n'a été constituée. Cette absence de provisionnement fausse le calcul du résultat de fonctionnement et prive la commune d'un instrument utile de pilotage des investissements.

#### 7.3.4- Les autres indicateurs de la fiabilité du bilan

Si les recettes et produits à classer figurent au bilan pour des montants dérisoires, les montants des immobilisations à l'état de l'actif et à l'inventaire comptable ne peuvent être confirmés faute que soit tenu un inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens. L'ordonnateur précise que « *le SITIV devait déployer un logiciel d'inventaire. Ce projet prenant beaucoup de retard, la commune a lancé une étude pour se doter directement d'un logiciel d'inventaire du matériel* ».

Par ailleurs, les indicateurs relatifs à la procédure d'apurement du compte 23 « immobilisations en cours », permettent d'apprécier la qualité du suivi comptable par la commune de ses immobilisations. Ce compte enregistre en effet de façon provisoire les constructions en cours. Dès que les ouvrages sont achevés et réceptionnés, ils font définitivement partie de l'actif de la commune et leur valeur finale doit être transférée au compte 21 « immobilisations corporelles ».

**Tableau 20 : Compte des immobilisations en cours**

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immobilisations corporelles en cours – Solde (A)	22 764 891	26 141 523	30 200 417	19 535 644	8 223 832	10 939 150	14 177 008
Immobilisations corporelles en cours – Flux (B)	2 931 012	3 376 632	4 058 895	6 596 239	4 389 433	5 660 449	3 237 858
Immobilisations corporelles – Solde (C)	83 440 266	84 578 550	85 013 958	104 486 829	124 781 192	128 871 463	130 540 937
Dépenses d'équipement de l'année et travaux en régie – Flux (D)	3 560 120	5 529 509	5 096 377	10 190 114	9 870 969	7 485 227	5 301 722
Solde des immo. en cours / dépenses d'équipement de l'année (y compris travaux en régie) (A)/(D)	6,39	4,73	5,93	1,92	0,83	1,46	2,67
Flux des immo. en cours / Solde des immo. en cours (B) / (A)	0,13	0,13	0,13	0,34	0,53	0,62	0,23
Solde des immo. en cours / Solde des immo. corporelles (A)/(C)	27,3 %	30,9 %	35,5 %	18,7 %	6,6 %	8,5 %	10,9 %

Source : comptes de gestion. Traitement CRC.

Le tableau ci-dessus montre que le stock des immobilisations en cours, qui devrait tendre à se rapprocher le plus possible du flux de ces mêmes immobilisations et être inférieur à celui des dépenses totales d'équipement, est en réalité bien trop élevé sur l'ensemble de la période à l'exception de l'année 2013. Ce constat indique un suivi insuffisant du compte 23, qui devrait être apuré selon une périodicité qui reflète davantage l'achèvement des constructions et leur intégration dans le patrimoine communal.

Le retard apporté à ce traitement comptable décale d'autant la date de départ des amortissements correspondants et fausse ainsi le montant total annuel des amortissements imputés au bilan et au résultat, pour les biens amortissables.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse sur ce point, que des améliorations étaient en cours depuis l'exercice 2016 en matière de gestion de l'actif de la commune, précisant ainsi que

« [...] on peut constater une tenue plus assidue suite à la réorganisation du service des finances ». La chambre en prend acte et encourage la collectivité à poursuivre les démarches en la matière.

## 8- LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la commune est apparemment saine avec un endettement extrêmement faible. Toutefois, cette situation tient en partie à une insuffisance d'entretien du patrimoine et d'investissements correspondants.

### 8.1- Le financement de l'investissement assuré en grande partie par l'autofinancement.

L'excédent brut de fonctionnement est très stable sur la période à 4,9 M€ en moyenne et traduit la stabilité des charges (22,7 M€ en moyenne) et produits de gestion (27,6 M€).

**Tableau 21 : Excédent brut de fonctionnement sur la période sous revue**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion	27 136 765	27 888 902	27 464 605	27 727 582	27 886 969	27 705 123	27 644 644
Charges de gestion	22 301 690	22 519 932	22 526 781	23 415 257	23 585 359	22 768 584	22 143 744
Excédent brut de fonctionnement	4 835 075	5 368 970	4 937 824	4 312 326	4 301 610	4 936 539	5 500 000

Source : comptes de gestion, traitement CRC

L'autofinancement brut est proche de l'excédent brut de fonctionnement, du fait de la faiblesse des charges financières et des produits et charges exceptionnels.

**Tableau 22 : Autofinancement net sur la période sous revue**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>4 682 457</b>	<b>6 055 305</b>	<b>4 651 620</b>	<b>4 292 921</b>	<b>4 548 122</b>	<b>4 794 433</b>	<b>5 404 455</b>	<b>34 429 311</b>
- Annuité en capital de la dette	294 949	319 679	3 255 337	88 678	66 181	72 318	17 725	4 114 866
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>4 387 508</b>	<b>5 735 627</b>	<b>1 396 284</b>	<b>4 204 243</b>	<b>4 481 941</b>	<b>4 722 114</b>	<b>5 386 729</b>	<b>30 314 446</b>

Source : logiciel ANAFI

À l'exception de l'exercice 2011, l'autofinancement net est resté stable sur la période, à 4,3 M€ en moyenne. Entre 2009 et 2015, la commune est parvenue à financer, sans recours à l'emprunt, 47 M€ de dépenses d'équipement, soit 6,7 M€ par an en moyenne. En outre, elle a accordé 7,7 M€ de subventions d'équipement et reconstitué son fonds de roulement à hauteur de 3,5 M€.

Les financements propres correspondants, d'un montant total de 58,2 M€<sup>70</sup>, sont constitués à plus de 50 % par la capacité d'autofinancement nette du remboursement des emprunts (30,3 M€), et 25 % par des subventions d'investissement reçues (15,6 M€). De surcroît, la commune a réduit de façon drastique son endettement qui est passé de 5,27 M€ en 2009 à 79 k€ en 2015, portant ainsi le ratio de dettes par habitant à 4€.

<sup>70</sup> 1 M€ a été neutralisé du total des financements propres disponibles (59,2 M€) dans la mesure où ont été soldées en 2012 trois opérations de location-vente remontant à 2004 et 2005. Le produit de cession correspondant au montant du cautionnement constitué alors ne concerne pas la période 2009-2015.

## 8.2- Un modèle de financement dont la soutenabilité n'est pas assurée

Le financement des investissements repose également pour une part significative sur des subventions d'équipement versées par d'autres collectivités. Ces subventions ont par nature un caractère précaire. En outre, la stabilité de l'autofinancement pourrait être remise en cause par la baisse ou l'atonie des produits de gestion conjuguées à une insuffisante maîtrise des charges.

8.2.1- Les ressources ne sont pas affectées de manière significative par la baisse de la dotation globale de fonctionnement

Le tableau ci-dessous montre que si la fiscalité reversée (essentiellement l'attribution de compensation versée par la Métropole), reste stable, les dotations et participations marquent une inflexion depuis 2013, du fait essentiellement de la baisse de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État dont le montant en 2015 est proche de celui de l'exercice 2009.

**Tableau 23 : Fiscalité reversée, dotations et participations sur la période sous revue**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 655 157	10 090 479	10 031 700	10 054 894	10 084 643	9 716 313	9 357 634
Dont dotation globale de fonctionnement	<b>6 616 867</b>	<b>6 882 877</b>	<b>7 051 114</b>	<b>7 159 626</b>	<b>7 154 436</b>	<b>7 021 767</b>	<b>6 651 557</b>
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	6 428 946	6 312 563	6 359 186	6 406 994	6 389 936	6 367 476	6 421 596
Dont attribution de compensation	6 224 301	6 051 503	6 049 686	6 049 686	6 037 630	6 037 630	6 037 630

Source : comptes de gestion, traitement CRC

Même si cette baisse est appelée à se poursuivre en 2017 et 2018, la progression des produits de la fiscalité locale reste très dynamique :

**Tableau 24 : Produits de la fiscalité locale sur la période sous revue**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit des impôts locaux	8 674 525	9 006 264	8 762 771	8 902 548	9 130 782	9 249 258	9 596 332	9 472 698

Source : comptes de gestion, traitement CRC et DGFIP, état n°1259 pour l'exercice 2016.

Ce dynamisme repose sur la nette progression des bases d'imposition, alors que les taux votés par le conseil municipal ont été constamment réduits au cours de la période sous revue. La progression relative des deux composantes du calcul du produit des impôts locaux est illustrées ci-après.

**Tableau 25 : Bases fiscales sur la période sous revue**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2016
Taxe d'habitation	14 294 870	14 534 340	15 074 855	15 586 530	16 213 477	16 138 842	17 225 855	21 %
Foncier bâti	17 747 738	18 387 807	19 127 695	19 552 802	20 125 969	20 670 946	21 217 257	20 %
Foncier non bâti	62 943	67 054	67 916	66 057	66 309	62 690	56 191	-11 %

Source : DGFIP, état n°1259.

**Tableau 26 : Taux des impôts locaux sur la période sous revue**

En %	2009			2010			2011			2012			2013			2014			2015			2015/2014	
	C	S	D	C	S	D	C	S	D	C	S	D	C	S	D	C	S	D	C	S	D	C	S
Taxe d'habitation	20,38	15,6	4,82	20,38	15,7	4,71	19,32	15,65	3,67	19,12	15,74	3,38	19	15,7	3,32	18,9	15,9	3,03	18,84	15,98	2,86	-7,56%	2,70%
Foncier bâti	31,84	22,7	9,15	31,84	22,8	9,09	30,2	22,89	7,31	29,74	22,96	6,78	29,39	22,8	6,64	29	22,7	6,35	28,83	22,48	6,35	-9,45%	-0,93%
Foncier non bâti	72,79	58,3	14,5	72,79	58,4	14,4	69	59,39	9,61	68,28	59,6	8,68	67	58,94	8,06	67	59,95	7,05	66,8	59,11	7,69	-8,23%	1,39%

Source : DGFIP, état n°1259. C=taux votés par la commune, S=taux moyen de la strate, D=C-S.

Pour l'exercice 2016, le conseil municipal a choisi de poursuivre sur la voie de la baisse des taux qui demeurent cependant élevés par rapport à la moyenne de la strate. Sans être négligeable, cette baisse n'a pas conduit à une diminution du montant des produits encaissés. Les recettes fiscales sont toutefois inférieures à la moyenne de la strate, compte tenu de la faiblesse relative des bases fiscales.

### 8.2.2- La difficulté à réduire les charges de fonctionnement

Les charges de personnel, déjà très élevées en début de période, ont connu une évolution très défavorable, passant de 64 % des charges de gestion courantes en 2009 à 70 % en 2015.

**Tableau 27 : Évolution des charges de personnel sur la période sous revue**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges de personnel	14 483 350	14 762 188	15 126 733	15 543 587	15 897 872	16 073 448	15 704 390
Charges courantes	22 415 733	22 600 580	22 717 003	23 648 331	23 783 196	23 026 243	22 357 418
Charges de personnel / charges courantes	64,6%	65,3%	66,6%	65,7%	66,8%	69,8%	70,2%

Source : comptes administratifs.

Le niveau très élevé de ce ratio<sup>71</sup> est l'indice d'une très forte rigidité de ces dépenses. En d'autres termes, la possibilité de les réduire de façon significative sur une période relativement brève est très faible. En effet, si la progression de la masse salariale a été contenue à 8 % sur l'ensemble de la période, le coût d'un ETP a progressé de 16 % entre 2010 et 2015, soit 3 % par an. Cette tendance est illustrée dans le tableau suivant qui montre aussi que, sur la même période, la commune a réduit ses effectifs de plus de 33 ETP.

**Tableau 28 : Coût d'un ETP sur la période sous revue**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2010
Charges de personnel	14 483 350	14 762 188	15 126 733	15 543 587	15 897 872	16 073 448	15 704 390	8%
Nombre d'ETP	ND	390,1	399,3	395,9	399,9	380,4	356,7	-33,4
Coût d'un ETP	ND	37 842	37 883	39 261	39 755	42 254	44 027	16%

Source : comptes administratifs

Malgré la baisse des dépenses de personnel en 2015 et 2016<sup>72</sup>, la rigidité de ces charges appelle la poursuite des efforts engagés en tenant compte du fait, qu'à ETP constants, une progression annuelle de 3 % du coût d'un ETP est un facteur de détérioration du ratio de rigidité des charges de personnel. Or la commune ne maîtrise pas totalement la progression de ce coût dont la dynamique est déterminée en partie par des facteurs externes tels que la progression des taux des cotisations sociales par exemple.

<sup>71</sup> Son niveau normal oscille entre 50 % et 55 % des charges de gestion courantes.

<sup>72</sup> 15 583 906€ selon l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre (compte administratif non communiqué).

Par ailleurs, la programmation pluriannuelle des investissements ne prend pas en compte tout le patrimoine communal qui nécessiterait de grosses réparations, tel que le chalet des neiges, la maison des associations ou la maison des sociétés. N'étant pas provisionnées dans les comptes, le financement de ces dépenses, inéluctables quelle que soit la décision prise sur le devenir de ces bâtiments, n'est pas assuré.

Enfin, l'objectif affiché d'un montant annuel de dépenses d'équipement de 5 M€ par an ne tient pas compte des coûts de fonctionnement des constructions nouvelles qui ont été programmées : nouveau groupe scolaire (5 M€), maison des âges de la vie et université populaire (1,7 M€) et maison des solidarités (1 M€). Or, pour le seul groupe scolaire, la commune estime les coûts de fonctionnement futurs à 500 k€ par an.

### **8.3- Les perspectives financières**

Les services financiers de la commune ont établi deux « rapports de perspectives » pour les exercices 2016 à 2020 ; l'un ne prévoit pas de recours à l'emprunt pour le financement des investissements, l'autre au contraire intègre un recours très modéré à ce mode de financement. Ces rapports demeurent des documents de travail, insuffisamment repris dans les documents à l'appui des débats d'orientation budgétaire.

A l'occasion de la préparation de ces débats, il appartient à l'ordonnateur, de présenter au conseil municipal, des scénarios d'évolution des finances communales qui reposent sur des hypothèses affinées et argumentées et qui tiennent compte de l'ensemble des investissements que nécessite le patrimoine de la commune.