



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
SA REPONSE**

COMMUNE DE BRIGNAIS
(Département du Rhône)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 10 septembre 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	7
1.1- La situation sociodémographique et géographique	7
1.1.1- Une population stable	7
1.1.2- Un territoire entre Monts du Lyonnais et Métropole de Lyon	7
1.2- La problématique des transports collectifs communaux	8
1.3- La gouvernance.....	9
1.3.1- L'organisation politique.....	9
1.3.2- L'organisation administrative	9
1.3.3- Le système d'information	9
1.3.4- Les relations avec le centre communal d'action sociale (CCAS).....	10
1.4- Les relations de la commune avec la communauté de communes.....	10
1.4.1- La commune et la gouvernance communautaire.....	10
1.4.2- Les relations financières avec la CCVG	11
1.4.3- Des adhésions à divers organismes	13
2- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	13
3- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	14
3.1- Les procédures et outils.....	14
3.1.1- Le contrôle interne	14
3.1.2- Le suivi de l'exécution budgétaire	15
3.1.3- Le système d'information financière	15
3.2- La fiabilité des comptes.....	16
3.2.1- Les opérations relatives aux immobilisations	17
3.2.2- Les provisions	18
3.2.3- Les opérations de fin d'exercice	19
3.2.4- Les engagements hors bilan	20
3.2.5- Les flux entre le budget principal et le budget annexe.....	21
3.3- Les orientations et la préparation budgétaires	22
3.3.1- La préparation budgétaire	22
3.3.2- Le rapport d'orientation budgétaire	22
3.3.3- Conclusion intermédiaire	23
4- LA SITUATION FINANCIÈRE	23
4.1- Les taux d'exécution	23
4.2- La formation de l'autofinancement	24
4.2.1- Les recettes de la section de fonctionnement.....	25
4.2.2- Les dépenses de la section de fonctionnement.....	27
4.3- La politique d'investissement	29
4.3.1- Le financement propre disponible.....	29
4.3.2- Les dépenses de la section d'investissement.....	30
4.4- La situation bilancielle	30
4.4.1- La dette	30
4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie.....	31
4.5- L'impact de la crise sanitaire.....	32
4.6- Conclusion intermédiaire.....	33
5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	33
5.1- Les effectifs.....	35
5.1.1- La répartition des effectifs par statuts et catégories	36
5.1.2- La procédure de recrutement.....	36
5.1.3- Les mutualisations et transferts de personnel	39
5.2- Le temps de travail	40
5.2.1- La durée hebdomadaire et annuelle	40
5.2.2- Les heures supplémentaires	42

5.2.3-	Le compte épargne-temps	44
5.2.4-	Les astreintes.....	46
5.2.5-	Les absences au travail.....	47
5.3-	Les règles de promotion et d'avancement	47
5.4-	Les éléments de rémunération.....	48
5.4.1-	Le régime indemnitaire	48
5.4.2-	La nouvelle bonification indiciaire	50
5.4.3-	Les avantages en nature	52
5.5-	Les collaborateurs de cabinet	53
5.6-	Les indemnités des élus	54
5.7-	Conclusion intermédiaire.....	55
6-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>55</u>
6.1-	L'organisation interne.....	55
6.2-	La passation et l'attribution des marchés	56
6.3-	L'exécution des marchés	56
6.4-	La stratégie d'achat de la commune	57
6.5-	Conclusion intermédiaire.....	57
7-	<u>LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER.....</u>	<u>58</u>
7.1-	Un patrimoine immobilier diversifié.....	58
7.2-	Des investissements programmés	58
7.3-	Les cessions et acquisitions	59
7.4-	Le suivi et l'entretien des bâtiments communaux.....	59
7.5-	Conclusion intermédiaire.....	61
8-	<u>LE PÔLE CULTUREL</u>	<u>61</u>
8.1-	Une gestion confiée à une régie culturelle.....	62
8.2-	La médiathèque.....	63
8.3-	L'offre culturelle et la fréquentation	65
8.4-	Le mode de gestion du Briscope depuis 2020	69
8.5-	Conclusion intermédiaire.....	70
9-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>71</u>
9.1-	ANNEXE 1 : Financement propre disponible et mobilisation du fonds de roulement.....	71
9.2-	ANNEXE 2: Échantillon des marchés contrôlés.....	72

SYNTHÈSE

La commune de Brignais, située à 15 km au sud-ouest de Lyon, entre la vallée du Rhône et les plateaux des monts du Lyonnais, compte 11 610 habitants au 1^{er} janvier 2020. Bénéficiant d'indicateurs sociaux favorables, sa population est restée stable sur la période contrôlée.

La qualité de l'information budgétaire et comptable produite par la commune est convenablement assurée. Elle a une bonne maîtrise de ses charges de gestion et dispose d'une situation financière saine confortée par un faible endettement et une forte capacité à financer ses investissements. Elle pourrait néanmoins améliorer le suivi de son inventaire et la qualité de ses imputations comptables. La chambre lui recommande, à titre prudentiel, de constituer des provisions pour risques et charges. La collectivité devra aussi veiller à la qualité du débat d'orientations budgétaires qui doit être enrichi notamment en matière d'engagements pluriannuels. La commune a commencé à mettre en œuvre la recommandation réitérée par la chambre, d'améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire en instaurant la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement et en perfectionnant sa programmation pluriannuelle des investissements.

Dans la continuité des recommandations du précédent contrôle, la chambre l'invite à consolider et moderniser la gestion de ses ressources humaines notamment en instaurant un pilotage stratégique étayé par des lignes directrices de gestion claires et partagées. Récemment mis en place, le service gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) constitue à cet égard un atout. La réussite des services communs avec la communauté de communes de la vallée du Garon et les autres communes membres offre par ailleurs, des perspectives prometteuses.

Globalement efficiente, la gestion de la commande publique est particulièrement structurée depuis 2019. Une stratégie d'achat claire et explicite a été mise en place dès 2017 ainsi qu'un guide de la commande publique détaillé, à l'usage des services, en juin 2019.

Si la commune n'a pas mis en place un schéma directeur pour sa stratégie immobilière, elle gère activement son patrimoine, dégageant ainsi des ressources significatives. Elle pourrait toutefois définir un plan d'action doté d'objectifs et d'indicateurs de résultat afin d'inscrire la gestion de ses équipements dans une perspective de développement durable.

Pourvue d'équipements culturels performants, en particulier d'une médiathèque qui démontre des capacités d'innovation et d'adaptation, elle dispose des moyens pour mettre en œuvre une politique culturelle plus ambitieuse. Il lui faudra pour cela réinterroger la pertinence du mode de gestion de ces activités et travailler à leur découplage organisationnel et territorial. La nouvelle organisation du service culturel devrait permettre d'y parvenir notamment à travers l'élaboration avec les partenaires locaux et intercommunaux, d'un projet à l'échelle d'un territoire plus étendu.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place dès l'exercice 2021, un mécanisme de provisionnement pour risques et charges conformément aux dispositions des articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT et de l'instruction M14.

Recommandation n° 2 : dès le débat d'orientations budgétaires 2022, renforcer la prospective sur l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel dans le rapport d'orientations budgétaires, conformément au code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3 : clarifier et mettre à niveau les outils et le pilotage des ressources humaines afin de définir, dès 2021, une stratégie pluriannuelle en la matière, conformément aux obligations légales relatives aux lignes directrices de gestion.

Recommandation n° 4 : procéder aux prochains recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions des articles 3 à 3-3 et 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Recommandation n° 5 : dans le délai d'un an à compter du renouvellement de l'assemblée délibérante, supprimer le régime dérogatoire des congés d'ancienneté de façon à revenir à la durée légale annuelle de 1 607 heures pour tous les agents.

Recommandation n° 6 : faire évoluer en 2022 la prime de fin d'année, par exemple en prenant en compte les montants versés dans le cadre du nouveau régime indemnitaire.

Recommandation n° 7 : améliorer la prévision budgétaire en poursuivant la mise en place de la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement pour les opérations les plus importantes. *Recommandation réitérée.*

Recommandation n° 8 : améliorer le suivi des associations notamment en matière de valorisation des prestations en nature. *Recommandation réitérée.*

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Brignais pour les exercices 2014 à 2020, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 30 juillet 2020, adressée à M. Serge BERARD, maire de la commune. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Paul MINSSIEUX, a également été informé le 13 août 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ les relations financières et juridiques avec la Communauté de Communes de la Vallée du Garon ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la gestion des équipements communaux.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le vendredi 2 avril 2021 avec M. Serge BERARD. Il a également eu lieu le vendredi 2 avril 2021 avec M. Paul MINSSIEUX assisté de Mme Solange VENDITTELLI, ancienne adjointe.

Lors de sa séance du 28 avril 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 3 juin 2021 à M. Paul MINSSIEUX, pour ce qui concerne sa gestion et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 10 septembre 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1- La situation sociodémographique et géographique

1.1.1- Une population stable

Brignais compte 11 610 habitants en 2020. La population municipale connaît une faible augmentation (+ 0,54 %) depuis 2012 par rapport à celle constatée dans le département du Rhône (+ 5,26 %). Cette évolution est due principalement à un solde migratoire négatif, l'excédent naturel augmentant de façon modérée (taux annuel moyen de 0,6 % entre 2012 et 2017 pour 0,8 % dans le département et 0,4 % en Auvergne-Rhône-Alpes).

Tableau 1 : Évolution de la population de la commune de Brignais

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Nombre d'habitants	11 547	11 551	11 581	11 555	11 513	11 442	11 610	0,1 %

Source : population totale INSEE entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année.

Les indicateurs sociaux de la commune sont favorables. Le taux de chômage qui atteignait 9,2% en 2017, était inférieur au taux national (13,9 %) et au taux régional (11,9 %). Le taux de pauvreté de 9 % en 2018 était aussi inférieur au taux national (14,8 %). Le revenu médian par unité de consommation était, à 25 090 €, supérieur de 9 % à celui du Rhône (22 990 €) et de 15,5 % au revenu médian national (21 730 €)¹. La situation sociale de la population brignairote reste toutefois diversifiée avec 10 % des habitants résidant dans le quartier des Pérouses, quartier prioritaire de la politique de la ville.

La structure des logements comprend essentiellement des résidences principales (94 %) et 63 % des résidents sont propriétaires contre 58 % au niveau national. 76 % des actifs travaillent dans une autre commune, ce qui fait de Brignais une commune résidentielle de la métropole lyonnaise

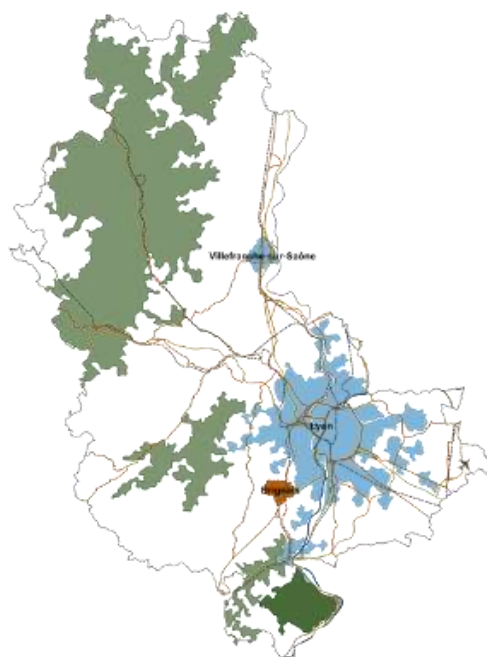
1.1.2- Un territoire entre Monts du Lyonnais et Métropole de Lyon

Brignais se situe à 15 km au sud-ouest de Lyon, entre la vallée du Rhône et les plateaux des monts du Lyonnais. D'une superficie de 10,4 km², la commune est à la limite entre zones urbaines et territoires ruraux. L'agriculture ne représente toutefois que 0,2 % de son activité économique dont l'essentiel est constitué par le commerce, les transports et les services divers (66,9 %). La densité de sa population de 1 104 habitants/km² est pratiquement deux fois supérieure à celle du département du Rhône (567 habitants/km²).

Malgré sa proximité territoriale avec la métropole de Lyon, la commune est membre de la communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG). Située aux confins sud-ouest de la métropole lyonnaise, au cœur de la CCVG, longée par le Rhône à l'est, elle tire profit du dynamisme des échanges économiques et commerciaux de la zone.

Elle bénéficie d'une bonne desserte autoroutière (A6, A7, A450) et d'une liaison ferroviaire de type tram-train qui la relie à Lyon Saint-Paul. Elle est distante par la route d'environ 15 minutes de la gare de Perrache, de 25 minutes de celle de la Part Dieu et de 30 minutes de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry.

¹Source : INSEE, chômage « au sens du recensement » de la population, taux relatifs aux 15 à 64 ans.

Figure 1 : Brignais dans le département du Rhône

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique

1.2- La problématique des transports collectifs communaux

Afin de restaurer l'offre de transports en commun sur le territoire communal suite à la réorganisation du service départemental des cars du Rhône à la rentrée scolaire de septembre 2016, la municipalité a créé une navette municipale permettant de rejoindre la métropole à Saint-Genis-Laval en heures creuses. Par ailleurs, une navette des entreprises connecte la gare de Brignais, desservie par le tram-train de l'Ouest lyonnais, et la zone d'activités de Sacuny. Une prolongation du tram-train jusqu'à Givors est envisagée pour éviter une saturation du parking de la gare.

La commune avait sollicité, en vain, en octobre 2018, l'adhésion au syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL).

Dans la continuité de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, la CCVG a délibéré le 26 janvier 2021 pour devenir autorité organisatrice de la mobilité et se substituer ainsi dans cette compétence aux communes membres dont les conseils ont délibéré dans le même sens. Elle sera l'interlocutrice du nouvel établissement public local qui succèdera au SYTRAL et pourra notamment porter les dossiers de Brignais où la part des transports en commun dans les déplacements domicile-travail est très faible².

² Observatoire des territoires sur la base des données INSEE : cette part est de 8 %, soit 7,2 points en dessous de la moyenne nationale, alors que la part de la voiture est presque 10 points au-dessus.

1.3- La gouvernance

1.3.1- L'organisation politique

L'ancien ordonnateur durant la période sous revue est M. Paul MINSSIEUX, maire de Brignais à partir de janvier 2006. L'ordonnateur actuel est M. Serge BERARD, élu maire lors de la réunion du conseil municipal du 3 juillet 2020. Parmi les 33 élus du conseil, 25 appartiennent à la majorité.

Au début de la période sous revue, neuf adjoints au maire³ et autant de conseillers municipaux bénéficiaient d'une délégation. Depuis le renouvellement du conseil municipal en 2020, 18 élus bénéficient d'une délégation : huit adjoints et dix conseillers municipaux.

1.3.2- L'organisation administrative

L'organisation administrative a peu évolué sur la période. Le changement de gouvernance en 2020 n'a pas modifié substantiellement l'organisation des services.

La directrice générale adjointe, également directrice du centre communal d'action sociale (CCAS), est placée sous l'autorité du directeur général des services (DGS). Le dernier organigramme (septembre 2020) montre des liens directs entre le maire et les services de police municipale, de la communication et du protocole.

Une délégation de signature pour les commandes de faible montant, inférieures à 1 500 €, a été donnée au DGS ainsi qu'à de nombreux responsables de service durant la précédente mandature. Malgré la communication d'une liste attestant de mises à jour les délégations consécutives aux élections de 2020 n'ont pas été produites à la chambre. La chambre rappelle que les précédentes décisions sont caduques et que seul le maire élu en 2020 peut désormais accorder une délégation aux agents municipaux.

1.3.3- Le système d'information

La commune n'a pas encore mis en place de schéma directeur de son système d'information. En revanche, il existe une cartographie applicative qui dénote une bonne connaissance du portefeuille d'applications de la commune et facilite son évolution. En outre, l'appropriation des outils se fait de façon systématique par des formations organisées pour les nouveaux agents ou, en complément, à la demande des services.

Par ailleurs, en matière de protection des données et dans la continuité d'un audit externe, la commune a confié à son archiviste la fonction de déléguée à la protection des données (DPD) par arrêté du maire du 26 novembre 2018, six mois après l'entrée en vigueur du règlement général européen de protection des données (RGPD). Cette collaboratrice référencée auprès de la CNIL, a été formée dès sa prise de fonction et intégrée au réseau des DPD Ain-Rhône-Loire et au groupe de travail RGPD animé par l'association Numéricité.

En termes de sécurité, il n'existe pas de document de cadrage des habilitations, ce qui constitue une faille de sécurité. De façon générale, la politique de sécurité du système d'information est peu documentée même si la commune s'en est préoccupée en centralisant auprès du service informatique la gestion des mots de passe et en formalisant un plan de sauvegarde de ses données.

La chambre invite la commune à formaliser son schéma directeur informatique, à renforcer et mieux documenter sa politique de sécurité, dans la mesure où les cyberattaques contre les

³ Nombre ramené à 8 en septembre 2018.

systèmes d'information publics se multiplient, et à définir une stratégie en la matière. En s'appuyant sur la déléguée à la protection des données elle devra également prioriser les chantiers pour satisfaire aux obligations du RGPD.

1.3.4- Les relations avec le centre communal d'action sociale (CCAS)

Les services du CCAS travaillent en étroite relation avec ceux de la commune. Ils apparaissent dans le même organigramme et relèvent du service de l'action sociale. Ils disposent d'un comité technique commun et une convention de groupement de commandes a été nouée en 2015 entre les deux entités dans le cadre d'une mutualisation. Selon l'ordonnateur, les services de la petite enfance seront rattachés à la commune au 1^{er} janvier 2022 et ne relèveront donc plus du CCAS.

En 2014 et 2020, par délibérations du conseil municipal, la commune a fixé à huit le nombre d'élus désignés en son sein pour siéger au conseil d'administration du CCAS. Elle verse au CCAS une subvention d'équilibre de plus de 533 000 € chaque année dont plus de 355 000 € pour les services de la petite enfance. La subvention s'établit en 2020 à 571 200 €. Elle est relativement stable depuis 2014 puisqu'elle n'a augmenté en moyenne chaque année que de 0,3 %. Toutefois, elle représente plus de 26 % de la part des subventions de fonctionnement attribuées par la commune, lesquelles sont légèrement inférieures à 2,2 M€ en 2020.

1.4- Les relations de la commune avec la communauté de communes

1.4.1- La commune et la gouvernance communautaire

Brignais est la ville la plus importante de la communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG). Cette dernière exerce cinq des sept compétences obligatoires fixées par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : aménagement du territoire communautaire, développement économique et touristique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), accueil des gens du voyage et collecte et traitement des ordures ménagères. Les deux autres, l'eau et l'assainissement, sont restées de compétence communale. Elle exerce en outre cinq compétences supplémentaires et deux facultatives :

- ♦ protection et mise en valeur de l'environnement ;
- ♦ logement et cadre de vie, notamment l'élaboration d'un PLH ;
- ♦ création ou aménagement et entretien de la voirie communautaire ;
- ♦ création, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- ♦ action sociale d'intérêt communautaire ;
- ♦ bâtiments de la gendarmerie ;
- ♦ développement et promotion de l'agriculture sur le territoire.

L'article L. 5211-17 du CGCT dispose que « *les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.* » Ces transferts sont décidés par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et des communes. Durant la période sous contrôle, la politique de la ville a été transférée à ce titre. Détaillé infra dans la partie relative aux mutualisations de personnels entre la commune et la CCVG, ce transfert a été incomplet puisque le service concerné est revenu en gestion municipale à compter du 1^{er} avril 2018 après avoir été transféré à la CCVG le 1^{er} avril 2015.

La CCVG ayant opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) à compter du 1^{er} janvier 2000 par délibération du 21 décembre 1999, est substituée à ses communes membres pour l'application des dispositions relatives à l'ensemble de la fiscalité professionnelle⁴. Elle perçoit également la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) et la taxe additionnelle afférente, la taxe d'habitation⁵, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et vote les taux correspondants. Ce régime est encadré par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI). Celui-ci prévoit la création, entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis à ses dispositions et les communes membres, d'une commission locale chargée d'évaluer les charges transférées (CLECT). Il prévoit également le versement d'une attribution de compensation (AC) dont l'objet est de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés à l'occasion du passage en fiscalité professionnelle unique et lors de chaque transfert de compétence.

1.4.2- Les relations financières avec la CCVG

1.4.2.1- *L'attribution de compensation*

Les compétences transférées de la commune à la communauté de communes ont fait l'objet d'évaluations financières précisées dans les comptes rendus de la CLECT de la CCVG.

L'attribution de compensation perçue par la commune est plus élevée en fin qu'en début de période malgré les compétences transférées durant celle-ci : voirie, politique de la ville, GEMAPI et terrains familiaux locatifs. Des services communs ont également été créés : application du droit des sols, informatique, commande publique et affaires juridiques. Toutefois, les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT instaurent une simple faculté, pour les établissements à FPU, d'imputer le coût de ces derniers sur l'AC.

En 2013, l'attribution de compensation s'élevait à 4,6 M€. Elle avait logiquement diminué en 2014 suite au transfert partiel de la voirie de la commune à la CCVG. L'évaluation des coûts a été effectuée sur la moyenne annuelle des trois exercices précédents. Une nouvelle baisse de 50 000 € est intervenue en 2015 pour prendre en compte le transfert à la CCVG de la compétence politique de la ville acté par délibération de cette dernière du 30 juin 2015. Le rapport de la CLECT cité par cette délibération n'est pas fourni.

En 2016, le montant de l'AC perçue par la commune a augmenté fortement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur l'explique par l'évolution des modalités d'exercice de la compétence voirie par la CCVG. Il décrit le nouveau dispositif dont les composantes ne sont que partiellement confirmées par les pièces produites. La CLECT a évalué les conséquences sur l'AC de ce changement lors de sa réunion du 4 novembre 2015. Celles-ci ont été approuvées par délibération de la CCVG du 15 décembre 2015.

En 2018, lors du transfert de la compétence GEMAPI, la CCVG a délibéré à nouveau et suivi l'avis de la CLECT, qui s'appuyait sur le V 1° bis de l'article 1609 nonies C du CGI pour ne pas modifier le montant de l'AC à ce titre. A contrario, selon cette même délibération, les services communs font l'objet de retenues sur attribution de compensation à partir de cette année-là. Concernant le service informatique commun, malgré les stipulations de la convention de création de ce service, ce ne sera le cas qu'à partir de 2020.

Aussi le produit de l'attribution de compensation versée par la communauté de communes, évalué à 4,3 M€ en 2020, progresse-t-il annuellement de 1,7 % sur la période.

⁴ Il s'agit de la contribution économique territoriale (CET), des impositions forfaitaires de réseau (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

⁵ L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu la suppression de la taxe d'habitation. Elle s'effectue progressivement entre 2020 et 2023. Depuis le 1^{er} janvier 2021 cette taxe n'est plus perçue par le bloc communal.

La commune n'a jamais délibéré sur les évolutions d'attribution de compensation en contravention avec l'article 1609 nonies C du CGI. Bien que celles-ci aient été présentées lors des débats d'orientation budgétaire, les délibérations prenant acte de leur tenue ne sauraient se substituer aux délibérations exigées par les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI suivantes :

- ♦ V-1°, 4^{ème} alinéa : « Le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut procéder à une réduction des attributions de compensation qu'après accord des conseils municipaux des communes intéressées. » ;
- ♦ V-1°bis : « Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressés, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges. »

La chambre rappelle que selon les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI précitées, une délibération des communes membres est obligatoire pour permettre une réduction des attributions de compensation ainsi que pour en fixer le montant librement comme en 2016 et 2018. En revanche, la fixation des retenues sur attribution de compensation relatives aux services communs et leurs évolutions ne sont pas soumises à ce formalisme, en vertu de l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui dispose que « les effets de ces mises en commun sont réglés par convention. »

1.4.2.2- La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire a pour objet, à partir de critères prédéfinis, d'instaurer une solidarité financière entre un EPCI et ses communes-membres. La CCVG a mis en place cette dotation. En effet, selon l'article L. 5211-28-4 du CGCT elle s'impose aux communautés de communes qui, comme elle, n'ont pas adopté de pacte financier et fiscal, ont mis en place la FPU et sont signataires d'un contrat de ville. Elle la verse directement aux communes concernées.

Elle a retenu les deux critères définis par la loi : écart de revenu par habitant et insuffisance du potentiel fiscal de la commune par rapport à l'EPCI et un critère supplémentaire, les bases de taxes professionnelles figées à 2010. Les ressources issues de la dotation de solidarité communautaire ont diminué de 189 000 € depuis 2014 pour passer à 1,1 M€ en 2020.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de cette dotation et de l'AD durant la période sous revue :

Tableau 2 : Détail de la fiscalité reversée à la commune

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM	Var. 2014- 2020	Var. 2014- 2020 en %
Attribution de compensation brute	3 889	3 839	4 515	4 515	4 422	4 428	4 309	1,7 %	420	11 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 303	1 303	935	1 255	979	1 056	1 114	- 2,6 %	- 189	- 15 %
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	5 192	5 142	5 450	5 769	5 401	5 484	5 423	0,7 %	231	4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

1.4.3- Des adhésions à divers organismes

Outre la CCVG, la commune est membre de plusieurs syndicats ainsi que du pôle funéraire public de la Métropole de Lyon. Le tableau ci-après retrace ces adhésions :

Tableau 3 : Adhésions et participations de la commune à des organismes de regroupement

Nom de l'organisme de regroupement	Montants versés en 2019 (en €)
Syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY)	0
Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau du Sud-Ouest Lyonnais (SIDESOL)	0
Syndicat intercommunal Aqueduc romain du Gier (SIARG)	2 878
Syndicat Rhodanien de Développement du Câble (SRDC)	2 321
Syndicat de mise en valeur, d'aménagement et de gestion du bassin versant du Garon (SMAGGA)	33 877
Syndicat pour la station d'épuration de Givors (SYSEG)	59 835
Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères Sud-Rhône (SITOM)	0
Pôle funéraire public de la Métropole de Lyon (prise de participation par l'achat de 6 actions)	3 000

Source : commune, retraitement CRC

2- LE SUIVI DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion, relatif aux exercices 2006 à 2011, a donné lieu à un rapport d'observations définitives du 2 mai 2013 qui comportait les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire en étudiant la possibilité de mettre en place la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement pour les opérations les plus importantes.

Recommandation n° 2 : Améliorer le suivi des associations notamment en matière de valorisation des prestations en nature.

Recommandation n° 3 : Poursuivre l'effort entrepris en se dotant d'outils permettant une gestion plus dynamique et réactive dans le domaine des ressources humaines.

L'amélioration de la prévision et du suivi de l'exécution budgétaire est abordée dans le corps du rapport. La recommandation est réitérée. La chambre constate le commencement de la mise en œuvre de celle-ci, intervenu depuis l'envoi des observations provisoires. Il se concrétise par une délibération du 16 juin 2021 ouvrant une opération de restructuration du groupe scolaire Jean Moulin gérée en autorisations de programme et crédits de paiement. La commune devra veiller à sa traduction budgétaire.

La valorisation des prestations en nature au profit des associations n'a pas été mise en œuvre. Cela se manifeste notamment par l'absence de cette information dans la colonne dédiée de l'annexe B1.7 des comptes administratifs de la période. La recommandation est réitérée. La chambre prend toutefois acte du travail de recensement et de chiffrage de toutes les catégories d'aides apportées aux associations engagé en 2021 dont la commune lui a transmis le résultat en réponse aux observations provisoires.

En matière de gestion des ressources humaines, la chambre n'a pas constaté d'évolution notable depuis le précédent contrôle. Une partie est consacrée à ce thème avec de nouveaux développements et recommandations.

3- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Le budget de la commune de Brignais comprend un budget principal et un budget annexe, géré par la régie culturelle autonome (RCAVB) sans personnalité morale, relevant tous deux de l'instruction budgétaire et comptable M14. Les services financiers de la commune gèrent également le budget principal du CCAS et son budget annexe de la résidence autonomie « Les Arcades » qui ne sont pas concernés par le présent contrôle des comptes et de la gestion. Le CCAS est en effet, selon les dispositions de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, un établissement public administratif, personne morale de droit public distincte de la commune. Aux comptes administratifs 2019, le budget annexe de la RCAVB équivalait à moins de 5 % du budget principal, hors reports et restes à réaliser.

Tableau 4 : Volumes financiers BP et BA (en M€)

Budget principal			
Fonctionnement		Investissement	
Recettes	14,88	Recettes	4,70
Dépenses	13,78	Dépenses	4,89
Budget annexe RCAVB			
Fonctionnement		Investissement	
Recettes	0,70	Recettes	0,07
Dépenses	0,68	Dépenses	0,26

Source : comptes administratifs 2019 (budgets principal et annexe)

Le service des finances dispose de six agents représentant 5,5 équivalents temps plein (ETP), dédiés à la préparation et au suivi budgétaire : une responsable, une adjointe, une référente recettes, une référente comptable et deux gestionnaires comptables. Il est placé sous l'autorité du directeur général des services, responsable des ressources internes qui comprennent, outre les finances, les ressources humaines, les affaires générales et l'accueil, la prévention des risques professionnels et les archives.

3.1- Les procédures et outils

La qualité de l'information budgétaire et comptable repose en premier lieu sur celle des procédures de contrôle interne et des outils qui les supportent tels les systèmes d'information.

3.1.1- Le contrôle interne

La mise en place d'un contrôle interne n'est pas une obligation réglementaire mais relève d'une pratique de bonne gestion. La charte nationale du 21 mars 2014 relative à la fiabilité des comptes publics locaux le présente comme un « *axe privilégié de fiabilisation des comptes publics locaux* ». Elle le définit comme « (...) *l'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale.* » Il doit permettre à la collectivité de « *s'assurer de la réalisation et l'optimisation de ses opérations financières, de la protection de ses actifs et ressources financières, de la qualité des informations comptables et financières retracées dans ses comptes ainsi que du respect du cadre normatif encadrant la tenue des comptes.* ». Elle préconise une approche par les enjeux et par les risques afin de proportionner le coût du contrôle interne aux besoins définis. Trois principes président à sa conception : organisation, documentation et traçabilité.

La commune n'a pas instauré de contrôle interne formalisé. Elle n'a pas fait l'objet, durant la période sous revue d'audits internes ou externes pour identifier les zones de risque auxquelles elle pourrait être confrontée en matière de fiabilité comptable et mettre en place un plan d'action approprié.

Des pratiques de contrôle interne contribuent toutefois à sécuriser et fiabiliser ses opérations financières : justification de l'ensemble des écritures comptables, échanges réguliers avec le comptable pour assurer la qualité des imputations... Cette démarche n'est cependant ni organisée globalement au sein de la collectivité, ni suffisamment documentée malgré l'engagement en 2019 d'une démarche en ce sens⁶. À ce titre, il n'existe pas de partenariat conventionné avec le comptable public. La commune a indiqué avoir priorisé la consolidation de son service des finances depuis 2015 et n'avoir pu poursuivre le travail débuté en 2019 en raison de la période préélectorale puis de la crise sanitaire. La chambre invite donc la commune à reprendre ce travail et à conclure pour le moins une convention de partenariat avec le comptable lui permettant notamment de sécuriser son cycle budgétaire et comptable.

3.1.2- Le suivi de l'exécution budgétaire

En cours d'exercice, les services reçoivent mensuellement, pour contrôle, un suivi de leurs crédits faisant apparaître les montants inscrits pour chaque ligne, le réalisé et le disponible. Ils peuvent ainsi ajuster leurs engagements comptables prévisionnels aux engagements juridiques réalisés ou prévus. Ce contrôle est doublé par celui du service des finances. La communication entre le service des finances et les services opérationnels est continue tout au long de l'exercice et s'exerce notamment par des points réguliers sur le suivi de l'exécution, en particulier au moment de la préparation des décisions modificatives et du budget supplémentaire. Plus spécifiquement pour les marchés publics, deux à quatre bilans sont réalisés chaque année.

La chambre a également observé un circuit de traitement des factures rigoureux bien que pas encore totalement dématérialisé au stade de la réception puisque certains fournisseurs n'utilisent pas la plateforme Chorus malgré des relances régulières par les services. À cet égard, les services de la commune ont noté un effet accélérateur du confinement imposé par la crise sanitaire en 2020.

Une carte d'achat a été mise en place pour les directions d'école afin de simplifier la commande de certaines fournitures scolaires dans le cadre d'un marché attribué à un fournisseur unique. Elle a permis de réduire le nombre de factures et de raccourcir les délais grâce à un engagement annuel saisi dans le logiciel et la possibilité de commander en ligne. La sécurisation de son utilisation est assurée par le plafonnement des dépenses sur le site de l'établissement bancaire effectué par le service des finances pour chaque carte sur la base des crédits votés et du réalisé de l'année précédente.

Ce dispositif de pilotage et de suivi de l'exécution budgétaire est à la fois rigoureux, impliquant pour les services et non dénué d'innovations telle la carte d'achat. Au regard des taux d'exécution décrits supra il n'est toutefois pas encore suffisamment efficace.

3.1.3- Le système d'information financière

La commune utilise le même logiciel de gestion financière depuis 2007, implanté dans un grand nombre de collectivités territoriales. Il comporte plusieurs modules qui permettent notamment d'effectuer la préparation budgétaire, de créer et éditer les maquettes budgétaires,

⁶ Les services ont procédé au recensement des indicateurs financiers mis en place afin de formaliser le contrôle comptable et financier : suivi de la trésorerie, de la dette... assortis d'objectifs opérationnels.

de saisir et suivre les différentes étapes de la chaîne comptable, de gérer les flux dématérialisés avec le comptable public, y compris sur le parapheur électronique.

Il est interfacé avec les logiciels « enfance » et « paie » et permet la saisie des marchés et leur suivi. Le module interrogation offre notamment la possibilité d'élaborer et éditer des tableaux de bord budgétaires, quand ils n'existent pas déjà dans le logiciel, pour suivre les taux de réalisation, par exemple. La clôture comptable et l'ouverture des exercices suivants est assurée par un module dédié. Le logiciel permet également d'éditer un état spécifique mensuel pour la masse salariale qui est transmis au directeur général des services, aux responsables des ressources humaines et de la gestion prévisionnelle des emplois après l'édition de la paie.

3.2- La fiabilité des comptes

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

- ♦ la comptabilité d'engagement et les opérations courantes de gestion ;
- ♦ les comptes d'immobilisation ;
- ♦ les opérations de cession ;
- ♦ les travaux en régie ;
- ♦ le rattachement à l'exercice des charges et des produits ;
- ♦ l'affectation du résultat du budget principal ;
- ♦ les opérations sous mandat.

La chambre a constaté :

- ♦ une bonne maîtrise de la comptabilité d'engagement et un apurement régulier des comptes transitoires ou d'attente et des avances versées sur commande d'immobilisations ;
- ♦ un solde des immobilisations en cours par rapport aux comptes d'immobilisations définitives qui a baissé sur l'ensemble de la période et se situe à un niveau très faible malgré l'accroissement des dépenses d'équipement de près d'un tiers, la commune procédant convenablement aux écritures d'apurement ;
- ♦ un bon suivi comptable des opérations de cession ;
- ♦ des notes annuelles de clôture d'exercice claires qui relèvent de bonnes pratiques tout comme la procédure de rattachement mise en place ;
- ♦ une affectation régulière du résultat de fonctionnement du budget principal ;
- ♦ une opération sous mandat concernant des travaux d'aménagement du centre-ville accomplis pour le compte de la CCVG soldée en 2019 qui n'appelle pas d'observation du point de vue de sa neutralité budgétaire.

Par ailleurs, la commune a déclaré ne pas réaliser de travaux en régie. Le compte 72 n'a effectivement pas été activé au cours de la période sous revue ni au budget principal ni au budget annexe. En cohérence, l'annexe A11 « État des travaux en régie » est déclarée sans objet dans les comptes administratifs.

Les parties qui suivent présentent de façon plus détaillée les sujets appelant des observations particulières ou des recommandations.

3.2.1- Les opérations relatives aux immobilisations

3.2.1.1- Le suivi du patrimoine

La production d'annexes devant accompagner le budget primitif et le compte administratif, sur la variation du patrimoine est rendue obligatoire par l'instruction M14 avec notamment les états retraçant les entrées (A10.1) et sorties (A10.2) ainsi que les cessions (A10.3). Leur complétude permet d'apprécier la situation patrimoniale de la collectivité. En 2018 pour la RCAVB le compte administratif ne comporte pas d'annexe A10.3 alors que deux cessions ont été constatées au compte 775 et que l'annexe A10.2 est mouvementée pour un montant total de 2 290€. Pour le reste, les annexes A10.1 et A10.2 des deux budgets sont complètes et cohérentes respectivement avec les dépenses d'équipement et le compte 775.

L'instruction M14 dispose également que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.* » Elle précise que l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent correspondre et que cela repose en particulier sur la qualité des échanges d'informations entre eux. C'est ce qui permet d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité ainsi que sur sa valorisation. En l'espèce, les états de l'actif du comptable correspondent presque parfaitement à l'inventaire comptable de l'ordonnateur pour le budget annexe avec un écart qui représente 0,5 % du total de l'actif figurant à l'état du comptable.

Pour le budget principal l'écart est un peu plus élevé. Les immobilisations financières représentent 91 % de celui-ci. Il provient d'une part de l'enregistrement à l'inventaire comptable de la Ville au compte 2764 « créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé » d'une opération désignée « cession OPAC ORU des Pérouses » à hauteur de 450 000 € et de deux emprunts affectés au pôle culturel représentant 394 000 € qui ne figurent logiquement pas, ou seulement partiellement pour les emprunts, à l'état de l'actif du comptable.

Les services municipaux ont indiqué avoir commencé, à la demande du maire, un recensement sur pièce afin de procéder à une mise à jour des sorties d'inventaire, les entrées étant prises en compte régulièrement. La chambre encourage la commune à poursuivre ce travail en collaboration avec le comptable public afin d'obtenir une parfaite adéquation entre les deux documents.

3.2.1.2- Les participations et autres immobilisations financières

Constituent des participations, les droits détenus par une collectivité dans le capital d'établissements publics, semi-publics ou privés matérialisés ou non par des titres. Les participations imputées au compte 26 (participations et créances) et autres immobilisations inscrites au compte 27 (autres immobilisations financières).

L'annexe C2 du compte administratif, « *liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier* », doit retracer ces participations ainsi que les engagements aux titres des délégations de service public, garantie ou cautionnement d'emprunt, subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

Si la commune renseigne cet état pour le budget principal, elle n'y mentionne pas les participations qu'elle détient sur la période. L'état C2 n'est en outre pas renseigné pour le budget annexe.

Or, la commune détient des participations imputées sur les deux budgets. Même si ces diverses immobilisations représentent des montants faibles, la chambre invite la commune à tenir à jour les états annexes correspondants afin d'apporter une information complète sur ses engagements.

3.2.1.3- Les amortissements

L'amortissement des biens acquis à compter du 1^{er} janvier 1996 est une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants (article L. 2321-2 du CGCT). L'instruction budgétaire et comptable prévoit des durées obligatoires pour les frais d'études, d'insertion, de recherche et de développement, relatifs aux documents d'urbanisme ainsi que pour les brevets et les subventions d'équipement et propose des durées indicatives pour les autres immobilisations. Dans ce dernier cas l'assemblée délibérante doit préciser les durées d'amortissement pour chaque bien ou catégorie de biens. Elle peut confier à l'ordonnateur le soin de déterminer la durée d'amortissement d'un bien à l'intérieur des durées minimales et maximales qu'elle a fixées pour la catégorie à laquelle il appartient.

Elle peut également fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur, ou dont la consommation est très rapide, s'amortissent en un an.

La commune de Brignais a fixé les procédures d'amortissement par quatre délibérations, deux pour le budget principal et deux pour le budget annexe. Le mode d'amortissement, précisé à l'annexe A3 des comptes administratifs des deux budgets, est linéaire. Les écritures d'amortissement sont correctement passées.

Par délibération du 1^{er} décembre 2016, la commune a, par ailleurs, décidé de la neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements des subventions d'équipements versées, dès l'exercice 2017 comme l'y autorise l'article R. 2321-1 du CGCT tel que modifié par le décret 2015-1846 du 29 décembre 2015. Elle a fixé les durées d'amortissement de ces subventions à 5 ans par une délibération du 21 décembre 2005.

L'annexe A3, imposée par l'instruction M14, qui précise les méthodes comptables utilisées en matière d'amortissement est présente dans tous les comptes administratifs des deux budgets. Elle est concordante avec les délibérations concernant les durées d'amortissement.

En matière d'amortissement, la commune respecte les dispositions légales et réglementaires et celles de l'instruction M14.

3.2.2- Les provisions

En application des dispositions combinées des articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance* » ou « *d'une procédure collective* », en particulier au titre des garanties d'emprunts, et « *lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public* ». Une provision peut aussi être constituée lorsqu'une charge future est identifiée et évaluée, notamment pour les comptes épargne temps (CET) comme le prévoit l'instruction M14.

Durant la période, la commune n'a constitué de provision, ni au budget principal, ni au budget annexe. Elle n'a pas non plus réalisé de reprise de provision antérieure et n'a pas de provisions en cours. Pourtant, selon les listes des contentieux présentés en conseil municipal pendant la période sous revue, la commune a connu 43 contentieux. Or, cinq d'entre eux ont abouti à la condamnation de la commune, pour un montant cumulé de 3 000 €. Malgré la faiblesse des condamnations, il n'était pas possible de conclure à l'absence de risque pour se dispenser de provisionner.

La chambre a relevé également un état des CET qui fait ressortir des volumes significatifs justifiant la constitution de provisions, d'autant qu'il s'agit d'un risque certain qui peut être précisément évalué sur la base des consommations antérieures et des stocks, tous les jours épargnés devant être provisionnés. Il apparaît par ailleurs que la commune n'a pas réalisé de travail de recensement des risques ou charges futures auxquels elle pourrait être confrontée. Ce travail peut être réalisé en lien avec le contrôle interne à mettre en place.

La chambre recommande à la commune la mise en place d'un mécanisme de provisionnement pour risques et charges qui répond au principe comptable de prudence et permet de respecter les principes comptables d'indépendance des exercices et de sincérité qui ont valeur constitutionnelle, comme le rappelle le comité de fiabilité des comptes locaux (CFCL)⁷.

3.2.3- Les opérations de fin d'exercice

3.2.3.1- Les subventions transférables

Les subventions qui servent à réaliser des immobilisations amortissables doivent, en application de l'instruction M14, être imputées au compte 131, « subventions d'équipement transférables », puis faire chaque année l'objet d'une reprise progressive à la section de fonctionnement jusqu'à disparaître du bilan selon le rythme prévu pour l'amortissement de l'immobilisation. La reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 et au crédit du compte 777 « quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat ». Il s'agit d'opérations d'ordre budgétaire. Les différents comptes concernés ont évolué comme suit durant la période sous revue pour le budget principal :

Tableau 5 : Amortissement des subventions transférables

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde c/131	33 495	199 428	251 065	235 541	490 268	625 027
Débit c/1391	1 760	3 557	24 822	33 203	465 623	52 454
Crédit c/777	1 760	3 557	24 822	33 203	465 623	52 454

Sources : comptes de gestion, budget principal.

Il en ressort que des mouvements de reprise ont bien eu lieu. Le pic de 2018 s'explique principalement par la régularisation de l'amortissement de deux subventions relatives à une opération datant de 2008 concernant le terrain familial des Vallières destiné aux gens du voyage, dans la perspective du transfert de sa gestion à la communauté de communes de la vallée du Garon. La régularisation s'est élevée à 431 152 €, soit 93 % des reprises constatées cette année-là.

La chambre encourage l'ordonnateur à poursuivre ce mouvement vertueux en s'assurant de l'exhaustivité de ces opérations de reprise, afin d'éviter de devoir à nouveau procéder à une régularisation de cette ampleur qui entache la qualité des comptes.

3.2.3.2- Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépense qu'en recette, contribue à la sincérité budgétaire. En fonctionnement, pour les communes de plus de 3 500 habitants qui doivent procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice, ils ne concernent que les opérations engagées n'ayant pas donné lieu à rattachement. En dépenses ils sont constatés en l'absence de service fait au 31 décembre de l'exercice ou d'incidence significative sur le résultat. Pour les recettes, il s'agit de celles qui sont certaines et n'ont pas été mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire. En investissement, pour toutes les

⁷ Guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges, CCFL, octobre 2015, page 3 notamment.

communes, les RAR correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre. Ils sont en outre pris en compte dans l'affectation du résultat.

La commune n'établit pas d'état de restes à réaliser en fonctionnement. Les tableaux qui suivent présentent les restes à réaliser en investissement :

Tableau 6 : Restes à réaliser en dépenses

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RAR dép. d'équipement (c/20, 21 et 23)	1 186 279	823 977	1 898 349	2 481 215	2 389 896	1 734 038
RAR immobilisations financières (c/27)	0	0	0	0	0	0
RAR subventions d'investissement (c/13)	0	0	0	0	0	0
Dotations fonds divers et réserves (c/10)	0	0	0	0	133 820	0
Total	1 186 279	823 977	1 898 349	2 481 215	2 523 716	1 734 038
Total dépenses réelles d'investissement (mandats émis)	3 678 716	4 259 481	4 408 857	3 498 863	5 721 691	4 426 151
<i>RAR / dépenses d'investissement</i>	<i>32,2 %</i>	<i>19,3 %</i>	<i>43,1 %</i>	<i>70,9 %</i>	<i>44,1 %</i>	<i>39,2 %</i>

Source : comptes administratifs, budgets principal et annexe.

Tableau 7 : Restes à réaliser en recettes

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RAR subventions d'investissement (c/13)	178 290	64 404	5 200	577 450	989 416	766 966
RAR Emprunts et dettes assimilées (c/16)	75	0	0	0	0	0
RAR immobilisations en cours (c/23)	0	0	0	0	0	0
Dotations fonds divers et réserves (c/10)	0	0	0	0	0	0
Autres immobilisations financières (c/27)	0	0	0	0	0	0
Total	178 365	64 404	5 200	577 450	989 416	766 966
Total recettes réelles d'investissement (titres émis)	2 602 823	3 205 424	1 869 041	3 099 445	3 242 050	3 153 605
<i>RAR / recettes d'investissement</i>	<i>6,85 %</i>	<i>2,01 %</i>	<i>0,28 %</i>	<i>18,63 %</i>	<i>30,52 %</i>	<i>24,32 %</i>

Source : comptes administratifs, budgets principal et annexe.

Les restes à réaliser qui figurent aux comptes administratifs de la commune et de la RCAVB sont concordants avec les états des restes approuvés par le comptable public. En outre, la commune a pu produire les pièces justificatives des restes à réaliser des deux budgets à la demande de la chambre pour un échantillon des dépenses et recettes parmi les plus significatives de chaque exercice.

Un peu supérieur à 41 % des dépenses d'investissement, le volume moyen des restes à réaliser en dépenses est significatif sur la période, ce qui traduit une exécution lente ou des engagements en fin d'exercice.

En recettes, en revanche, le volume moyen des RAR est modéré, à 13,8 % des recettes d'investissement.

3.2.4- Les engagements hors bilan

Il s'agit d'engagements susceptibles d'avoir dans l'avenir une incidence financière ou patrimoniale pour la collectivité. La commune est concernée notamment au titre des garanties d'emprunt.

Les annuités des emprunts garantis par la commune, hors ceux destinés à la création des logements sociaux conformément aux dispositions de l'article L. 2252-2 du CGCT, ajoutées aux annuités de sa propre dette représentaient au 31 décembre 2019, 5,88 % des recettes

réelles de fonctionnement, très loin du seuil de 50 % fixés par les articles L. 2252-1 et D. 1511-32 du CGCT et en dessous des 7,11 % du début de période.

Par ailleurs, la commune est engagée à l'égard du syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise (SIGERLY), syndicat mixte ouvert qui regroupe la Métropole de Lyon et 66 communes du Rhône, et assure pour leur compte des missions de service public dans le domaine des énergies, telles la concession de la distribution d'électricité et de gaz, la dissimulation coordonnée des réseaux, l'éclairage public. À ce titre, elle prend en compte la fiscalisation par celui-ci des opérations de dissimulation et d'enfouissement de réseaux électriques effectuées de 2006 à 2018. Pour l'exercice 2019, le montant total des annuités concernées s'élevait à 217 559 €. En début de période, elle était également engagée envers le syndicat départemental des énergies du Rhône (SYDER) pour un montant annuel de 18 528 € correspondant à des versements de sommes par annuité pour des opérations qu'il réalisait pour son compte. Ce montant a ensuite diminué jusqu'à extinction en 2017. Ces engagements sont retracés à l'annexe B1.5 des comptes administratifs.

Les garanties d'emprunt n'appellent pas d'observation au regard de leur régularité. En revanche, l'inscription des engagements de la commune à l'égard du SYDER à l'annexe B1.5 n'apparaît pas conforme. En effet, cet état retrace des engagements hors bilan, ce qui n'est pas le cas d'un prix payé en contrepartie d'une prestation qui doit figurer au bilan.

3.2.5- Les flux entre le budget principal et le budget annexe

Afin de disposer de comptes fiables, il est nécessaire que les charges et produits d'un service annexe s'imputent directement dans le budget annexe de ce service. Lorsque la collectivité effectue des prestations pour le compte du service, elle établit une facturation au plus tard en fin d'exercice sur la base du coût de revient de la prestation, lorsqu'il peut être aisément déterminé, ou selon une répartition forfaitaire.

Les écritures concernant les prestations réciproques entre le budget principal et le budget annexe devraient être équilibrées au regard des comptes sur lesquels elles s'imputent. Ce n'est pas le cas pour les mises à disposition de personnel et les frais payés par le budget principal devant être remboursés par le budget annexe. À titre d'exemple, une somme de 134 514 € enregistrée en 2018 par la commune comme remboursement de frais par le budget annexe (c/70872) correspond en fait au solde des mises à disposition réciproques de personnels entre la commune et le CCAS dont une partie concerne « Les Arcades ». Ils auraient donc dû être inscrits au compte 70873 « remboursements de frais par les CCAS ». Ces erreurs d'imputation sont aussi la cause de la difficulté à retracer dans ces flux la subvention de fonctionnement du budget principal au budget annexe. La chambre rappelle, en outre, que les principes comptables ne permettent pas de contracter les recettes et les dépenses ce qui exclut des remboursements de soldes.

Par ailleurs, certains flux réciproques transitent par des comptes de bilan devant fonctionner en miroir : comptes de rattachement (compte 181) et opérations particulières (comptes 4434 et 4438), subventions d'équipement et créances immobilisées. Les opérations intéressant le compte de rattachement et les subventions d'équipement n'appellent pas d'observations. La situation est en revanche moins claire pour les opérations particulières pour lesquelles des écarts existent entre les montants enregistrés en débit au budget principal et ceux enregistrés en crédit au budget annexe. Même en neutralisant les erreurs d'imputation et les opérations qui ne concernent pas la RCAVB, les écritures des deux budgets ne s'égalisent pas comme elles le devraient.

Dans ces conditions, il est difficile par la lecture des comptes et des documents budgétaires de se forger une opinion, sur l'état des relations réciproques entre le budget annexe et le budget principal. La chambre invite donc la commune à mettre fin à la pratique de contraction

des recettes et des dépenses, à clarifier et mettre à jour l'enregistrement comptable des flux réciproques entre son budget principal et son budget annexe, notamment en veillant à leur correcte imputation comptable. L'ordonnateur s'est engagé à revoir ces imputations avec le comptable, sans toutefois communiquer de calendrier afférent. La chambre prend acte de cet engagement et sera attentive à sa mise en œuvre.

3.3- Les orientations et la préparation budgétaires

3.3.1- La préparation budgétaire

La commune a entrepris en 2020 le recensement et la mise à jour des procédures financières et comptables afin de mettre en place un classeur regroupant l'ensemble du processus financier. Porté par la direction des finances, ce travail n'avait pas abouti au début du contrôle mais la commune a pu néanmoins produire des procédures formalisées.

Grâce à un séquençage rigoureux, les budgets primitifs peuvent être votés en décembre de l'année précédant l'exercice considéré. Un budget supplémentaire voté en mai de l'exercice permet le report des résultats. La chambre relève le caractère méthodique de la préparation budgétaire effectuée par la commune.

3.3.2- Le rapport d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT impose, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la tenue, dans les deux mois précédant l'examen du budget, d'un débat au conseil municipal sur un rapport relatif aux orientations budgétaires et aux engagements pluriannuels envisagés. Depuis l'exercice 2014, ce rapport est complété d'une présentation de « *l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune* » qui deviendra à partir de l'exercice 2016 « *la structure et la gestion de la dette* ». L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, impose la présentation, pour l'ensemble des budgets des collectivités, « *(des) objectifs concernant* :

- ♦ 1° *L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;*
- ♦ 2° *L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. »*

Les conditions de déroulement de ce débat sont fixées par le règlement intérieur de l'assemblée délibérante. En outre, dans les communes de plus de 10 000 habitants et depuis l'exercice 2016, le rapport d'orientation budgétaire doit comporter « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs.* » Il précise en particulier « *l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* » Il doit être transmis au préfet et au président de l'EPCI de rattachement.

La composition du rapport est fixée à l'article D. 2312-3 du CGCT, au regard duquel la chambre a examiné les rapports présentés au conseil municipal.

La commune a pris en compte et parfois anticipé les évolutions de l'encadrement juridique du débat d'orientation budgétaire pendant la période sous contrôle. Ainsi, le débat a eu lieu pour chaque exercice de la période sous revue sur la base d'un rapport d'orientation. Elle a par ailleurs souhaité en dynamiser et faciliter la présentation en conseil municipal par l'utilisation d'un diaporama diffusé à l'ensemble des élus. Depuis 2016, la commune a choisi de présenter les orientations relatives à la RCAVB dans un rapport spécifique. La commune a pu produire les délibérations ou pièces attestant que le conseil municipal a pris acte de chaque débat d'orientation budgétaire de la période mais pas les courriers de transmission des rapports au président de la CCVG. Selon elle, lors du mandat précédent ces rapports étaient remis en

main propre à celui-ci, par ailleurs adjoint aux finances du maire de la commune qui, à ce titre, assurait la présentation du rapport d'orientation budgétaire au conseil municipal.

Il ressort de l'examen des rapports qu'ils contiennent des éléments communs, plus succincts pour le budget annexe, présentés selon un ordonnancement qui évolue dans le temps. Les rapports 2019 et 2020 prennent en compte l'obligation fixée par l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 précité. Malgré leurs qualités pédagogiques et leur clarté, ils ne répondent toutefois pas complètement à l'objectif de l'article précité du CGCT.

En ce qui concerne l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel la masse salariale est présentée dans sa globalité sans information sur sa structure alors qu'elle représente la moitié des charges de gestion. La durée effective du travail dans la commune n'est pas évoquée de façon générale, seuls sont présentés les changements de quotités de travail individuelles. En second lieu, les engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, ne sont pas abordées.

La chambre recommande donc à la commune d'enrichir le volet ressources humaines du rapport d'orientation budgétaire en produisant toutes les informations prescrites par le code général des collectivités et de développer les éléments prospectifs, afin de mieux éclairer l'assemblée délibérante. Elle l'invite en outre à formaliser la transmission de ce rapport à la présidente de la CCVG.

3.3.3- Conclusion intermédiaire

La qualité de l'information budgétaire et comptable produite par la commune est convenablement assurée. Le service finances est bien organisé, et associe toutes les parties prenantes à l'objectif de fiabilité. Quelques améliorations pourraient toutefois être apportées, notamment en matière de rapprochement de l'inventaire physique des immobilisations avec l'état de l'actif de la comptable, de provisions pour risques et charges, de flux réciproques entre le budget principal et le budget annexe et concernant la qualité des éléments présentés au conseil municipal lors du débat d'orientation budgétaire en matière d'engagements pluriannuels.

4- LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière repose essentiellement sur le budget principal de la commune bien que des données consolidées puissent être utilisées ponctuellement.

4.1- Les taux d'exécution

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement mandatées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Les taux d'exécution de la commune restent faibles pour les dépenses de fonctionnement, sur toute la période, et particulièrement en 2019. Les prévisions sont sous évaluées en matière de recettes de fonctionnement en moyenne sur la période, dénotant un excès de prudence de la commune. Elle pourrait en particulier enregistrer ses produits de cession lors du vote des décisions modificatives qui intervient au dernier trimestre de chaque exercice et mieux ajuster ses prévisions de recettes fiscales. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il estimait la prudence nécessaire en matière de recette « *tout en essayant d'être au plus près de la réalité afin de respecter le principe de sincérité budgétaire.* »

Hors restes à réaliser, la réalisation des recettes d'équipement est erratique sur la période et se situe à des niveaux éloignés d'une prévision réaliste. En 2016, la commune a encaissé des subventions qu'elle n'avait pas anticipées. Enfin, la réalisation des dépenses d'équipement est particulièrement faible avec une moyenne inférieure à 60 % des dépenses votées. En incluant les restes à réaliser en dépenses et en recettes d'équipement, les taux d'exécution avoisinent 100 % en recettes. Ils s'établissent à près de 93 % en dépenses, ce qui reste insuffisant.

Jusqu'à présent, la commune ne gère pas ses dépenses d'équipement en autorisations de programme et crédits de paiement. Dès lors, les dépenses à engager ou restant à réaliser devaient être inscrites au budget en crédits de paiement, dans leur totalité. Cela induisait un taux d'exécution faible pour les grandes opérations telle que celles conduites entre 2016 et 2018 qui ne peuvent être exécutées sur un seul exercice et d'importants restes à réaliser.

Du fait de la surévaluation des dépenses prévisionnelles et de la sous-évaluation des recettes, notamment en fonctionnement, la commune prélève 6,9 points de ressources qui restent inutilisées.

La chambre réitère la recommandation du précédent rapport concernant l'amélioration de la prévision budgétaire en poursuivant la mise en place de la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement pour les opérations les plus importantes. Elle a commencé à le faire en juin 2021 pour l'opération de restructuration du groupe scolaire Jean Moulin, sous réserve de sa traduction budgétaire.

Tableau 8 : Taux d'exécution du budget principal

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2014 /19
Dépenses réelles de fonctionnement.	96,2 %	94,66 %	96,22 %	97,13 %	95,82 %	94,08 %	96,14 %
Recettes réelles de fonctionnement	101,35 %	102,92%	103,23 %	104,12 %	103,40 %	103,25 %	103 %
Dépenses d'équipement Hors RAR	62,76 %	68,15 %	58,58 %	46,34 %	60,97 %	62,98 %	59,50 %
Dépenses d'équipement y.c RAR	89,58 %	87,21 %	96,34 %	90,48 %	95,91 %	95,68 %	92,89 %
Recettes d'équipement hors RAR	63,02 %	100,82%	214,48%	23,73 %	58,13 %	93,24 %	58,94 %
Recettes d'équipement y.c RAR	98,12 %	111,76%	217,85%	100,80%	99,60 %	93,24 %	102,19 %

Source : comptes administratifs, calcul CRC

4.2- La formation de l'autofinancement

La chambre analyse en particulier la situation financière d'une collectivité au regard de son excédent brut de fonctionnement⁸ (EBF) et de sa capacité d'autofinancement brute⁹ (CAF brute).

⁸ L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes, est la ressource fondamentale de la commune pour financer ses dépenses d'équipement, indépendamment des produits et charges financières et exceptionnelles.

⁹ La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent du fonctionnement utilisable pour financer l'investissement après prise en compte des charges d'intérêt de la dette.

Tableau 9 : Formation de l'autofinancement de la commune de Brignais

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Évol. 2014/2020
Produits de gestion (A)	13 492	13 697	13 485	13 076	12 872	13 230	13 362	- 0,2 %	- 1,0 %
-Charges de gestion (B)	11 511	11 513	11 153	11 313	11 113	11 461	11 629	0,2 %	1,0 %
= EBF (A - B)	1 981	2 184	2 332	1 764	1 759	1 769	1 733	- 2,2 %	- 12,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	14,7 %	15,9 %	17,3 %	13,5 %	13,7 %	13,4 %	13,0 %		
+/- Résultat financier	- 224	- 134	- 103	- 94	- 80	- 67	- 53	- 21,3 %	- 76,2 %
+/- Autres produits et charges excep. Réels	34	22	15	63	11	96	5	- 28,3 %	- 86,5 %
= CAF brute	1 791	2 073	2 244	1 732	1 689	1 798	1 684	0,1 %	- 5,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	13,3 %	15,1 %	16,6 %	13,2 %	13,1 %	13,6 %	12,6 %		

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La commune a fait un effort pour maîtriser ses charges qui augmentent peu sur la période. Toutefois, avec une diminution des produits de gestion aussi importante que l'augmentation des charges de gestion, l'EBF de la commune connaît une régression. Elle est, calculée en moyenne, de 2,2 % par an sur la période mais elle intervient plus précisément en 2017, année de prise en charge du FPIC par la commune, comme indiqué infra à propos des reversements de fiscalité. Depuis l'EBF est relativement stable. En 2020 il ne représente plus que 13 % des produits de gestion de la commune contre 14,7 % en 2014.

La CAF brute progresse en début de période ce qui s'explique par une progression des produits exceptionnels et surtout par une diminution des frais financiers, la commune réduisant son endettement par ailleurs. Néanmoins, elle diminue à compter de 2017 connaissant ainsi une évolution identique à l'EBF sur la durée. La CAF brute représente en 2020 12,6 % des produits de fonctionnement. En 2019¹⁰ elle se situe à 157 € par habitant contre une moyenne nationale de la strate de 196 €, soit un écart de 19,9 %.

La situation financière de la commune reste néanmoins saine.

4.2.1- Les recettes de la section de fonctionnement

4.2.1.1- L'évolution des produits de gestion

Les produits se composent essentiellement des ressources de la fiscalité, qu'elle soit propre à la commune ou reversée par le groupement intercommunal. Les recettes de la fiscalité représentaient moins de 80 % de la totalité des produits de gestion en 2014. En 2020, ils en constituent plus de 86 %.

Les produits de la fiscalité directe augmentent de plus de 24 % entre 2014 et 2020. La fiscalité nette reversée à la commune, comprenant notamment l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire, diminue en raison du prélèvement pour le fonds de péréquation intercommunale et communale, dès lors les ressources fiscales totales progressent de seulement 1 % en moyenne annuelle. Les dotations diminuent de moitié sur la période sous revue, résultat de la diminution d'un peu plus de 1 M€ de la dotation globale de fonctionnement entre 2015 et 2020, dont une partie est due à la prise en compte des écarts de richesse entre communes en considération de leur potentiel fiscal par habitant¹¹.

En 2020 les produits de gestion progressent malgré une diminution des ressources d'exploitation, consécutive à la crise sanitaire.

¹⁰ Compte individuel de la commune accessible sur collectivites-locales.gouv.fr.

¹¹ Dernier alinéa du III de l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Tableau 10 : Composition et évolution des produits de gestion 2014-2020

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM	Var. 2020/14
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 515	5 750	5 852	6 035	6 233	6 513	6 853	3,4 %	24,3 %
+ Fiscalité reversée	5 223	5 173	5 481	5 093	4 720	4 784	4 726	- 1,7 %	- 9,5 %
= Fiscalité totale (nette)	10 739	10 924	11 333	11 128	10 953	11 297	11 579	1,0 %	7,8 %
+ Ressources d'exploitation	717	974	720	706	805	914	746	5,0 %	4,1 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 036	1 799	1 432	1 242	1 114	1 019	1 036	- 12,9 %	- 49,1 %
= Produits de gestion (A)	13 492	13 697	13 485	13 076	12 872	13 230	13 362	- 0,4 %	-1 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

4.2.1.2- Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres perçues par la commune sont en augmentation de 3,4 % par an sur la période pour s'établir à près de 6,9 M€ en 2020, en raison d'une dynamique favorable des bases d'imposition. Ces dernières connaissent une augmentation physique très positive, tant pour la taxe d'habitation (+ 2,7 % en moyenne par an) que pour le foncier bâti (+ 2,9 % en moyenne annuelle) et bénéficient de la revalorisation forfaitaire votée par le parlement dans la loi de finances. Les taux communaux, inférieurs à la moyenne de la strate, n'ont pas augmenté sur la période. Le produit fiscal par habitant est plus faible que la moyenne de la strate. En 2019, par exemple, il représente 479 € par habitant contre 559 € pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants¹².

La commune avait voté en 1999 une majoration de l'abattement pour charges de familles sur la taxe d'habitation, en vigueur sur la période sous revue, avant la réforme de cette imposition. Les taux d'abattement sont respectivement de 10 % par personne pour les deux premières personnes à charges, puis de 25 % à partir de la troisième personne à charge.

Utilisant la fiscalité comme levier de sa politique environnementale et foncière, la commune avait également voté en 2009 un abattement de 50 % du produit de sa taxe foncière pour les logements anciens ayant fait l'objet d'une rénovation énergétique, ainsi que pour les logements neufs répondant aux critères du label BBC (bâtiment basse consommation). Cette exonération est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010 pour une durée de cinq ans après l'achèvement des dépenses d'équipement ou de la construction.

En 2016, la commune a modifié sa politique d'exonération fiscale. Par une délibération du 22 septembre 2016, le conseil municipal a décidé de restreindre à compter de 2017 l'exonération de deux ans pour les constructions nouvelles à usage d'habitation à celles ayant fait l'objet d'un prêt conventionné ou d'un prêt aidé par l'État. La même année, par une délibération du 7 juillet 2016, elle a relevé le taux d'abattement spécial pour les personnes handicapées de 10 % à 20 %, à compter de 2017.

L'effet de ces abattements a peu d'influence sur les produits. Il représente en 2019, un montant de 226 000 € pour la taxe d'habitation et de 29 000 € pour la taxe foncière. Ils sont inférieurs par habitant à la moyenne de la strate, avec 23 € contre 117 €¹³.

Le produit des taxes indirectes sur les activités de services et les activités industrielles diminuent sur la période de 100 000 €, tandis que celui des droits de mutation à titre onéreux augmente de 9,5 % en moyenne par an pour un gain de près de 270 000 € entre 2014 et 2020¹⁴.

¹² Source, comptes individuels des collectivités sur collectivites-locales.gouv.fr.

¹³ Source : ibidem.

¹⁴ Les droits de mutation à titre onéreux représentent 640 826 € en 2020.

Tableau 11 : Taux des taxes 2014-2020

En %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Taxe d'habitation (dont THLV*)	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31	
Taxe foncière s/ propr bâties	16,11	16,11	16,11	16,11	16,11	16,11	16,11
Taxe foncière s/ propr non bâties	47,32	47,32	47,32	47,32	47,32	47,32	47,32

Source : états 1259 et comptes administratifs – THLV : taxe d'habitation sur les logements vacants.

Tableau 12 : Évolution forfaitaire des bases 2014-2020

en %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effet forfaitaire des bases	0,9 %	0,9 %	1 %	0,4 %	1,2 %	2,2 %	+ 0,9 % / + 1,2 % ¹⁵
Effet physique des variations de base	1,1 %	3,2 %	0,3 %	0,6 %	2,6 %	1,8 %	NC

Source : lois de finances, états 1259, retraitement CRC

4.2.1.3- Les reversements de fiscalité

Sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier moyen agrégé par habitant constaté au niveau national. Une répartition « *de droit commun* » entre l'EPCI et les communs membres est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction de leurs richesses respectives, mesurées par leur contribution au potentiel fiscal agrégé (PFIA). Toutefois, par dérogation, l'organe délibérant de l'EPCI peut procéder à une répartition alternative.

La commune est contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) depuis 2017 pour plus de 700 000 €. Auparavant, cette contribution était versée par la CCVG pour ses communs membres. Ce fonds constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal.

Par ailleurs, la commune est prélevée sur ses impôts locaux chaque année de près de 50 000 € au titre de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). L'article 55 de la loi SRU impose, dans les communes de plus de 3 500 habitants - 1 500 habitants en Ile-de-France - appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 25 % du total des résidences principales d'ici 2025, et de 20 % pour les communes situées sur des territoires dont la situation locale ne justifie pas un renforcement des obligations de production. Les communes dont le taux de logements est inférieur sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales. Ce prélèvement est utilisé pour soutenir la construction de logements sociaux.

En dehors de ces reversements de fiscalité, la commune perçoit une contribution nette du fonds national de garantie individuelle des ressources de 31 000 € par an.

4.2.2- Les dépenses de la section de fonctionnement

4.2.2.1- L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion ont crû de près de 119 000 € entre 2014 et 2020. Alors que les charges à caractère général diminuent de 64 000 €, les subventions versées augmentent de près de 107 000 €. Les deux postes s'établissent respectivement à 2,3 M€ et 2,2 M€ en 2020.

¹⁵ En 2020, le taux est différencié : 0,9 % pour la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les contribuables qui la payent encore (environ 20 % de foyers les plus aisés) et + 1,2 % pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale ainsi qu'à la taxe foncière.

Les charges de personnel augmentent de 155 000 € entre 2014 et 2020 mais leur augmentation moyenne par an est faible (+ 0,4 %). Les autres charges de gestion diminuent légèrement.

4.2.2.2- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général connaissent une diminution sensible en début de période jusqu'en 2018 avant de se rapprocher de leur niveau de 2014 en fin de période. Elles augmentent en 2020 de près de 100 000 €. Comme les dépenses liées à la crise sanitaire sont imputées parmi les services extérieurs divers, leur suivi est impossible à partir d'une simple lecture des comptes. Par ailleurs, la commune a fait appel à des contrats de prestations de services externalisés. Leur montant passe de 269 000 € en 2014 à 319 000 € en 2020.

4.2.2.3- Les charges de personnel

Jusqu'au milieu de l'année 2017, la commune imputait le régime indemnitaire sur le compte 64112. Depuis le passage au RIFSEEP, elle a inclus le nouveau régime indemnitaire dans la rémunération principale au 6411 comme l'instruction comptable le lui permet. Il n'a donc pas été possible de retraiter le régime indemnitaire dans la présente analyse.

En 2019, les charges de personnel s'élèvent à près de 6,3 M€, soit 549 € par habitant, contre 655 € pour la strate. Elles constituent 54,5 % des charges de gestion de la collectivité. L'évolution annuelle moyenne de ces charges sur la période est de 0,1 %, celle de la rémunération du personnel titulaire est de 1,3 %.

Tableau 13 : Les charges de personnel 2014-2020

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle 2014 /19
Rémunérations du personnel titulaire	3 557	3 546	3 453	3 767	3 684	3 792	3 593	1,3 %
dont Rémunération principale	2 665	2 675	2 646	3 276	3 599	3 705	3 500	6,8 %
dont Régime indemnitaire voté par l'assemblée y compris IHTS	759	735	687	399	72	74	78	- 37,2 %
dont Autres indemnités (dont SFT, NBI, indemnité de résidence)	133	136	120	91	14	13	14	- 36,9 %
Rémunérations du personnel non titulaire	798	833	775	605	631	653	676	- 3,9 %
Autres rémunérations	23	30	18	14	0	0	0	- 68,4 %
Atténuations de charges	101	60	87	70	69	16	37	- 30,7 %
Rémunérations du personnel	4 277	4 350	4 159	4 315	4 246	4 430	4 233	0,7 %
Charges totales de personnel	6 257	6 359	6 134	6 312	6 099	6 284	6 412	0,1 %

Source, comptes de gestion, retraitement CRC. * 2020, données provisoires.

4.2.2.4- Les subventions versées

Le montant des subventions de fonctionnement est de près de 2,2 M€ en 2020. Il augmente de 0,8 % par an sur la période. Le montant des subventions attribuées aux associations est stable. Celui de la subvention d'équilibre à la régie culturelle progresse de 1,9 % par an.

En 2020, la commune a versé une subvention d'équilibre à la maison de retraite « les Arcades » de 95 500 €.

Tableau 14 : Les subventions de fonctionnement 2014-2020

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Subventions de fonctionnement	2 078	2 106	2 072	1 971	2 221	2 247	2 185	0,8 %
<i>Dont subvention au CCAS</i>	560	580	549	434	530	511	571	0,3 %
<i>Dont subvention à la RCAVB</i>	508	535	540	559	559	559	553	1,9 %
<i>Dont sub. autres établissements publics</i>	78	44	41	42	186	250	138	
<i>Dont sub. aux personnes de droit privé</i>	932	949	942	937	946	927	922	- 0,1 %

Source, comptes de gestion, retraitement CRC.

4.2.2.5- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont constituées des contingents et participations obligatoires, des contributions aux organismes de regroupement et des indemnités des élus. Elles s'élèvent à 744 000 € en 2020 et diminuent de 1,7 % en moyenne par an sur la période. La commune n'a pas transféré sa compétence en matière d'incendie et secours à la CCVG, elle continue par suite à financer le service départemental d'incendie et de secours (SDIS). De même, elle continue de contribuer aux syndicats dont elle est membre tels que le SMAGGA, le SYSEG et le SIARG¹⁶. Les indemnités des élus ont augmenté de 0,9 % par an conformément aux évolutions réglementaires.

Tableau 15 : Autres charges de gestion 2014-2020

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Autres charges de gestion	822	807	824	815	730	741	744	- 1,7 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	187	188	188	189	188	187	187	- 0,1 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	176	168	159	161	82	99	94	- 10 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	144	151	151	154	151	153	152	0,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3- La politique d'investissement

4.3.1- Le financement propre disponible

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité hors emprunt, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la capacité d'autofinancement (CAF) disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement. Le détail du financement propre disponible et de l'évolution du fonds de roulement se trouve en annexe.

L'autofinancement est largement positif sur la période. Le financement propre disponible hors emprunt est alimenté principalement par des subventions d'investissements (2,5 M€ sur la période), le FCTVA et les taxes locales d'équipement et d'aménagement à parts égales. Il est complété par les cessions d'actifs. Elles représentent plus de 4,1 M€ de 2014 à 2020 avec un volume particulièrement important entre 2015 et 2018. Ces cessions, qui par essence ne sont pas renouvelables, ne peuvent constituer qu'un apport ponctuel.

Le financement propre disponible représente 121 % des dépenses d'équipement en moyenne annuelle, près de 182 % en 2020.

¹⁶ Syndicat de mise en valeur, d'aménagement et de gestion du bassin versant du Garon (SMAGGA), Syndicat pour la station d'épuration de Givors (SYSEG), Syndicat intercommunal Aqueduc romain du Gier (SIARG).

Tableau 16 : Financement propre disponible

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	1 791	2 073	2 244	1 732	1 689	1 798	1 684	13 011
- Annuité en capital de la dette	790	749	810	805	758	743	774	5 430
= CAF nette ou disponible (C)	1 000	1 324	1 434	927	931	1 055	910	7 581
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 003	2 411	1 364	1 810	2 206	1 630	2 987	13 412
= Financement propre disponible (C+D)	2 003	3 735	2 798	2 737	3 137	2 684	3 897	20 993
<i>Financement propre dispo/ dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>87,7 %</i>	<i>157,9 %</i>	<i>118,0 %</i>	<i>119,9 %</i>	<i>103,5 %</i>	<i>93,4 %</i>	<i>181,8 %</i>	<i>121 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3.2- Les dépenses de la section d'investissement

La commune a investi près de 2,5 M€ en moyenne sur la période. Sa capacité d'autofinancement nette, supérieure à 1 M€ en moyenne annuelle, finance 43,7 % de cet effort d'équipement. Compte tenu de l'importance des recettes d'investissement hors emprunt évoquée ci-dessus, la commune, qui avait emprunté 300 000 € en 2015, n'a plus eu recours à l'emprunt depuis.

Tableau 17 : Dépenses d'équipement

en milliers d' €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	2 284	2 365	2 372	2 283	3 032	2 874	2 144	17 354
Subventions d'équipement (y c subventions en nature) hors attributions de compensation	439	390	559	279	847	429	126	3 070

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4- La situation bilancielle

4.4.1- La dette

4.4.1.1- L'encours de la dette

La commune a fortement réduit son endettement pendant la période sous revue, le ramenant de 7,7 M€ à 2,6 M€ au 31 décembre 2020. Bénéficiant d'une trésorerie confortable détaillée infra et eu égard à sa CAF brute (1,7 M€), sa capacité de désendettement théorique est de moins d'un an.

Tableau 18 : Encours de dette

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	7 702	6 966	6 517	5 707	4 902	4 145	3 400	- 12,7 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	790	749	810	805	758	743	774	- 0,3 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	0	0	1	0	68,2 %
+ Nouveaux emprunts	55	300	0	0	0	0	0	- 100,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 966	6 517	5 707	4 902	4 145	3 400	2 626	- 15,0 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	2 343	2 879	3 463	3 750	2 896	2 384	4 026	9,4 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	4 623	3 638	2 244	1 152	1 248	1 017	- 1 400	- 78,7 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4.1.2- Le coût de la dette

Les emprunts contractés par la collectivité restent modestes au regard de ses capacités financières. Elle a renégocié les taux de deux de ses emprunts en décembre 2014 avec une application au 1^{er} janvier 2016. Active sur la gestion de la dette, la commune a envisagé de renégocier deux autres de ses contrats sans que cela aboutisse dans la mesure où le coût des indemnités de remboursements anticipés était prohibitif. Il représentait autant que les intérêts restant à courir. Dès lors, un rachat par d'autres organismes de crédit concurrents assortis d'un nouvel emprunt a été envisagé mais là encore le surcoût de près de 100 000 € a été jugé excessif.

Les charges financières représentent 53 000 € en 2020. Elles ont diminué de plus de 21 % en moyenne chaque année. Le taux apparent de la dette s'établit à 2 %, en diminution de 1,2 points au cours de la période sous revue.

Tableau 19 : Ratios de la dette

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	224	134	103	94	80	67	53	- 21,3 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,2 %	2,1 %	1,8 %	1,9 %	1,9 %	2 %	2 %	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	4 623	3 638	2 244	1 152	1 248	1 017	- 1 400	- 78,7 %
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	2,6	1,8	1,0	0,7	0,7	0,6	Sans objet	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 966	6 517	5 707	4 902	4 145	3 400	2 626	-15,0 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,9	3,1	2,5	2,8	2,5	1,9	1,6	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La dette de la commune est classée en A1 selon la charte Gissler¹⁷ pendant toute la période, ce qui signifie qu'elle est peu risquée.

4.4.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est la différence entre les ressources stables (dotations, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subventions d'investissement, provisions pour risques et charges et dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements). Il a augmenté sur l'ensemble de la période. Il atteint près de 3,9 M€ en fin de période, soit plus de 121 jours de charges courantes, notamment parce que les excédents de fonctionnement cumulés se maintiennent à un niveau élevé durant la période et connaissent même une forte augmentation en 2017 et 2019. Compte tenu du fonds de roulement, le recours à l'emprunt n'était pas nécessaire en 2015 alors qu'il n'y avait pas de besoin de financement de la section d'investissement.

Le besoin en fonds de roulement, qui correspond à un besoin de financement pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements, est négatif sur la période, excepté en 2015, de sorte que la collectivité n'est pas contrainte de solliciter ses excédents à long terme (fonds de roulement) pour financer son cycle d'exploitation. L'excédent de ressources

¹⁷ Charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires prêteurs et les collectivités territoriales définissant une classification de A1 à E5 des risques présentés par les emprunts structurés, le A1 correspondant aux emprunts les moins risqués, à taux simple ou variable simple notamment.

à court terme permet de disposer d'une trésorerie en fin d'exercice 2020 de plus de 4 M€ correspondant à plus de quatre mois de charges courantes, ce qui est très supérieur au niveau de trésorerie généralement admis (30 à 60 jours de charges courantes).

Tableau 20 : Trésorerie nette 2014-2020

Au 31 décembre en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle
Fonds de roulement net global	2 024	3 342	3 258	3 479	2 785	2 210	3 876	11,4 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 319	463	- 205	- 271	- 111	- 174	- 150	- 11,8 %
=Trésorerie nette	2 343	2 879	3 463	3 750	2 896	2 384	4 026	9,4 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	72,9	90,2	112,3	120,0	94,4	75,5	125,8	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Du fait du niveau élevé de son fonds de roulement, la chambre invite la commune à ajuster ses recettes au niveau de ses dépenses afin de ne pas prélever plus de ressources que nécessaire au regard de son cycle d'exploitation et de ses besoins de financement.

4.5- L'impact de la crise sanitaire

Confrontée à la crise sanitaire, à l'instar des autres collectivités locales, Brignais a mis en place différentes mesures pour un coût global, économies et pertes de recettes incluses, de 144 177 € sur 2020. Les coûts liés aux protocoles sanitaires ne sont pas négligeables mais la commune a pu y faire face. Évalués à 45 000 € pour les écoles en 2020, ils devraient s'établir à environ 100 000 € pour 2021 selon l'ordonnateur, en année pleine. La commune s'est réorganisée afin d'adapter son accueil aux usagers (port du masque, gel hydroalcoolique, vitres de protection en plexiglass, nettoyage des locaux renforcés avec produit virucide, nombre de personnes limité...) pour un coût approchant 87 000 €.

En 2020, elle a priorisé le paiement des entreprises. Le service financier n'a pas été placé en télétravail lors du premier confinement. Par ailleurs, de nombreuses prestations ont été réalisées par le service communication¹⁸ pour informer les habitants et les scolaires.

Des exonérations fiscales ont été votées par le conseil municipal induisant une perte de recettes de 26 093 €. Les pertes sur abonnement et pénalités de prêt à la médiathèque s'établissent à 2 500 €.

La deuxième période de confinement a induit un léger surcoût sans remettre en cause les dispositifs instaurés.

Tableau 21 : Charges, économies et pertes de recettes générées par la crise sanitaire en 2020

Secteur / En €	Charges *	Économies *	Perte de recettes	Objet
Accueil	82 891			EPI agents, élus, prod. sanitaires...
Animation		- 37 841		Annulation cérémonies, festival...
Communication	4 590		6 330	Retransm. CM, moins de publicat°
Culture		- 21 451	2 429	Arrêt saison Briscope, perte recettes abonnement médiathèque...
Fermeture des sites		- 60 308	16 027	Baisse des consommations de fluides
Masques	20 418			Pour les habitants - subventions
RH		- 27 317	4 438	Annulation formations, convivialité...
Scolaire		- 5 967	106 092	Renfort nettoyage, denrées restau. scolaires (RS) / perte recettes RS...

¹⁸ Utilisation du site internet, réseaux sociaux pour informer et accompagner les habitants dans l'application des mesures sanitaires en vigueur.

Secteur / En €	Charges *	Économies *	Perte de recettes	Objet
Social		- 1 100	10 349	Annul° fête / - repas extér. Arcades
Télétravail	25 623			Équipement, licences - éco. fonct...
Transport		- 12 855		Suspension navette
Masse salariale	9 072			Prime C19 - indemnités études surv.
Subventions		- 3 335		Baisse bourse coup de pouce
Aides aux entreprises			26 093	Exonérations fiscales
Total :	142 593	- 170 173	171 757	
Total général :				144 177

Source : commune, analyse du CA 2020 - * solde charges supplémentaires / économies sur le même secteur.

Face à aux effets de la crise, la commune n'a pas mobilisé le compte d'étalement de charges mis en place par l'État. Selon l'ordonnateur, l'excédent de trésorerie a permis de ne pas utiliser ce mécanisme. De fait, le fonds de roulement a encore augmenté en 2020. En effet, certaines dépenses n'ont pas été réalisées comme celles liées aux animations, à la fermeture des sites ou à la navette municipale durant le premier confinement, ce qui a permis d'absorber en partie les dépenses exceptionnelles. De plus, la commune a bénéficié en 2020 de recettes de la taxe additionnelle aux droits de mutation plus importantes que prévu.

En plus des mesures décrites ci-dessus, la commune a voté, le 1^{er} septembre 2020, une prime exceptionnelle d'un montant maximum de 1 000 € pour les agents particulièrement concernés par la gestion de la crise sanitaire cette année. Le montant global versé en 2020 s'établit à près de 25 000 €.

4.6- Conclusion intermédiaire

La commune maîtrise ses charges de gestion, néanmoins la subvention versée à la régie culturelle augmente sur la période. Par ailleurs les charges de personnel diminuent peu, les mutualisations avec la CCVG demeurant limitées. Sa situation financière est saine, elle est faiblement endettée et sa capacité à financer ses investissements reste élevée. La commune a tendance à surévaluer des dépenses et minorer ses recettes dans ses prévisions budgétaires. Elle constitue ainsi des réserves financières qui s'accumulent sur la durée, même si son niveau de prélèvement fiscal reste stable.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La commune de Brignais n'a pas formalisé, pendant la période sous contrôle, de stratégie ni d'objectifs de gestion de ses ressources humaines. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancien ordonnateur indique que les orientations de politiques de gestion dans ce domaine ont été annoncées au personnel notamment lors des vœux et par les lettres de cadrage annuelles « *élément d'orientation politique formalisée*. » En fin de période, sous l'effet de l'obligation d'arrêter des lignes directrices de gestion, fixée par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019¹⁹, elle a engagé un travail dans ce sens.

Pour les seules lignes directrices de gestion concernant la promotion interne, ce travail s'est effectué avec le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône (ci-après dénommé « le centre de gestion »). En effet, l'alinéa 2 de l'article 33-5 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que celles-ci sont arrêtées par le président du centre de gestion après consultation de son comité social territorial, ou du comité technique en attendant la mise en place de celui-ci en 2022, et de ceux des collectivités obligatoirement affiliées comme la

¹⁹ La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a introduit dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale un chapitre II bis intitulé « lignes directrices de gestion », comprenant un unique article (33-5).

commune de Brignais, dès lors que ses effectifs sont inférieurs au seuil de 350 fonctionnaires à temps complet.

Au 19 février 2021, étaient arrêtées les lignes directrices de gestion en matière de promotion interne ainsi que, par arrêté du maire, celles concernant l'avancement de grade. Elles sont présentées infra dans la partie relative aux règles de promotion et d'avancement. La commune doit maintenant fixer très rapidement la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, en particulier dans le domaine de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

En effet, les dispositions du décret du 29 novembre 2019²⁰ concernant ce volet des lignes directrices de gestion sont entrées en vigueur au lendemain de sa publication, soit le 2 décembre 2019. En conséquence, la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines qui, selon l'article 18 de ce décret, « *définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité* », devrait être arrêtée très rapidement. Cette observation tient compte de la difficulté à le faire en 2020 compte tenu de la crise sanitaire et du renouvellement des conseils municipaux. L'ordonnateur précise dans sa réponse aux observations provisoires que les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines ont été soumises au comité technique lors de ses réunions des 18 janvier et 2 février 2021. Les représentants du personnel ayant demandé qu'elles soient fondées sur des données chiffrées et des indicateurs, un travail en ce sens a été engagé dans le cadre de la préparation du rapport social unique.

La chambre prend acte de cette évolution. Elle confirme que les lignes directrices de gestion doivent effectivement être établies sur la base de données et d'indicateurs fiables et documentés. Elle rappelle que des orientations stratégiques concernant le personnel doivent être soumises à ses instances représentatives.

Les moyens humains consacrés par la commune à la gestion des ressources humaines ont augmenté de 2,2 ETP sur la période. L'essentiel de cette évolution s'est effectué en 2020, après un retour en 2018 au niveau de 2014.

Placé sous l'autorité du directeur général des services, responsable des ressources internes comme cela a été indiqué supra, le service est scindé en deux entités chargées respectivement des ressources humaines proprement dites et de la GPEC (depuis mai 2019). Le premier est doté de 5,4 ETP, auxquels il faut ajouter une apprentie gestionnaire depuis septembre 2019, et le second de 1,8 ETP. Ce dernier fait par ailleurs appel à un agent à temps non complet (28h) qui intervient en renfort dans différents services en fonction des besoins.

Affecté d'une certaine instabilité de ses effectifs pendant la période sous revue et par un changement de responsable en 2019, ce service est en cours de consolidation comme l'illustre la précision apportée par l'ancien ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires. Il explique ainsi sa décision de reporter l'acquisition d'un logiciel de gestion des ressources humaines plus performant par la nécessité de « *se donner le temps de bénéficier d'un service stabilisé et expérimenté* ».

Il reste que le ratio moyen observé durant la période de quatre ETP pour suivre 100 équivalents temps plein travaillé (ETPT)²¹, est supérieur à la moyenne des communes de

²⁰ Décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires dont le chapitre II est pris en application de l'article 33-5 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²¹ ETPT : équivalent temps plein travaillé = somme des quotités mensuelles divisée par 12. Exemple : Un mi-temps sur 6 mois compte 0,25.

la strate (entre 1,7 et 2,4 ETP pour 100 ETP)²². Le service est dès lors en capacité de répondre aux enjeux de gestion des ressources de la ville notamment à la nécessaire remise à niveau de ses procédures et outils évoquée infra. S'agissant de la GPEC, les outils qui pourraient constituer une base solide pour la construction de lignes directrices de gestion pertinentes ont déjà été mis en place.

5.1- Les effectifs

Symptomatique de la situation du service des ressources humaines, la commune n'a pu fournir de chiffres fiables avant 2018 concernant ses effectifs en ETPT, unité utilisée aujourd'hui notamment dans l'annexe C1.1 des comptes administratifs et la présentation du tableau des emplois en conseil municipal.

Les chiffres présentés dans cette partie doivent donc être pris avec précaution pour les années 2014 à 2017. Il en est de même des chiffres figurant dans l'annexe C.1.1. À titre d'exemple, en 2019 celle-ci mentionne un effectif pourvu sur emplois budgétaires de 167 ETPT auquel s'ajoutent deux agents sur emploi non permanents dont un apprenti, alors que la commune en recense désormais 182 au total.

En effet, un logiciel de gestion acquis en 2020 permet d'obtenir aujourd'hui des données fiables mais pour l'instant seulement à partir de 2018. Il ne permet toutefois pas de distinguer les emplois permanents des emplois non permanents. En outre, les chiffres communiqués en effectif physique ne sont pas compatibles avec ceux déclarés dans l'annexe C.1.1. Ces derniers n'ont donc pas été retenus par la chambre.

Selon la commune, son principal logiciel de ressources humaines ne permet pas non plus d'identifier les flux d'entrées et de sorties des agents en fonction de la nature du recrutement ou du départ. Ces informations ne pourront être présentées infra, que de façon globale, ce qui ne permet pas une analyse fine des causes des départs. Cette situation restreint, par conséquent, la capacité de la commune à poser un diagnostic et, le cas échéant, mettre en place des mesures pour prévenir les types de départ qui seraient considérés comme inopportuns. Dans sa réponse l'ordonnateur signale l'instauration récente d'un tableau de bord permettant de suivre les flux en entrées et sorties qui permettra d'alimenter le rapport social unique. Ce tableau n'a toutefois pas été produit à l'appui.

Enfin, aucun rapport sur l'état de la collectivité n'a pu être réalisé entre 2017 et 2019. À cet égard, la chambre rappelle que l'article 9 bis A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, créé par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, impose désormais l'élaboration d'un rapport social unique chaque année. Son contenu doit servir de base à l'établissement des lignes directrice de gestion. Le décret d'application de cet article est paru le 30 novembre 2020²³.

Sans données fiables sur ses ressources humaines, il sera impossible à la commune de disposer de la vision claire de la situation, nécessaire pour arrêter la stratégie et les objectifs de sa politique en la matière. La chambre lui recommande de clarifier et mettre à niveau les outils et le pilotage des ressources humaines afin de définir, dès 2021, sa stratégie pluriannuelle, conformément aux obligations légales relatives aux lignes directrices de gestion.

²² Revue de dépenses IGA – CGEFI de juin 2017, actes de gestions en matière de ressources humaines des collectivités territoriales, page 33.

²³ Décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

5.1.1- La répartition des effectifs par statuts et catégories

L'effectif de la commune représentait 175 ETPT au 31 décembre 2020 composés majoritairement d'agents titulaires d'exécution (catégorie C). Durant la période sous revue, il a légèrement baissé en ETPT (- 3,8 %), de façon plus marquée pour les titulaires (- 9,7 %) tandis que celui des non-titulaires augmentait de 25 %. Ces derniers représentent 22 % de l'effectif total, à l'instar de la moyenne des communes en 2018²⁴, contre 17 % en début de période et même 13 % en 2017.

Selon la commune cette évolution s'expliquerait par différentes mesures prises pour maîtriser la masse salariale telle l'absence de remplacement sur certains postes lors de départs, compensée par la mutualisation des ressources sur des postes polyvalents.

Tableau 22 : Évolution des effectifs globaux et par statut (commune et RCAVB)

Emplois permanents (au 31 décembre)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effectif budgétaire	225	195	198	192	211	207	NC
Effectif pourvu en ETPT	182	174	178	173	182,3	182,1	175,1
Dont agents titulaires	151	146	147	150	135,4	135,8	136,3
Dont agents non-titulaires	31	28	31	23	46,9	46,2	38,8
Part des non-titulaires	17 %	16 %	17 %	13 %	26 %	25 %	22 %

Sources : commune : effectif pourvu en ETPT 2018 à 2020 - comptes administratifs BA et BP pour le reste, retraité CRC.

Tableau 23 : Évolution des effectifs par catégorie (commune et RCAVB)

Effectif titulaire pourvu par catégorie en ETPT (au 31 décembre)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agent de catégorie A	13	11	11	9	8,9	9,7	8,5
Agent de catégorie B	16	15	14	16	15	16	18
Agent de catégorie C	122	120	122	125	111,6	110,2	109,9

Sources : commune : 2018 à 2020 - comptes administratifs BA et BP de 2014 à 2017, retraité CRC.

Globalement, à Brignais, le taux d'administration²⁵ pour 1 000 habitants est en moyenne sur la période de 15,4, à rapprocher des 17,1 en moyenne pour les communes de 10 000 à 20 000 habitants en 2018. Par ailleurs, l'évolution des effectifs par catégorie dénote une baisse du taux d'encadrement²⁶ de 2,8 points de pourcentage pendant la période, passé de 9,4 % à 6,6 %, pour une moyenne nationale, toutes communes confondues, de 6,7 % en 2018.

Le bilan social 2015 soulignait la jeunesse de l'effectif, 68,3 % des fonctionnaires et 86,2 % des non-titulaires ayant moins de 50 ans (contre respectivement 53,1 % et 74,8 % pour la moyenne nationale des communes en 2018). La part des moins de 25 ans qui était de 3,6 % pour les titulaires et de 31 % pour les non-titulaires, était plus de quatre fois supérieure à la moyenne nationale pour les premiers, à 0,8 %, et plus de deux fois pour les seconds, à 15,3 %. C'est un facteur de dynamisme dont la commune pourrait tirer profit.

5.1.2- La procédure de recrutement

La politique de recrutement de la commune n'a pas été formalisée par une délibération ou un document interne. Le service des ressources humaines a néanmoins mis en place une procédure de recrutement par une note du 17 novembre 2015 qui précise les étapes et la

²⁴ DGCL : « Les collectivités locales en chiffres 2020 », partie 8. Les données les plus récentes concernent 2018. Sauf indication contraire, ce sont celles qui servent de référence comparative concernant les effectifs.

²⁵ Taux d'administration = (nombre d'agents en ETPT / population de la collectivité) x 1000.

²⁶ Taux d'encadrement : effectifs cadres (catégorie A) / (effectifs de catégorie B + effectifs de catégorie C) permanents.

répartition des rôles entre le service des ressources humaines et le service demandeur incluant les élus en charge de leurs domaines respectifs. Elle a été mise à jour en juillet 2019, avec un volet pour les titulaires et un pour les non-titulaires recrutés en remplacement d'un titulaire, dans les cas prévus par les articles 3-1 à 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. Cette procédure a fait l'objet d'une refonte sous le mandat actuel, concrétisée par une note du 11 février 2021 cosignée par les élus compétents et le directeur général des services.

Tout recrutement doit faire l'objet d'une demande officielle d'autorisation par une fiche signée du responsable de service et de l'élu référent. Il ressort de la note précitée que ce sont les responsables de service qui assurent les opérations de recrutement, appuyés par le service GPEC pour les mises en situation professionnelle. Une commission d'arbitrage composée des deux directeurs généraux et des deux élus en charge des ressources humaines, adjoint et conseiller délégué, désigne ensuite les personnes à recruter. En l'absence de parcours de formation spécifique lors de la prise de poste, la chambre conseille à la commune de mettre en place, à titre de bonne pratique, un parcours d'intégration des agents à l'occasion de leur prise de poste, y compris en cas de mobilité interne. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à formaliser les actions existantes.

Concernant le recrutement d'agents contractuels, la chambre a examiné, au regard de la loi du 26 janvier 1984 précitée²⁷, pour les agents non-titulaires de catégorie A ayant occupé un emploi permanent pendant la période sous revue :

- ♦ les contrats à durée déterminée en cours ;
- ♦ les contrats à durée indéterminée conclus.

La loi du 26 janvier 1984 autorise, de manière dérogatoire, le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents, notamment pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires (article 3-1) ou en cas de vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2). En outre, l'article 3-3 prévoit que « des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels » lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi pouvant assurer les fonctions correspondantes (3-3-1°) ou lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (3-3-2°). Les principales caractéristiques des contrats étudiés sont exposées ci-dessous :

Tableau 24 : Agents contractuels de catégorie A

Poste occupé	Catégorie	Indice de rémunération	Contrat	Article de la loi 84-53
Cadre 1	A	IM 430	CDD 1 an	3-1 remplacement temporaire
Cadre 2	A	IM 527	1 ^{er} CDD 3 ans 2 ^e CDD 3 ans	3-3-2° nature des fonctions...
Cadre 3	A	IM 584	CDI 6.04.18	3-3-2° nature des fonctions...
Cadre 4	A	IM 408 IM 461	1 ^{er} CDD 3 ans 2 ^e CDD 3 ans CDI 2.09.19	3-3-1° absence cadre d'emploi 3-3-1° et 3-4-II CDI
Cadre 5	A	IM 524	1 ^{er} CDD 1 mois 7 j 2 ^e CDD 22 jours 3 ^e CDD 14 jours	3-1 remplacement temporaire
Cadre 6	A	IM 461	CDD 3 ans	3-3-2° besoins du service
Cadre 7	A	IM 349 IM 496	1 ^{er} CDD 5 mois 2 ^e CDD 1 mois 18 j 3 ^e CDD 28 jours	3-1 remplacement temporaire

Source : commune, retraitement CRC.

²⁷ Les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 déclinent le principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires (article 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

Il en ressort que sur les sept agents concernés, trois ont été recrutés au motif de remplacement temporaire d'un fonctionnaire absent, trois pour répondre aux besoins des services ou en raison de la nature des fonctions, un au motif de l'inexistence d'un cadre d'emploi de fonctionnaire correspondant au poste.

Il a été vérifié que tous ces agents contractuels bénéficiaient d'un régime indemnitaire conforme à celui applicable aux fonctionnaires de même niveau hiérarchique. En revanche, la commune n'a pu faire droit à la demande de la chambre de fournir les diplômes de ces agents permettant d'attester qu'ils possédaient les qualifications correspondant au niveau du poste occupé, ainsi que les déclarations de vacances et les justificatifs de publication des postes concernés, notamment auprès du centre de gestion du Rhône. L'ordonnateur a déclaré, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir entrepris ce travail de régularisation.

En outre, plusieurs contrats ne comportaient pas toutes les mentions imposées par l'article 3 du décret du 15 février 1988²⁸ qui régit la situation des contractuels ou, pour ceux relevant de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, ne répondaient pas à l'obligation de création de l'emploi concerné par l'organe délibérant exigée par l'article 34 de cette même loi.

Ainsi il a été relevé l'absence de mention des droits et obligations de l'agent au contrat de la cadre 7, recrutée au titre de l'article 3-1. Les deux CDD du cadre 4 recruté au titre de l'article 3-3 1° ne mentionnent pas les droits et obligations de l'agent et le CDI contient seulement un article 11 qui indique que l'agent sera soumis aux droits et obligations des fonctionnaires en mentionnant le décret du 15 février précité. Le CDI vise la délibération du 12 juillet 2012 créant l'emploi permanent de directeur qui en constitue l'objet mais, en contradiction avec les dispositions de l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 celle-ci ne précise pas « *si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3.* ».

La délibération créant l'emploi des cadres 2, 6 et 3, recrutées au titre de l'article 3-3 2° n'est pas visée à leur contrat. De plus, la commune n'a pas été en mesure de fournir, en réponse à la demande de la chambre, ladite délibération pour les deux premières. Accessoirement, le contrat de la deuxième ne mentionnait pas les droits et obligations de l'agent.

Par ailleurs, le contrat à durée indéterminée de la cadre 3, daté du 6 avril 2018 et prenant effet au 1^{er} avril 2018, a été conclu sur une base illégale. En effet, il résulte des dispositions de l'article 3-4 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction en vigueur au moment de la signature du contrat, que la durée de services publics de six ans au moins sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique nécessaire pour conclure pour un tel contrat « *est comptabilisée au titre de l'ensemble des services accomplis auprès de la même collectivité ou du même établissement dans des emplois occupés sur le fondement des articles 3 à 3-3.* ». Or, selon le dernier considérant du contrat, la commune a calculé cette durée en cumulant celles de contrats à durée déterminée conclus avec deux employeurs différents : « *commune de Brignais du 20 février 2012 au 31 mars 2015 et (...) communauté de communes de la vallée du Garon (...) du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2018* », comme l'ordonnateur le reconnaît d'ailleurs. Il précise en outre que l'agente a quitté la commune.

La chambre recommande à la commune d'assurer, dès 2021, la régularité des procédures de recrutement au regard des dispositions des articles 3 à 3-3 et 34 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 3 du décret n°88-145 du 15 février 1988. Elle rappelle en outre qu'en l'absence de délibérations créant les emplois des cadres 2 et 6 ceux-ci ne pouvaient être pourvus, les

²⁸ Décret du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

contrats correspondants sont donc dénués de base légale. En conséquence, l'exécution de ces contrats ne peut être poursuivie. Il en va de même du CDI de la cadre 3. En terme de conséquences pour les agents il a été jugé²⁹ que « *sauf s'il présente un caractère fictif ou frauduleux, le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public crée des droits au profit de celui-ci (...) L'administration est tenue de proposer à celui-ci une régularisation...* » afin que son exécution puisse se poursuivre régulièrement. Si toutefois l'intéressé refuse la régularisation de son contrat ou qu'elle est impossible et que l'administration, dans la limite des droits résultant du contrat initial, ne peut proposer à l'agent un emploi de niveau équivalent, ou, à défaut d'un tel emploi et si l'intéressé le demande, tout autre emploi régulier, « *l'administration est tenue de le licencier* ».

Dans sa réponse l'ordonnateur indique qu'il considère que les délibérations approuvant le tableau des emplois ont créé les deux emplois considérés mais qu'il prend acte de la nécessité d'une délibération dédiée. La chambre confirme cette nécessité, les délibérations approuvant le tableau des emplois qu'il lui a transmises n'ayant pas pour objet la création d'emplois et ne comportant pas les mentions imposées par l'article 34 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale lorsque l'emploi est ouvert à un contractuel : motif qui fonde la collectivité à faire appel à un non-titulaire, nature des fonctions, niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi. Leur dispositif lui-même n'indique pas quel emploi elle crée et a fortiori s'il est ouvert à un contractuel. En l'absence d'engagement de l'ordonnateur à ce sujet, elle réitère l'obligation de régulariser le contrat de la cadre 2 qui a été renouvelé jusqu'au 12 mars 2023.

5.1.3- Les mutualisations et transferts de personnel

Pendant la période sous revue, des transferts de compétences encadrés par l'article L. 5211- 4-1 du CGCT ont eu lieu entre la commune et la CCVG, et dans le cadre d'une mutualisation, des services communs ont été institués au titre de L. 5211-4-2 du même code. Ils concernent des effectifs limités et un coût de 193 529 € pour la commune.

Concernant les transferts de compétence, seule la politique de la ville impliquait un transfert de personnels à concurrence de deux ETP, et pour un volume financier de 57 600 €. La délibération du 18 décembre 2014 portant sur ce transfert de compétence précisait que « *sur le territoire de la commune, le Maire est chargé, dans le cadre de ses compétences de la mise en œuvre du contrat de ville selon les modalités qui seront définies dans le nouveau contrat de ville.* ». Cette mention semble contradictoire avec le principe même d'un transfert total de compétence. La délibération prévoyait toutefois bien le transfert de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale à la CCVG à compter du 1^{er} avril 2015.

Une convention du 30 juin 2015 encadrait ensuite la mise à disposition partielle de la commune par la CCVG des agents du service transféré pour la coordination de sa plateforme emploi. La convention du 25 juillet 2018 qui lui a succédé au terme des deux renouvellements tacites confiait ensuite la gestion de tout le service à la commune. Son article 3.1 prévoyait à cet effet le recrutement des deux agents du service par la commune. La CCVG lui rembourse depuis lors le temps passé par l'équipe pour son compte. Ces deux conventions ne visent pas l'article L. 5211-4-1 mais l'article L 5214-16-1 du CGCT qui traite des conventions entre communauté et commune membre par lesquelles l'une confie à l'autre la création ou la gestion d'équipements ou services relevant de ses attributions. La présidente de la CCVG a confirmé dans sa réponse aux observations provisoires que ce visa correspondait à la volonté des signataires de ne pas se situer dans le cadre des dispositions encadrant les transferts de compétence.

²⁹ Conseil d'État n° 283256, 31 décembre 2008 publié au recueil Lebon et aussi Cour administrative d'appel de Marseille, 9^{ème} chambre, 18 décembre 2020, n °18MA05139.

Or, s'agissant bien d'un transfert de compétence, c'est l'article L. 5211-4-1 qui s'applique à la gestion administrative des personnels des services concernés. Celui-ci dispose que « *le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre.* » La seule exception qu'il prévoit concerne le cas des transferts de compétence partiels, ce qui, comme le confirme la présidente de la communauté de communes, n'est pas le cas ici. En conséquence, la convention de 2018, notamment son article 3.1, n'apparaît pas régulière en ce qu'elle revient sur le transfert du service intervenu de droit en 2015.

Les services communs sont également peu développés entre la commune et la CCVG. Il apparaît toutefois que ceux qui ont été mis en place donnent satisfaction à la commune comme à la communauté de communes et aux autres communes membres. Ainsi, le service de la commande publique et des affaires juridiques a permis, dès 2016, de mettre au même niveau de professionnalisme et de rigueur les deux entités comme cela est démontré infra. La création de ce service commun et le rattachement à la CCVG se sont effectués en janvier 2016, la première convention de 2014 et son avenant 2015 se limitant à une prestation de service de la commune pour la CCVG.

Un processus du même type a été conduit à partir de 2016 aboutissant, dès juin 2017, à la création d'un second service commun, celui des réseaux et systèmes informatiques, limité toutefois à la CCVG et aux communes de Brignais et de Chaponost. Une tentative de mise en commun du service information et communication a également été faite de 2014 à 2016 mais n'a pas connu le même aboutissement.

Enfin, si des mises à disposition de personnel du service d'application du droit des sols de la CCVG ont été effectuées par convention, conformément au IV de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, auprès des communes de Millery, Montagny, et Vourles depuis le 20 octobre 2014, la commune de Brignais n'a commencé à en bénéficier qu'à la fin de l'année 2018 et sous la forme d'une convention de partenariat dont le but annoncé était de « *permettre la formation et la montée en compétence du nouvel instructeur de la ville* ». Ce partenariat se traduisait concrètement par la mise à disposition du service d'application du droit des sols de la CCVG pour une assistance technique auprès des agents de la commune en charge de cette mission et la mise à disposition d'un logiciel mutualisé d'instruction des autorisations.

Des mises à disposition des services techniques de la commune auprès de la CCVG, notamment pour la surveillance et l'entretien des voies d'intérêt communautaire et l'entretien des espaces verts des zones d'activités économiques communautaires, ont été effectuées conformément au II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, en 2014 et 2015 pour 3 600 heures.

Au total, ce sont seulement 1,8 ETP qui ont été transférés par la commune à la CCVG dans le cadre de la création des services communs. Parallèlement 8,2 ETP ont été mutualisés au sein de la CCVG au profit de celle-ci et des communes membres. Dans sa réponse à la chambre, la présidente de la CCVG souligne que ces 8,2 ETP représentent 30 % des ETP de la communauté de communes révélant à son sens une dynamique qui, au regard de son schéma de mutualisation, pourrait se poursuivre dans les prochaines années. La chambre relève à ce sujet que le schéma de mutualisation n'a été mis en œuvre que partiellement et que les effectifs mutualisés restent modestes en volume.

5.2- Le temps de travail

5.2.1- La durée hebdomadaire et annuelle

Le décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale a fait passer la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base

de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'institution du jour de solidarité destiné au financement de la prise en charge de la dépendance.

La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond³⁰. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121-27 du code du travail. Les collectivités concernées par l'abrogation d'un régime dérogatoire disposent, pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents, d'un délai d'un an à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes.

À Brignais, un protocole ARTT du 6 novembre 2001 a été approuvé par délibération du 19 novembre 2001. Le règlement intérieur en reprend les termes ainsi que les actualisations intervenues depuis. Trois cycles coexistent aujourd'hui : 35h, 36h et 39h. Les obligations légales en matière de durée hebdomadaire sont respectées quel que soit le cycle de travail ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 25 : Durée du temps de travail

	Régime légal	Brignais 35 h	Brignais 36 h	Brignais 39 h
Nombre d'heures travaillées avec jour de solidarité	1 607	1 607	1 610	1 744
RTT	0	0	0	17
Durée du travail	1 607	1 607	1 610	1 611

Source : commune, règlement intérieur sur la base du protocole RTT mis à jour en septembre 2020.

En effet, pour les cycles de 36 heures hebdomadaires, le cumul annuel de l'heure hebdomadaire effectuée au-delà de 35 heures est compensé par six jours de congés supplémentaires. Il s'agit de jours « offerts » selon les termes du protocole du 6 novembre 2001, qui ont pu être maintenus lors de sa signature, dès lors que l'organisation des cycles de travail permettait de concilier cette décision avec le respect de la durée annuelle légale conformément à la jurisprudence du Conseil d'État³¹. Pour les cycles de 39 heures hebdomadaires, 17 jours de réduction du temps de travail sont accordés en plus de ces six jours.

Toutefois, le régime d'attribution des jours de congés annuels est dérogatoire en ce qu'il prévoit des jours supplémentaires pour ancienneté à raison d'un jour par tranche de cinq ans d'ancienneté dans la fonction publique territoriale, dans la limite de trois jours par année civile. Existant au moment de la signature du protocole du 6 novembre 2001, ce régime avait été entériné par celui-ci et la délibération l'approuvant.

La chambre recommande à la commune de supprimer le régime dérogatoire des congés d'ancienneté, de façon à revenir à la durée légale annuelle de 1 607 heures pour tous les agents, dans le délai d'un an à compter du renouvellement de l'assemblée délibérante.

En ce qui concerne les autorisations exceptionnelles d'absence pour événement familial, la commune va bien au-delà des règles en vigueur dans la fonction publique d'État. La seule exception en sens inverse concerne la conclusion d'un pacte civil de solidarité par l'agent pour lequel elle n'accorde que deux jours au lieu de cinq. Le tableau ci-dessous en donne le détail :

³⁰ CE n° 238461, 9 octobre 2002 et CAA Versailles - 03VE01521, 23 juin 2005, commune d'Evry.

Tableau 26 : Autorisations exceptionnelles d'absence pour événement familial

Type d'autorisation en nombre de jours	Brignais	Fonction publique d'État	Écart
Mariage de l'agent	5	5	0
Conclusion d'un PACS par l'agent	2	5	- 3
<i>Mariage d'un enfant</i>	3	0	3
<i>Mariage des frères, sœurs, beaux-frères, belles sœurs et petits-enfants</i>	1	0	1
Naissance ou adoption	3	3	0
Enfant malade	6	6	0
Décès du conjoint ou partenaire lié par un PACS	5	3	2
Décès d'un enfant de plus de 25 ans	5	5	0
Décès d'un enfant de moins de 25 ans	7	7	0
Décès d'un des parents de l'agent	4	3	1
<i>Décès des beaux-parents</i>	2	0	2
<i>Décès des grands-parents, gendres, belles-filles, beaux-frères et belles-sœurs</i>	1	0	1
<i>Décès des frères et sœurs</i>	3	0	3

Source : règlement intérieur de la commune de Brignais mis à jour en septembre 2020 et portail de la fonction publique.

La chambre relève la promptitude avec laquelle la commune s'est mise en conformité avec les nouvelles dispositions du II de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, étendues aux contractuels par le II de son article 32, concernant les autorisations spéciales de droit pour le décès d'un enfant. La mise à jour sur ce point a, en effet, été effectuée en septembre 2020, moins de deux mois après la publication de la loi du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant introduisant ces dispositions.

5.2.2- Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail³². Elles donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation. Leur paiement prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application d'un décret du 14 janvier 2002, leur versement est subordonné à la mise en place d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à une heure par jour ouvrable par mois sans pouvoir excéder un total mensuel de 25 heures, sauf dérogation.

La commune a mis en place un contrôle automatisé des heures supplémentaires répondant aux exigences de l'article 2 du décret de 2002 précité. Elle a délibéré à deux reprises, le 27 septembre 2018 et le 26 septembre 2019, pour fixer les modalités de réalisation et de rémunération des heures supplémentaires, pour les titulaires comme pour les non-titulaires. Contrairement à ce qu'impose l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 relatif au régime indemnitaire dans la fonction publique territoriale, ces délibérations ne fixent pas « *la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* » mais énumèrent les cadres d'emplois et les grades de la collectivité concernés.

³² Article 4 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature par renvoi de l'article 1 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, la commune avait déjà ouvert la possibilité de verser des IHTS aux titulaires et aux non-titulaires par une délibération du 5 juillet 2007 relative au régime indemnitaire. Cette délibération a ensuite fait l'objet d'une mise à jour par une délibération du 22 septembre 2016. Ces deux délibérations, qui sont examinées supra dans la partie relative au régime indemnitaire, n'apportaient pas non plus les précisions attendues telles que rappelées ci-dessus.

La chambre invite la commune à prendre une nouvelle délibération conforme aux dispositions précitées.

Le volume et le coût déjà modérés des heures supplémentaires indemnisées ont fluctué tout au long de la période avec des points bas à 2 707 heures en 2018 et 28 376 € en 2016. Le coût ramené à la masse salariale est au maximum de 0,6 % pendant la période sous revue. Les coûts unitaires s'élèvent, en moyenne, à 10,5 € par heure payée et à 401 € par agent bénéficiaire.

Tableau 27 : Coût des heures supplémentaires indemnisées, budgets principal et annexe

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'heures supplémentaires	3 746	3 189	3 163	3 237	2 707	3 075	3 640
Coût annuel (en €)	36 823	34 528	28 376	35 361	31 034	38 685	32 798
charges totales de personnel (en M€)	6,59	6,72	6,53	6,71	6,47	6,66	6,79
En % des charges totales de personnel	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,5 %

Source : fichiers de paye et comptes de gestion BP et BA. * 2020 provisoire.

Une vérification des fichiers de paye de la période sous revue fait ressortir un nombre d'anomalie très faible et limité aux trois premières années :

Tableau 28 : Heures supplémentaires irrégulières, budgets principal et annexe

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépassement du contingent mensuel de 25 heures	1	2	4	0	0	0	0
Agents de catégorie A ayant perçu des heures suppl.	0	1	0	0	0	0	0
Agents ayant perçu des IHTS	83	69	93	80	77	98	103
Taux d'erreur :	1,2 %	4,3 %	4,3 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : fichiers de paye.

Sept agents ont dépassé le contingent mensuel réglementaire de 25 heures supplémentaires indemnisées au titre du même mois et alors même que le règlement intérieur fixe un plafond d'indemnisation à 15 heures³³. La chambre observe qu'il a été mis fin à ces anomalies dès l'année 2017.

Par ailleurs, certains agents ont perçu des IHTS pour un nombre d'heures identique chaque mois durant plus d'une année : 10h en 2014 et 2015 pour l'un, 9,7h en 2017 et 2018 pour un autre et 8,63h en 2019 puis 25h de janvier à mars 2020 pour une troisième. Il semble que cette pratique, assimilable au versement déguisé d'un complément de régime indemnitaire, ait également cessé depuis. La dernière situation, plus récente, concerne une responsable de service. Compte tenu de la nécessaire exemplarité et de la connaissance des règles statutaires liées aux fonctions exercées et à celles de son supérieur hiérarchique direct, la chambre invite la commune à procéder à la répétition des sommes indues dans la limite du délai de prescription de recouvrement de deux ans fixé par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000³⁴.

³³ Règlement intérieur, version mise à jour en septembre 2020, modalités de gestion des HS, page 17.

³⁴ Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

5.2.3- Le compte épargne-temps

Le dispositif du Compte Épargne Temps (CET), mis en place pour la fonction publique d'État en 2002, a été transposé au sein de la fonction publique territoriale par le décret du 26 août 2004³⁵. Le compte épargne-temps permet dès lors de stocker des jours de congé et de réduction du temps de travail (RTT) et, si la collectivité le prévoit, les jours de repos compensateur des heures supplémentaires ou de sujétions particulières. Un décret du 20 mai 2010³⁶, faisant suite au protocole d'accord sur le pouvoir d'achat du 21 février 2008, réformait les CET en élargissant les possibilités d'utilisation des jours épargnés au-delà de la prise différée de congés. Il devient alors possible à l'agent, comme dans la fonction publique d'État, d'opter, au plus tard le 31 janvier de l'année suivante, pour l'indemnisation des jours épargnés excédant vingt jours ou pour leur prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Il faut pour cela que la collectivité ait délibéré conformément à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984.

Un décret du 27 décembre 2018 a abaissé le seuil à partir duquel il est possible de demander l'indemnisation des jours épargnés de vingt à quinze jours à compter du 30 décembre 2018 et permis la conservation des droits à congé acquis en cas de mobilité des agents au sein de la fonction publique. En complément, un arrêté du 28 novembre 2018 a revalorisé de 10 € pour chaque catégorie le montant de l'indemnisation des jours épargnés à partir du 1^{er} janvier 2019 : 135 € pour les A, 90 € pour les B et 75 € pour les C. Enfin, un décret du 12 juin 2020 a, à titre exceptionnel en raison de la crise sanitaire, porté le nombre de jours maximum pouvant être inscrits sur un CET de 60 à 70. Ces jours excédentaires pourront être maintenus ou utilisés les années suivantes selon les mêmes modalités que les autres jours.

La commune de Brignais a délibéré le 20 octobre 2005 pour approuver le protocole d'accord visant à instaurer un compte épargne-temps après avis favorable du comité technique paritaire du 30 septembre 2005. Il permet le dépôt d'heures supplémentaires n'ayant pu être récupérées pour toutes les catégories de personnels à une hauteur maximale de dix heures par mois en moyenne, soit 120 heures, ou 15 jours, par an. Il prévoit que l'alimentation peut se faire à tout moment dans l'année et jusqu'au 31 décembre de l'année en cours, mais précise que la demande correspondante est annuelle et donc unique.

Une seconde délibération a été prise le 2 décembre 2010 pour prendre en compte les dispositions du décret du 20 mai 2010 précité. Les modifications du protocole d'accord qui en résultent sont synthétisées dans un tableau annexé à la délibération. La commune a ainsi ouvert la possibilité à ses agents de monétiser les jours épargnés au-delà du plafond réglementaire de 20 jours inscrits à leur compte, soit en espèces soit, pour les seuls titulaires, par leur prise en compte au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique.

Le volume de jours alimentant les CET a augmenté régulièrement pendant cette période. La part des jours épargnés par les agents de catégories A est supérieure de presque cinq points de pourcentage à celle qu'elle représente dans les effectifs. Le nombre de jours utilisés en tant que congés a été multiplié par un peu plus de 6, avec une répartition de cette augmentation équilibrée entre les différentes catégories de personnels. Le rapport entre les jours pris et les jours épargnés ainsi que la part des agents de catégorie A supérieure au quart du total des jours pris, démontrent que la mobilisation des CET par les cadres est plus importante que chez les agents de catégorie B et nettement supérieure à celle des agents de catégorie C.

³⁵ Décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

³⁶ Décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

L'indemnisation et la prise en compte au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique de jours épargnés ont évolué différemment. Si l'indemnisation a connu un succès croissant, la prise en compte des jours épargnés au titre de la retraite additionnelle n'a concerné que 68 jours sur toute la période, aucun agent de catégorie C n'ayant effectué de démarche en ce sens. À propos de l'indemnisation, les demandes des agents de catégories A sont majoritaires en volume (57 %) et plus encore en coût (70 %).

Le dispositif bénéficie donc d'abord aux cadres. Au regard des montants concernés, la chambre a procédé à l'examen, pour les années 2015 à 2018, des demandes d'utilisation de cinq des cadres A ayant ouvert un CET. La commune n'étant pas en capacité de distinguer la nature initiale du temps déposé et utilisé puisqu'elle indique n'assurer que le suivi du solde, la chambre a dû utiliser les récapitulatifs de pointage correspondants, notamment pour mieux cerner les parts respectives des jours de congés, de RTT et les heures supplémentaires cumulées. Plusieurs irrégularités ont été relevées.

Un des cadres concernés a déposé sur son CET, au titre des heures supplémentaires non récupérées, un nombre de jours supérieur au plafond annuel de 15 jours fixé par la délibération du 20 octobre 2005³⁷ : 17,5 jours au total, comprenant également l'année 2019.

Ce cadre ainsi qu'un second ne disposaient par ailleurs pas d'un nombre suffisant de jours de congés et de RTT épargnés l'année considérée pour prétendre aux indemnisations qu'ils ont sollicitées et perçues. En conséquence, la différence ne peut résulter que de l'ajout de jours correspondant à des heures supplémentaires pour lesquelles l'agent n'a pas bénéficié d'un repos compensateur. Or, l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS exclut l'indemnisation des heures supplémentaires pour les agents de catégorie A. De plus, cette pratique est incompatible avec la perception d'une indemnité au titre d'un régime indemnitaire tenant compte notamment des sujétions, dont les dépassements horaires liés aux fonctions d'encadrement font partie. La chambre invite la commune à compléter le protocole relatif au compte épargne temps et le règlement intérieur par le rappel de ces deux points.

Le tableau suivant résume les constats effectués :

Tableau 29 : Nombre de jours monétisés correspondant à des heures supplémentaires déposées et coût pour la commune

Années concernées	Nombre	Dont > 15 jours	Coût	Dont > 15 jours
Cadre 1 (2015 à 2019)	89	17,5	11 580 €	2 343 €
Cadre 2 (2015 à 2018)	54	0	6 860 €	0 €

Source : commune, retraité CRC.

En outre, bien que les conséquences soient moindres, la date limite du 31 janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle les jours ont été épargnés, fixée pour exercer le droit d'option, n'a pas été respectée par ces deux cadres ainsi que par deux autres.

La chambre incite la commune à mieux accompagner les agents de catégorie C dans l'utilisation de leurs comptes épargne-temps. Elle l'invite à mettre fin aux pratiques susvisées et à procéder à la répétition des sommes indues dans la limite du délai de prescription de recouvrement de deux ans fixé par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000.

³⁷ Protocole d'accord visant à instaurer un CET annexé à la délibération du 20 octobre 2005, page 6.

5.2.4- Les astreintes

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent n'est pas à la disposition permanente et immédiate de son administration, mais doit se trouver à proximité pour pouvoir intervenir rapidement. Les conditions d'organisation et les emplois concernés sont déterminés par divers textes en vigueur³⁸. L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 précise ainsi, dans sa version en vigueur depuis 2011, que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.* ». L'article 1 du décret du 19 mai 2005 relatif notamment à la rémunération ou la compensation des astreintes dans la fonction publique territoriale priorise le versement d'une indemnité aux agents appelés à participer à une période d'astreinte, un repos compensateur pouvant être donné à défaut.

Le montant des indemnités d'astreinte est fixé par référence à deux arrêtés ministériels concernant les services de l'État : un arrêté du 14 avril 2015³⁹ relatif aux agents des ministères du développement durable et du logement pour les agents de la filières technique et un arrêté du 3 novembre 2015⁴⁰ relatif aux personnels du ministère de l'intérieur pour les autres agents.

Au sein de la commune de Brignais, les astreintes ne sont organisées par une délibération que depuis le 23 mars 2017. Celle-ci rend possible leur application aux agents titulaires et contractuels. Conformément au décret du 19 mai 2005 précité, elle précise que les agents bénéficiant d'une bonification indiciaire au titre de l'exercice de fonctions de responsabilité supérieure ainsi que les agents logés (par nécessité absolue de service) ne peuvent pas prétendre à la rémunération ou à la compensation des astreintes effectuées. En revanche, si elle détermine les services concernés, elle ne précise ni les emplois qui le sont, ni les modalités de l'organisation des astreintes et les cas de recours, en contradiction avec l'article 5 du décret du 12 juillet 2001 précité.

Une vérification des fichiers de paye de la période sous contrôle montre que le montant des astreintes est plutôt modéré mais en augmentation de 34,5 %, passant de 11 543 € en 2014 à 15 524 € en 2020, bien que le nombre de bénéficiaires ait très peu évolué pendant la période pour finalement retrouver, avec 18 bénéficiaires en 2020, son niveau de 2014. Sur les 31 agents ayant perçu des indemnités d'astreinte durant la période contrôlée, 12 appartiennent au service du cadre de vie, qui a notamment en charge la propreté urbaine, et six à la police municipale. Les autres services concernés sont les espaces verts, la logistique, les affaires générales et la régie culturelle.

Plusieurs irrégularités ont été relevées après un contrôle par échantillonnage :

- ♦ trois gardiens logés pour nécessité absolue de service ont perçu des indemnités d'astreinte. Les montants cumulés sur la période sont toutefois peu élevés : 109 € pour le premier, 464 € pour le second et 171 € pour le troisième ;
- ♦ deux des services bénéficiaires ne figurent pas dans la liste dressée par la délibération du 23 mars 2017 : cadre de vie et espaces verts, ce qui représente 16 agents et un montant de 42 140 €, soit près de la moitié du montant total des indemnités versées sur la période ;

³⁸ Décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, décret du 19 mai 2005 relatif à la rémunération ou la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, arrêté du 3 novembre 2015 fixant les taux des indemnités et les modalités de compensation des astreintes et des interventions.

³⁹ Arrêté du 14 avril 2015 fixant les montants de l'indemnité d'astreinte et la rémunération horaire des interventions aux ministères chargés du développement durable et du logement.

⁴⁰ Arrêté du 3 novembre 2015 fixant les taux des indemnités et les modalités de compensation des astreintes et des interventions des personnels affectés au ministère de l'intérieur.

- ♦ les montants versés pour des interventions durant une astreinte de sécurité des agents de la police municipale et les astreintes de nuit d'un agent du service logistique sont inférieurs à ceux définis par l'arrêté 3 novembre 2015 précité. Le dispositif de la délibération du 23 mars 2017 précise pourtant que les indemnités d'astreintes « *sont attribuées de manière forfaitaire et suivront les taux fixés par arrêtés ministériels* ».

Par ailleurs, l'agent du service logistique susvisé a bénéficié d'indemnités d'astreinte sur la période à hauteur de 19 784 €, ce qui représente près du quart du montant global des indemnités versées à ce titre aux 31 agents concernés.

La chambre invite la commune à prendre une nouvelle délibération répondant aux exigences réglementaires précitées, à corriger rétroactivement les versements fondés sur des taux erronés et à mettre un terme aux versements d'indemnités d'astreinte indues. Elle estime que la répétition de périodes d'astreinte pour un de ses agents est une pratique managériale qui mériterait d'être reconsidérée en termes de qualité de vie au travail de l'intéressé, comme d'équité dans la répartition de la charge de travail au sein des équipes. Enfin, elle relève l'illégalité des indemnités d'astreinte versées avant la délibération du 23 mars 2017.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à corriger les versements effectués sur la base des taux fixés par l'arrêté du 14 avril 2015 précité.

5.2.5- Les absences au travail

Avec plus de trois points en-dessous de la moyenne nationale en 2019 et un taux de 5,9 % contre 9,2 %, l'absentéisme est plutôt bien maîtrisé par la commune.

5.3- Les règles de promotion et d'avancement

Comme cela a été indiqué supra, la commune, comptant moins de 350 fonctionnaires à temps complet, est affiliée pour la gestion de son personnel au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône. Elle dépend donc de la commission administrative paritaire départementale mise en place par ce dernier pour l'avancement de grade et surtout pour la promotion interne pour laquelle ses agents se trouvaient en concurrence avec les agents des autres collectivités affiliées.

Afin d'étayer ses propositions au centre de gestion, la commune de Brignais a mis en place dès 2015 une procédure d'évaluation professionnelle annuelle conformément au décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

Les taux de promotion aux avancements de grade ont été déterminés par une délibération du 23 janvier 2014 puis par une délibération du 22 juin 2017. Ces délibérations ne modifiaient pas les taux, fixés à 100 %, mais opéraient des mises à jour liées à des évolutions réglementaires. La chambre a examiné les avancements de grade en début et en fin de période dans les filières administrative et technique qui représentent plus des deux tiers des effectifs. Ils sont intervenus dans le respect des dispositions statutaires.

La loi de transformation de la fonction publique et le décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires ont mis fin, à partir du 1^{er} janvier 2021, à la consultation des commissions administratives paritaires sur les décisions de promotion interne et d'avancement de grade. Celles-ci sont désormais prises sur la base des lignes directrices de gestion en matière de promotion interne et de celles relatives à l'avancement de grade.

La chambre note l'instauration, conforme au droit, des lignes directrices de gestion relatives à la promotion et la valorisation des parcours professionnels en matière d'avancement de grade par un arrêté du maire de Brignais du 16 février 2021, abrogé et remplacé par un arrêté du 26 mars 2021. Ce dernier fait référence à une délibération du 27 janvier 2021 qui abaisse les taux d'avancements de grade de 100 % à 50 %.

5.4- Les éléments de rémunération

5.4.1- Le régime indemnitaire

Durant la période sous revue, la commune a délibéré à quatre reprises sur le régime indemnitaire, notamment sous l'effet des évolutions réglementaires. En début de période, c'est une délibération du 5 juillet 2007 qui encadrait ce régime en précisant la nature des primes et, le cas échéant, le coefficient multiplicateur, par filière et par grade.

La prime de fonction et de résultats créée pour la seule filière administrative par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, abrogé depuis le 31 décembre 2015, n'a pas été mise en place par la commune. En revanche, par trois délibérations des 23 mars 2017, 29 mars et 27 septembre 2018, la commune a instauré un nouveau régime indemnitaire en application des dispositions du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État et de son arrêté d'application⁴¹. Conformément à ces dispositions, la première délibération a bien institué les deux parts du RIFSEEP : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ainsi qu'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent.

La manière de servir de l'agent et son engagement présidant à l'attribution du CIA sont évalués selon quatre critères : l'encadrement de collaborateurs, les appréciations lors de l'évaluation professionnelle qui doivent être satisfaisantes ou très satisfaisantes, la manière de servir et l'assiduité. Le CIA est décomposé en deux parts : une part d'assiduité tenant compte de l'absentéisme pour maladie et des positions statutaires ne correspondant pas à du travail effectif (congé parental, disponibilité...) et une part d'évaluation annuelle. Le montant de cette seconde part a été augmenté par la délibération du 29 mars 2018, pour les adjoints des responsables de service ou d'unité bénéficiant d'une appréciation très satisfaisante, de 450 € à 540 €. Le CIA est versé mensuellement.

La délibération du 27 septembre 2018 a apporté rétroactivement des modifications au dispositif mis en place par celle du 23 mars 2017 à la suite d'un recours gracieux du préfet du Rhône concernant les deux parts mises en place. La principale modification consiste en la suppression de la décomposition du CIA en deux parts. En outre, la proratisation de son montant en fonction du nombre de jours calendaires d'arrêt maladie a été substituée au système de pourcentage de variation de la part d'assiduité qui prévalait, tandis que les montants plafonds étaient maintenus mais avec l'introduction d'une amplitude de variation de 0 à 100 %.

En examinant les bulletins de paye d'une agente lors de l'étude des anomalies relatives aux heures supplémentaires, des écarts dans les montants d'IFSE versés ont été constatés et ne semblent pas justifiés par des différences liées aux fonctions exercées, aux sujétions et à l'expertise. Comme l'ordonnateur l'a confirmé à la chambre dans sa réponse aux observations

⁴¹ 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 et arrêté du 27 août 2015 pris en application de son article 5.

provisoires, il a été confié à cette agente des fonctions de responsable de service à compter du 1^{er} janvier 2018 alors qu'elle était adjointe administratif principale de 2^{ème} classe (voir sur ce point la partie relative à la nouvelle bonification indiciaire). Toutefois, sur la base d'un échantillon de quatre agents occupant des fonctions ou titulaires d'un grade comparable⁴², il apparaît qu'elle bénéficiait déjà en avril 2017, date à laquelle elle n'était pas encore responsable de service, et jusqu'en avril 2020 inclus, d'un différentiel mensuel d'IFSE favorable allant de 213 € à 384 €. Cela représente un total cumulé de 7 878 € en prenant en considération l'écart le plus faible.

À partir du 1^{er} mai 2020, lorsqu'elle a débuté son stage au grade de rédacteur après sa réussite au concours, l'écart s'est un peu réduit, malgré l'augmentation du montant perçu, au regard de l'IFSE attribuée à quatre cadres occupant des fonctions ou titulaires d'un grade comparables. Cet écart va d'environ 60 € mensuels à 342 €. Le total cumulé de mai 2020 à avril 2021 est de 2 781 € par rapport à un responsable de service relevant de la même catégorie et dont le niveau de responsabilité et de technicité est le plus proche du sien. Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur indique que le montant de cette indemnité a été fixé au regard de la technicité et des responsabilités, notamment managériales, liées au poste. Ces éléments ne semblent toutefois pas distinguer le poste concerné d'autres postes équivalents des services municipaux, notamment ceux cités par la chambre en ses observations provisoires.

La chambre estime que la modification pertinente effectuée à la demande de la préfecture aurait pu être complétée par la suppression du critère d'attribution du CIA tenant à l'encadrement qui est déjà un critère réglementaire d'attribution de l'IFSE et n'a pas de lien avec l'engagement professionnel et la manière de servir. En outre elle invite la commune à s'assurer que l'appréciation par les supérieurs hiérarchiques des critères d'attribution de l'IFSE aux cadres soit bien homogène entre les différents services.

Par ailleurs, la commune a institué par une délibération du 25 octobre 1979 une prime de fin d'année par le truchement d'une subvention de 110 000 francs versée à l'association « amicale du personnel communal de Brignais ». Deux comptes rendus de cette séance et d'autres documents postérieurs à cette délibération mais antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, démontrent l'intention de l'assemblée délibérante, indiquant que cette subvention a pour objet de financer « *l'attribution, à chaque agent, d'une prime de fin d'année et d'une participation à l'action sociale de cette association* ». Cette prime a été budgétisée par une délibération du 25 octobre 1990 pour permettre son versement directement par la commune.

Les conditions posées par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 concernant le maintien des avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de cette loi semblent donc remplies. Au surplus, l'intégration de cette prime au budget municipal en 1990 répond aux exigences fixées par une jurisprudence constante du Conseil d'État⁴³, en l'absence de modifications significatives des conditions liées à son versement ou de son montant. Les revalorisations liées à l'inflation décidées par la délibération du 22 mai 2014 sont plus discutables. Elles pourraient être rapprochées de la majoration pour corriger les effets de l'inflation prévue par la délibération de 1979, majoration réitérée pour la prime de 1980 selon un document de l'amicale du personnel. Toutefois, rien ne permet d'affirmer qu'il s'agissait d'une indexation pérenne avant 1984. Le montant individuel moyen de cette prime était, durant la période, de 939 € pour un volume total moyen de 181 398 € par an.

⁴² Les éléments d'identification des postes concernés ainsi que de ceux évoqués dans le paragraphe suivant figuraient dans les observations provisoires transmises par la chambre à la commune.

⁴³ Conseil d'État : 6 novembre 1998, n° 153685, 12 avril 1991, n° 118653, préfet du Val-d'Oise et 21 mars 2008, n° 287771, Commune de Bergheim.

Au vu de ce qui précède, la chambre recommande à la commune d'inclure à coût constant dans le nouveau régime indemnitaire le montant de cette prime, dont les modalités précises de revalorisation antérieures à la loi du 26 janvier 1984 demeurent sujettes à caution, rendant difficile la comparaison avec celles décidées en 2014. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait part d'une réflexion en cours visant à l'intégrer à valeur constante dans le dispositif du CIA.

5.4.2- La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) instituée par la loi du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales constitue un élément à part entière de la rémunération qui vise à attribuer une majoration de celle-ci au bénéfice des fonctionnaires qui exercent des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Deux décrets du 3 juillet 2006 définissent les cas et les conditions d'attribution de la NBI respectivement pour certaines fonctions et pour certains personnels exerçant dans des zones à caractère sensible⁴⁴. Pour les fonctionnaires occupant des emplois fonctionnels deux autres décrets complètent le dispositif, dont un pour les collectivités de la taille de Brignais⁴⁵ qui concerne en l'espèce le directeur général des services et la directrice générale adjointe.

99 agents de la commune perçoivent la NBI en 2020, soit un peu plus de 66 % de ses effectifs physiques titulaires⁴⁶, ce qui est important. Aucun agent contractuel n'en bénéficie conformément à la réglementation. Le montant global représente 0,9 % de la masse salariale, avec un montant moyen annuel de 621 €. Elle est attribuée essentiellement aux agents exerçant en zone urbaine sensible et aux fonctions d'accueil (10 points) comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 30 : NBI par fonctions en 2020

Nombre de points	Fonctions exercées	Nombre d'agents
10	Agent d'accueil	19
	Secrétariat exclusif avec sujétions horaires	8
	Agents exerçant en zone urbaine sensible ⁴⁷	41
	Agent de police encadrant moins de 5 agents	2
15	Agent de police encadrant entre 5 et 25 agents	5
	Régisseur de 3000 à 18000 €	2
	Encadrement de proximité d'au moins 5 agents	9
20	Régisseur > 18000 €	1
	Maître d'apprentissage	3
	Assistanat développement culturel**	1
25	Encadrement service administratif (technicité)	6
	Directeur général adjoint	1
35	Directeur général des services	1
Total		99

Source : commune, retraité CRC.

⁴⁴ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale et décret n°2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

⁴⁵ Décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

⁴⁶ Source : fichier de paye de décembre 2020 : 145 agents, 138 pour la ville et 7 pour la RCAVB.

⁴⁷ Le décret n° 2006-780 prévoit 9 cas d'attribution d'une NBI de 10 points pour des agents travaillant en zone urbaine sensible : réception, animation et hygiène des très jeunes enfants, préparation et mise en état de propreté

L'article 1 du décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006 précise que les NBI pour exercice en zone urbaine sensible bénéficient aux fonctionnaires exerçant à titre principal les fonctions concernées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville « *et dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers* ». Le juge administratif a considéré que la notion d'activité à titre principal s'entendait de l'exercice de fonctions au contact direct de la population concernée et qu'il fallait donc s'assurer que l'agent exerçait bien ses fonctions de manière significative en relation directe avec ces usagers sans être nécessairement physiquement affecté dans leur quartier⁴⁸.

Un quartier de la ville de Brignais est classé en quartier prioritaire au titre de la politique de la ville, le quartier des Pérouses. Sa superficie équivaut à 0,5 % de celle de la commune et sa population représentait 9,5 % de la population totale en 2013⁴⁹.

La chambre a examiné les situations d'un échantillon représentant 20 % des agents percevant la NBI à ce titre, soit huit agents. Trois d'entre eux appartiennent au service des espaces verts (qui comprend neuf agents), trois autres à celui du cadre de vie (neuf agents) et les deux derniers à celui de la maintenance des bâtiments (cinq agents). L'attribution d'une NBI aux agents de ces services suppose que 0,5 % de la superficie du territoire occuperait plus de la moitié du temps⁵⁰ d'au moins un tiers des deux premiers services et 40 % du dernier.

Il a par ailleurs été procédé à l'examen des fiches de poste de dix des dix-neuf agents concernés par la NBI attribuée au titre de missions d'accueil du public à concurrence de la moitié de leur temps de travail total selon le critère posé par le Conseil d'État⁵¹. En dépit de l'absence d'éléments tangibles permettant de mesurer précisément le temps passé à chacune de leurs missions et au regard de leurs fonctions, il semble que l'attribution de la NBI à ces agents soit globalement justifiée.

Il en va différemment de la NBI de 20 points attribuée à une assistante de direction au titre de « l'assistanat culturel » alors que cette possibilité n'est prévue par le décret du 3 juillet 2006 susvisé que pour les agents travaillant dans le « *domaine de la conservation du patrimoine et des bibliothèques* ».

De même selon l'annexe du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 la NBI de dix ou quinze points réservée aux responsables d'un service municipal de police, ne peut être octroyée que « *dans la limite d'un agent responsable par commune* ». À Brignais cinq agents de la police municipale bénéficient de quinze points et deux autres de dix points de NBI. Ces montants correspondent réglementairement à l'encadrement de respectivement cinq à vingt-cinq agents et moins de cinq agents. Six de ces attributions de NBI sont ainsi illégales tout comme celle qui concerne « l'assistanat culturel ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur déclare que la NBI attribuée à l'assistante de direction concerne en fait ses fonctions de régisseuse de recettes et qu'une régularisation a été effectuée dans les outils de suivi de la commune. Il fait part de son intention de mettre fin à celle versée aux agents de police municipale qui aurait été attribuée non à titre de responsable d'un service municipal de police mais pour l'exercice

des locaux et du matériel servant directement à ces enfants en école maternelle ; Aide-ménagère, auxiliaire de vie ou travailleur familial ; auxiliaire de puériculture ; auxiliaire de soins ; assistance dans le cadre de l'organisation d'activités physiques et sportives ; tâches d'exécution en matière d'administration générale ; magasinage, surveillance ou mise en œuvre du développement de l'action culturelle et éducative dans le domaine de la conservation du patrimoine et des bibliothèques ; fonctions polyvalentes liées à l'entretien, à la salubrité, à la conduite de véhicule et tâches techniques ; contrôle de la bonne exécution des travaux techniques.

⁴⁸ CE n° 353075 du 26 avril 2013 et CAA de Versailles - 17VE03611, 7 février 2019.

⁴⁹ Calcul effectué sur la base des données recueillies sur le site <https://sig.ville.gouv.fr/Cartographie/QP069005>.

⁵⁰ Question écrite à l'Assemblée Nationale n° 126701 du 24 janvier 2012.

⁵¹ Conseil d'État, 4 juin 2007, commune de Carrières-sur-Seine - n° 284380.

de leurs missions au sein du quartier des Pérouses. Eu égard aux conditions d'attribution de celle-ci rappelées ci-dessus, le temps d'affectation des agents sur ce quartier ou en relation directe avec ses habitants paraît, en effet, insuffisant.

En outre, une adjointe administrative principale de 2^{ème} classe a perçu 25 points de NBI de novembre 2018 à avril 2020 pour l'encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, avec un rappel au 1^{er} janvier 2018. Cette attribution, dont le montant cumulé représente 3 280 € pour 28 mois, est irrégulière. L'ordonnateur a fait part, en réponse aux observations provisoires, de sa différence d'appréciation à ce sujet, précisant qu'à son sens l'attribution se fait dans ce cas en fonction de l'emploi occupé, et non de la catégorie de l'agent. Aucun argumentaire juridique documenté n'a toutefois été communiqué pour étayer cette interprétation.

Or, l'article 3 du statut particulier des adjoints administratifs⁵² dispose que « *Les adjoints administratifs territoriaux sont chargés de tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables.* » Bien que lorsqu'ils relèvent des grades d'avancement ils peuvent aussi assurer « *la coordination de l'activité d'adjoints administratifs territoriaux du premier grade* », cette mission ne se confond pas avec une fonction d'encadrement qui est statutairement, dans la filière administrative, l'apanage d'agents de catégorie B et A. Au surplus, le Conseil d'État a déjà jugé⁵³ que « *le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire est lié aux emplois qu'occupent les fonctionnaires, compte tenu de la nature des fonctions liées à ces emplois* » mais qu'un agent « *qui n'avait pas vocation à occuper des emplois d'encadrement* » bien qu'il ait été chargé de telles fonctions n'a pas droit à la NBI « *prévue pour les agents nommés sur des emplois auxquels sont liées les fonctions d'encadrement...* ».

La chambre invite la commune à mettre fin dès 2021 à l'ensemble des versements irréguliers signalés ci-dessus qui seraient encore effectués, à revoir l'ensemble des attributions de NBI et à procéder, le cas échéant, à la répétition des sommes indues au regard du délai de recouvrement de deux ans fixé par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000.

5.4.3- Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont, en principe, un salarié doit supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés aux services fiscaux (article 82 du code général des impôts) et aux organismes de recouvrement des cotisations sociales (article L. 242-1 du code de la sécurité sociale).

Les principaux avantages accordés aux agents dans les communes sont les logements et les véhicules de fonction. Il y a avantage en nature quand la mise à disposition du véhicule est permanente et que l'agent n'est pas tenu de le restituer en dehors des périodes de travail ; la valeur de cet avantage doit alors être soumise aux cotisations en vigueur.

Leur attribution est encadrée par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990⁵⁴. Il dispose que les organes délibérants des collectivités territoriales « *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.* » Cette délibération doit aussi préciser les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Il prévoit qu'un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant un emploi de directeur général

⁵² Décret du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux.

⁵³ CE n° 281913 du 26 mai 2008, commune de Porto-Vecchio.

⁵⁴ Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

des services d'une commune de plus de 5 000 habitants. En outre, l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT prévoit que le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs fonctions le justifie et dans des conditions fixées par une délibération annuelle. Son second alinéa indique que tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.

La commune n'a pas attribué de véhicule de fonction pendant la période sous contrôle. La chambre l'invite toutefois à formaliser en la justifiant l'autorisation donnée à un cadre de remiser à domicile un véhicule⁵⁵, conformément aux dispositions de la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997. Rédigées à l'attention des fonctionnaires de l'État, celles-ci constituent, pour les agents territoriaux, des recommandations de bonnes pratiques.

La commune a délibéré à trois reprises pour ce qui concerne la période sous revue à propos des logements de fonction attribués par nécessité absolue de service : le 17 mai 2005, pour approuver le tableau des emplois pouvant bénéficier d'un tel logement et optant pour le calcul forfaitaire de ces avantages, et deux fois le 19 novembre 2015 pour approuver, en les actualisant, ces attributions et définir les conditions d'octroi des logements concernés.

La première délibération, en vigueur en début de période, listait neuf emplois, cinq de gardiens de police municipale et quatre de gardiens d'équipements, permettant l'attribution de logements de fonctions par nécessité absolue de service à leurs titulaires.

La seconde prend en compte les modifications introduites par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, au code général de la propriété des personnes publiques concernant le régime des logements de fonction et ramène le nombre d'emplois bénéficiant d'un tel avantage à huit : trois policiers municipaux et cinq gardiens d'équipements sportifs et culturels.

La troisième précise en particulier les charges qui incombent désormais aux occupants et non plus à la commune ainsi que leur montant, en application du décret du 9 mai 2012. Ces délibérations ne sont pas nominatives contrairement à ce qu'impose l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

La chambre incite la commune à prendre une nouvelle délibération conforme à l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT pour les logements de fonction par nécessité absolue de service. Elle relève que, pour huit agents bénéficiant d'un logement de fonction par nécessité absolue de service, la commune n'a produit que six arrêtés de concession de logement dont un, daté du 4 décembre 2013 et concernant le logement situé 5 rue de l'église, prévoit la gratuité des charges, en contradiction avec le décret du 9 mai 2012.

Elle relève enfin que les informations au sujet de ces avantages en nature figurant dans les rapports d'orientation budgétaire ne sont pas conformes aux délibérations de son assemblée délibérante⁵⁶. En 2017, le rapport d'orientation budgétaire concernant le budget principal fait état de sept logements concédés par nécessité absolue de service. Celui concernant la RCAVB de trois. Au total dix logements seraient ainsi concédés alors que les délibérations de 2015 n'en autorisent que huit.

5.5- Les collaborateurs de cabinet

La possibilité pour l'autorité territoriale de recruter librement un ou plusieurs collaborateurs de cabinet et de mettre fin librement à leurs fonctions est reconnue par l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les

⁵⁵ Citroën C1 AV-594-KJ, carte grise VF7PMCFAC89438581.

⁵⁶ En 2017, dans la partie sur les dépenses de personnel, à propos des logements de fonction par nécessité absolue de service le rapport d'orientation budgétaire de la ville en mentionne 7 et celui de la RCAVB 3, soit 10 au total, les deux précisant qu'aucune évolution n'est prévue en 2017.

collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés, et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. Les modalités de leur rémunération et leur effectif maximal, en fonction de l'importance démographique de la commune, sont définis par un décret en Conseil d'État du 16 décembre 1987. L'article 10 de ce décret fixe à une personne l'effectif maximum des collaborateurs du maire pour les communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants. Son article 7 arrête le plafond du traitement indiciaire et des indemnités de ces collaborateurs à 90 % respectivement du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction ou du grade administratif le plus élevé de la commune occupé ou détenu par un fonctionnaire, et du montant maximum du régime indemnitaire institué par le conseil municipal et servi à ce même fonctionnaire.

L'article 5 de la délibération du 22 septembre 2016 relative au régime indemnitaire examinée infra, indique que le collaborateur de cabinet bénéficie du régime indemnitaire fixé par une délibération du 17 avril 2014. Si c'est en conformité avec l'article 3 du décret du 16 décembre 1987 que cette délibération autorise l'inscription des crédits nécessaires, en revanche elle procède à l'approbation du recrutement du collaborateur de cabinet et des caractéristiques du poste alors que cela relève du pouvoir exclusif accordé en la matière au maire par la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 16 décembre 1987. Le dispositif de la délibération du 23 juillet 2020 relative au recrutement d'un collaborateur de cabinet pour le mandat en cours ne précise pas les caractéristiques du poste qui figurent uniquement dans son exposé des motifs, mais elle autorise également le recrutement. La chambre conseille à la commune d'éviter à l'avenir ce type de mention dans le dispositif de ces délibérations en raison du risque qu'elle emporte d'annulation d'une décision prise par une autorité matériellement incompétente⁵⁷.

L'examen des contrats et des bulletins de paye des deux collaborateurs de cabinet employés successivement pendant la période sous revue permet de conclure à la régularité de leur situation en matière de rémunération. La chambre rappelle toutefois que les collaborateurs de cabinet ne font pas partie de la hiérarchie administrative⁵⁸. Or, elle a constaté que le rattachement au maire et au directeur général des services d'un agent, auparavant placé improprement sous l'autorité du cabinet du maire, n'avait pas été pris en compte administrativement. Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur déclare que la situation administrative de cet agent a été régularisée a posteriori et que l'organisation actuelle est conforme à la réglementation.

5.6- Les indemnités des élus

Les articles L. 2123-20 à L. 2123-24 et R. 2123-23 du CGCT encadrent l'attribution des indemnités aux élus communaux, ceux-ci pouvant exercer des fonctions exécutives directes ou déléguées ou, dans certains cas, uniquement délibératives. Ces indemnités sont fixées par délibération et leur montant est fixé en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Ces indemnités constituent une dépense obligatoire pour la commune.

La commune a respecté par ses délibérations les montants plafonds légaux lors des deux mandats qui se sont succédé pendant la période.

Pour autant, sous l'effet de démissions intervenues entre septembre 2018 et mai 2020, le suivi administratif des indemnités s'est quelque peu déréglé causant des tensions politiques et des incompréhensions avec la comptable publique. Sur la base des pièces transmises par la commune, la chambre a reconstitué l'essentiel des événements intervenues sur cette période.

⁵⁷ Conseil d'État, 18 février 1998 - n° 152572.

⁵⁸ CAA Paris - 03PA01312 du 27 novembre 2003, Ville de Paris.

Il en ressort que le règlement de la situation semble désormais administrativement et financièrement en bonne voie par la mise en place d'un échéancier de remboursement et de la mise en recouvrement de sommes perçues en excédent. L'ordonnateur a précisé dans sa réponse avoir pris des dispositions pour assurer désormais un meilleur suivi des indemnités des élus afin d'éviter tout dysfonctionnement à l'avenir.

5.7- Conclusion intermédiaire

Le service des ressources humaines peine à assurer convenablement ses missions et à jouer pleinement son rôle dans la mise en place d'un pilotage stratégique des ressources humaines de la commune tel qu'on peut l'attendre dans une commune de cette taille. Il ne maîtrise pas non plus tous les fondamentaux de la gestion quotidienne des dossiers qui relèvent de sa compétence et n'est pas toujours en mesure d'assurer la régularité des actes, ce que l'ordonnateur reconnaît dans sa réponse aux observations provisoires. Il ajoute qu'il a bien identifié l'enjeu stratégique du pilotage des ressources humaines ainsi que la nécessité de faire monter en compétences juridiques les équipes.

Pour améliorer sa gestion des ressources humaines, la commune peut s'appuyer sur le service GPEC qui doit lui apporter la vision globale et stratégique qui lui manque encore, sous réserve d'organiser un travail collaboratif et coordonné avec le service ressources humaines et de s'assurer de la maîtrise d'outils de gestion fiables.

Elle bénéficie de nombreux éléments de contexte favorables comme la jeunesse de ses effectifs corrélée avec un taux d'absentéisme plutôt bas. Elle a su également instaurer des lignes de gestion cohérentes et claires en matière de promotion interne et d'avancement de grade. Enfin, la réussite des services communs avec la CCVG et les autres communs membres lui ouvre un chemin pour accroître l'efficacité et l'expertise de ses services.

À court terme, elle doit procéder à la régularisation des situations illégales ou inéquitable afin de pouvoir construire une gestion solide de ces ressources humaines.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1- L'organisation interne

Avant 2016, le service de la commande publique et des affaires juridiques était rattaché au pôle des ressources internes de la commune de Brignais. Depuis le 1^{er} janvier 2016, c'est un service commun à la CCVG et à ses communes membres, comme cela est décrit supra. Créé par convention du 18 décembre 2015 et placé sous l'autorité du président de la CCVG, il comprend cinq agents, dont un acheteur, représentant 4,2 ETP.

Selon l'ordonnateur, ce service est né de la volonté de mutualiser les compétences présentes sur le territoire, afin que chaque membre de la communauté de communes puisse en bénéficier.

Les missions du service commun commande publique et affaires juridiques sont :

- ♦ la mise en place et développement d'une stratégie achat ;
- ♦ le lancement et le suivi des procédures de marchés publics ;

La création d'un service commun a permis de structurer les procédures et la tenue des dossiers de marchés. Si, avant 2016, cette dernière souffrait de quelques lacunes, des progrès ont été réalisés depuis. Les dossiers de marchés publics sont particulièrement précis à compter de 2019, une fiche de synthèse étant désormais systématiquement présentée à leur

appui. Cette même année, un guide de la commande publique détaillé, à l'usage des services, a été publié. Il est également en ligne sur le site internet de la CCVG auquel renvoie le site internet de la commune. Toutefois, la chambre constate qu'un suivi des appel d'offres déclarés infructueux n'a pas encore été mis en place.

Un échantillon de marché a été plus particulièrement analysé, tant sur les procédures de passation que sur l'exécution. La liste est jointe en annexe.

6.2- La passation et l'attribution des marchés

Avant la publication du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, la commune respectait la réglementation en matière de publication des marchés passés. Elle les présentait sur son site internet, conformément à l'article 133 du code des marchés publics.

L'article 107 du décret précité a ensuite imposé aux acheteurs d'offrir sur leur « *profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles de ce marché public, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public* ». La mise en œuvre de cette obligation devait intervenir au plus tard le 1^{er} octobre 2018.

Désormais, l'article R. 2196-1 du code de la commande publique instaure une obligation de publication des données essentielles des marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est supérieure ou égale à 25 000 € HT. L'acheteur doit offrir sur son profil d'acheteur un accès libre, direct, et complet à ces données. Si la commune de Brignais offre un accès libre et complet, elle gagnerait à le rendre plus direct. Actuellement, ces données ne sont pas visibles immédiatement sur le site de son profil acheteur. Au moins, quatre étapes sont nécessaires pour y accéder, ce qui peut apparaître fastidieux pour un simple usager.

Le processus de passation et l'attribution des marchés font l'objet de fiches détaillées annexées au guide de la commande publique à destination des services. Elles décrivent les étapes de la procédure et le processus est appuyé par des modèles. La chambre relève cette bonne pratique. En outre, la passation des marchés examinés n'appelle pas d'observation. Les procédures sont définies y compris pour les contrats se situant en dessous des seuils réglementaires des procédures formalisées. Le critère prix n'est pas forcément prépondérant sur les marchés de travaux, il se trouve pondéré par le critère technique. Ces derniers comportent des sous-critères qui paraissent cohérents au regard des prestations sollicitées.

6.3- L'exécution des marchés

L'exécution des marchés est répartie entre les services utilisateurs, le service de la commande publique et le service financier. La chambre a constaté que le suivi était rigoureux, en particulier en fin de période, aidé en ce sens par la dématérialisation. Pour les marchés exécutés en début de période, les pièces de suivi, bien que morcelées dans les différents dossiers, ont pu être réunies rapidement par le service de la commande publique.

L'exécution des marchés n'appelle pas d'observation particulière, hormis pour un marché de prestations intellectuelles relatif à la révision du plan local d'urbanisme.

Ce marché a été notifié le 28 avril 2015 pour un montant initial de 68 075 € HT avec, pour attributaire, un groupement conjoint avec mandataire solidaire. D'une durée initiale de deux ans, il a été modifié par quatre avenants entre 2015 et 2019. En outre un ordre de service notifié le 7 janvier 2019 prolongeait « *la durée d'exécution jusqu'à nouvel ordre* » avant que celle-ci ne soit fixée au « *31 avril 2020* » par l'avenant n°4. Ces modifications substantielles à l'économie du marché ont donc conduit à plus que doubler sa durée. Le montant final de la prestation a dépassé de 34 % le montant initial pour s'établir à 91 475 € HT.

La chambre estime que la commune aurait gagné à mieux définir ses besoins lors de la consultation pour la révision du PLU, d'autant que l'élaboration de ce document d'urbanisme fondamental répond à des exigences procédurales complexes comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires. Elle rappelle que désormais les articles R. 2194-2 et R. 2194-3 du code de la commande publique autorisent, à compter du 1^{er} juillet 2019, des modifications au marché, si un changement de titulaire est impossible pour des raisons économiques ou techniques, et si leur montant total ne dépasse pas 50 % du montant initial.

6.4- La stratégie d'achat de la commune

L'élaboration d'une stratégie d'achat constitue un jalon clé du processus général d'achat permettant de s'assurer de la performance technique et économique des marchés tout comme d'anticiper et de réduire les risques. L'objectif de performance économique ne se limite pas à réaliser des économies. Il s'agit aussi de satisfaire au mieux les besoins des utilisateurs, en prenant en compte des objectifs de qualité, d'efficacité ou de sécurité et de réfléchir à la manière la plus efficiente d'utiliser les biens et équipements.

Une telle stratégie est mise en place depuis 2017, dans les mêmes termes qu'à la CCVG, et repose d'une part sur une cartographie des besoins révisée en 2020 et d'autre part sur une programmation pluriannuelle sur trois ans. Elle pourrait être complétée par un référentiel physique et comptable précis. La ville disposant de sa propre nomenclature, la notion d'unité fonctionnelle présentée par le service commun n'est pas encore intégrée dans le logiciel de gestion financière.

Cependant, il n'apparaît pas clairement que les coûts de fonctionnement futurs (tels que maintenance, personnels, énergie, fluides...) sont réellement pris en compte dans les décisions d'investissements, quand bien même cet objectif est affiché dans le guide de la commande publique. La chambre encourage la commune à poursuivre la construction de sa stratégie d'achat en lien avec la CCVG.

6.5- Conclusion intermédiaire

La gestion de la commande publique est globalement efficiente depuis la mise en place d'un service commun. La commande publique est particulièrement structurée depuis 2019 avec la publication d'un guide appliqué par les services de la commune et de l'intercommunalité. Il n'a pas été relevé d'anomalie lors de la passation des marchés. Les mises en concurrence paraissent être effectuées régulièrement au vu de l'échantillon examiné. Le suivi de l'exécution, quelque peu défaillant en début de période sous revue, s'est nettement amélioré avec la mise en place du service commun. Par ailleurs, une stratégie d'achat claire et explicite est instaurée depuis 2019. Elle pourrait être complétée par un référentiel physique et comptable précis. L'ordonnateur a annoncé qu'il allait engager un plan d'action sur les trois prochaines années pour répondre aux observations formulées : suivi des appels d'offres infructueux, accès aux données essentielles et suivi des unités fonctionnelles.

7- LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

7.1- Un patrimoine immobilier diversifié

La valeur du patrimoine immobilier de la commune a augmenté de 19 % entre 2014 et 2019. À l'image du développement de la ville, cette évolution est encore plus marquée pour les agencements et aménagements de terrain et, dans une moindre mesure, pour les terrains. La valeur des terrains nus, en revanche, recule de 21 % sous l'effet des cessions abordées infra.

La commune a pu préciser très rapidement la répartition de son patrimoine selon son statut juridique. Ainsi, globalement les biens relevant du domaine public représentaient près de 91 % de son patrimoine total, en valeur brute, au 31 décembre 2020. Plus spécifiquement, cette répartition était, pour le seul patrimoine immobilier relevant des comptes 211 à 214, de 91,6 % pour le domaine public et 8,4 % pour le domaine privé. La chambre relève que la commune dispose d'une bonne connaissance de son patrimoine.

7.2- Des investissements programmés

La commune a mis en place un plan pluriannuel d'investissements (PPI) au début du mandat précédent qui n'a été présenté au conseil municipal que le 19 octobre 2017. Il s'étend de 2014 à 2019 et a fait l'objet d'une actualisation régulière tout au long de la période sous contrôle, à chaque étape budgétaire. Le tableau qui suit en présente une synthèse.

Tableau 31 : Niveau de réalisation du plan pluriannuel d'investissement, actualisé 2020

Catégories d'opérations (en k€)	Prévu 2014	Réalisé 2020	Écarts	Taux de réalisation
Bâtiments et équipements scolaires	1 720	540	- 1 180	31 %
Bâtiments et équipements sociaux	2 662	2 291	- 371	86 %
Bâtiments et équipements sportifs	2 954	4 111	1 157	139 %
Bâtiments et équipements culturels	449	1 053	604	235 %
Autres bâtiments	1 033	393	- 640	38 %
Opérations d'aménagement	2 655	1 748	- 907	66 %
Requalification urbaine cœur de village	2 528	2 421	- 107	96 %
Foncier	114	1 451	1 337	1273 %
Opérations ponctuelles, dont accessibilité	2 132	1 279	- 853	60 %
Opérations récurrentes	6 519	5 931	- 588	91 %
Total :	22 766	21 218	- 1 548	93 %

Source PPI de la commune, versions au 1^{er} octobre 2014 et au 17 février 2021 (2020 provisoire), retraité CRC.

La programmation révèle les priorités de l'équipe municipale en début de mandat qui, hors opérations ponctuelles et récurrentes comportant notamment l'entretien des bâtiments et l'accessibilité, visaient les secteurs sportif et social et les opérations d'aménagement et de requalification urbaine, ainsi que, dans une moindre mesure, les établissements scolaires.

Ces choix apparaissent cohérents avec la volonté municipale d'accompagner le développement et de renforcer l'attractivité de la ville et ses fonctions de centralité à l'égard des communes proches, en particulier celles de la communauté de communes de la vallée du Garon. Dans ce contexte le montant des crédits programmés pour les acquisitions foncières (114 000 €) apparaît limité et sera finalement amplement dépassé.

Les écarts avec les prévisions sont toutefois significatifs. Seuls la requalification urbaine, les opérations récurrentes et les bâtiments et équipements sociaux connaissent des taux de réalisation satisfaisants, compris entre 80 et 100 %. Trois autres secteurs bénéficient d'un niveau de réalisation très supérieur aux prévisions : les acquisitions foncières, dont l'enveloppe a été multipliée par presque 13 ; les bâtiments et équipements culturels dont les crédits font un peu plus que doubler ; les bâtiments et équipements sportifs, en raison de la réhabilitation du complexe P. Minssieux rendue nécessaire par l'effondrement de la toiture de sa salle de sports collectifs le 29 avril 2015 (3,6 M€). Hormis cet évènement, les autres ajustements à la hausse relèvent, par leur ampleur, d'un défaut de prévision.

À contrario, les bâtiments et équipements scolaires, les autres bâtiments, en particulier la salle des fêtes, et les opérations d'aménagement font l'objet d'une sous-exécution patente. Ainsi, outre la salle des fêtes, la restructuration du groupe scolaire Jean Moulin n'a pas été effectuée durant le mandat tandis que la restructuration du quartier de la gare n'a été réalisée qu'à un peu plus de 40 %.

La chambre invite la commune à porter plus d'attention à l'élaboration et au suivi de son PPI. S'agissant d'un document prévisionnel comme cela est rappelé lors de sa présentation au conseil municipal, les ajustements du programme sont légitimes, en particulier lorsqu'ils font suite à la survenance d'évènements imprévisibles. Toutefois, dès lors qu'ils conduisent à des écarts de réalisation importants, ces ajustements privent le PPI de sa capacité à structurer la programmation budgétaire à moyen et long terme.

7.3- Les cessions et acquisitions

Le patrimoine immobilier de la commune, en particulier les terrains nus, a connu des évolutions significatives durant la période, témoignant d'une gestion active, voire dynamique de la commune. Entre le 13 février 2014 et le 26 juin 2020, pas moins de 16 cessions et 22 acquisitions ont été réalisées selon un état transmis par la commune.

Le montant global des acquisitions mentionné sur cet état s'élève à près de 3,2 M€ alors que celui des cessions, tel qu'il est retracé dans les documents budgétaires, est un peu supérieur à 4,15 M€ de 2014 à 2020. La commune a réalisé sur ces cessions près de 2,1 M€ de plus-value, soit 100 % de la valeur nette comptable des biens considérés.

La chambre souligne l'efficacité de la gestion patrimoniale de la commune qui utilise son actif comme une ressource, plutôt que de se cantonner à en assumer passivement les coûts.

7.4- Le suivi et l'entretien des bâtiments communaux

L'entretien et la maintenance des bâtiments communaux permet de les maintenir en état pour assurer le service auquel ils sont destinés. Ces opérations doivent être conduites dans le respect de la réglementation et des normes, d'une part, et dans l'objectif d'améliorer les performances des bâtiments, notamment énergétiques, afin d'en réduire le coût de fonctionnement et d'accroître leur confort d'usage, d'autre part. Les interventions correspondantes sont classées en trois catégories selon le tableau de concordance des terminologies de l'agence nationale d'appui à la performance (ANAP) présenté ci-dessous :

Figure 2 : Classification des niveaux de maintenance

Horizons Maintenance	Maintenance courante	Gros entretien	Renouvellement
GA X60-025 et FD X 60-000 (AFNOR)	Niveaux 1 à 3 (opérations de maintenance simple)	Niveau 4 (opérations de maintenance de complexité moyenne)	Niveau 5 (rénovation, reconstruction)
Contrats d'exploitation de chauffage	P2	P3, ponctuellement P2	P3
Code civil	Entretien (art. 605)	Grosses réparations des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières (art. 606)	
Plan comptable général	Comptes de charges d'exploitation (615...)	Dépenses de gros entretien 2 ^e catégorie	Dépenses de remplacement 1 ^{re} catégorie
Instruction M21	Comptes de charges d'exploitation (6152...)	Composants de 2 ^e catégorie	Composants de 1 ^{re} catégorie Dépenses de classe 2

Source : guide ANAP « Organiser la maintenance immobilière et le gros entretien renouvellement » novembre 2015

La commune a mis en place un dispositif pragmatique de suivi de l'entretien et de la maintenance de 44 bâtiments communaux dans le cadre du PPI avec la fixation d'une enveloppe pour les opérations récurrentes relevant de la maintenance courante (estimée à plus de 1,3 M€ sur la période), le gros entretien renouvellement (GER) étant repris dans les opérations par politique (sportive, culturelle, sociale...). Toutefois, si elle a pu produire aisément un document de suivi des opérations de GER, son logiciel de gestion des demandes d'intervention ne lui a pas permis de produire un récapitulatif par bâtiment des interventions de maintenance courante, au sens des normes AFNOR précitées, dont une partie est imputée en fonctionnement.

Les 44 bâtiments nécessitant un entretien et une maintenance réguliers présentent les caractéristiques décrites dans le tableau suivant :

Tableau 32 : Caractéristiques des bâtiments communaux entretenus

Nature	Nombre de bâtiments	Surface totale	Age moyen*	Rénovation < 10 ans**	Taux de rénovation	Extension < 10 ans	Taux extension
Sportifs	7	6 168	38	4	57 %	1	14 %
Culturels	1	4 275	32	1	100 %	1	100 %
Scolaires	4	7 793	36	4	100 %	0	0 %
Sociaux	5	7 618	22	2	40 %	0	0 %
Administratifs	5	4 168	46	1	20 %	1	20 %
Autres	22	4 532	31	4	18 %	2	9 %
Total :	44	34 554	33	16	36 %	5	11 %

Source : commune, retraité CRC

* au 31.12.2020 - ** couverture, façade ou huisseries extérieures.

Avant d'analyser ces données il est utile d'apporter deux précisions liminaires. Tout d'abord, la catégorie « autres » est très hétéroclite puisqu'elle comprend aussi bien l'église de 1862 qu'un abri de jardin, une chaufferie ou un kiosque. Ensuite, l'âge moyen des bâtiments est à relativiser globalement et à l'intérieur de chaque secteur en raison de la présence de quelques bâtiments très anciens ou atypiques qui dégradent les moyennes.

Ces précautions posées, il apparaît néanmoins que les équipements sociaux sont beaucoup plus récents que ceux des autres secteurs, les Arcades et le centre social, les deux plus anciens ayant en outre fait l'objet de travaux de rénovation. Par ailleurs, le nombre d'opérations récentes de rénovation ou d'extension très élevé, 21 pour 44 bâtiments, témoigne d'une volonté de maintenir ce patrimoine en état, assortie des moyens pour ce faire. Enfin, les

secteurs culturel et scolaire sont particulièrement ciblés puisqu'ils ont tous fait l'objet d'au moins une opération de rénovation ces dix dernières années, comme plus de la moitié des équipements sportifs. Dans le secteur scolaire, l'importance des opérations de rénovation a pu pallier la faible réalisation de nouveaux investissements.

La prise en compte d'objectifs de développement durable dans la gestion des bâtiments communaux s'effectue selon deux axes, l'accessibilité et l'efficacité énergétique. En termes d'accessibilité, la commune est tenue de mettre aux normes d'accessibilité l'ensemble de ses équipements recevant du public (ERP). Pour ce faire, elle a mis en place un agenda d'accessibilité programmé, conformément à l'article L. 111-7-5 du code de la construction et de l'habitation, qui est encore en cours. Comme indiqué supra, une enveloppe spécifique du PPI est dédiée à cette mise en conformité. Elle s'est élevée à 229 000 € sur la période. Leur programmation annuelle est décidée par les élus au moment de la programmation budgétaire, sur la base des demandes des utilisateurs et des besoins identifiés par le responsable du service de la maintenance des bâtiments. L'état de l'accessibilité des ERP établi par la commune montre un bon suivi de la mise en œuvre de cet agenda par ce service. Celle-ci aboutit néanmoins à un faible nombre d'opérations donnant lieu à une attestation de conformité ou à une réception par la commission d'accessibilité. L'enveloppe dédiée paraît d'ailleurs relativement faible.

En ce qui concerne l'efficacité énergétique, le bilan réalisé en 2019 par un service conseil en énergie partagé indique que, sur 37 bâtiment étudiés, une majorité se situe à un bon niveau de performance comme de dépense énergétiques. C'est le cas notamment du Briscope, de la Mairie, du Bri'Sport, de la villa de la Giraudière et de la Maison Guy de Chauliac. C'est beaucoup moins le cas pour d'autres comme le groupe scolaire Jean Moulin et Les Arcades. Le premier nommé devrait cependant faire l'objet de travaux de restructuration importants durant le mandat en cours. Globalement, pour la commune, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 22,9 % et la consommation énergétique de 19,8 % entre 2012 et 2019. En revanche, le bilan relève qu'il n'existe « *pas d'énergies renouvelables sur la commune* ».

7.5- Conclusion intermédiaire

Si la commune n'a pas mis en place de stratégie immobilière formalisée par un schéma directeur fondé sur un diagnostic et une stratégie d'intervention et de gestion patrimoniale, elle n'en reste pas moins attentive à la bonne gestion de son patrimoine, qu'elle effectue de manière active, dégageant ainsi des ressources significatives durant la période. Elle dispose pour ce faire d'une bonne connaissance de son patrimoine. Cette approche proactive est aussi une réponse à la pression foncière et immobilière que subit Brignais en raison de son positionnement dans la première couronne de l'agglomération lyonnaise, comme l'a précisé l'ancien ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Elle pourrait toutefois améliorer la conception et le suivi de son PPI afin qu'il soit un meilleur outil de programmation de ses investissements et définir un plan d'action doté d'objectifs et d'indicateurs de résultat afin d'inscrire la gestion de ses équipements dans une perspective de développement durable.

8- LE PÔLE CULTUREL

La chambre a examiné le fonctionnement d'un équipement affecté à l'usage du public, le pôle culturel de Brignais le « Briscope ». Ce choix est fondé sur les spécificités de cet équipement. Géré par une régie dédiée qui dispose d'un budget annexe, il est le seul équipement culturel de la commune et le plus important du territoire de la CCVG.

8.1- Une gestion confiée à une régie culturelle

Selon une note du 29 octobre 2020 adressée au Maire par le service de la commande publique et des affaires juridiques, le Briscope était constitué avant 2012 d'une médiathèque gérée par la commune et d'une salle de spectacle, gérée par l'office culturel de Brignais (OCB)⁵⁹, qui connaissait des difficultés financières récurrentes. L'OCB fonctionnant sous statut associatif, assurait la programmation des événements et le fonctionnement technique de la salle par son régisseur son et lumière⁶⁰. Une convention d'objectifs et de moyen encadrait pour partie les relations entre l'OCB et la commune, prévoyant notamment le versement d'une subvention municipale. Les locaux et la quasi-totalité du matériel appartenaient à la commune.

En 2005, la commune engageait une réflexion relative à son offre en équipements. En 2006, elle commanditait la réalisation d'une étude de programmation des équipements publics pour évaluer le niveau de satisfaction des besoins dans les domaines social, sportif, culturel et festif, ainsi que la qualité intrinsèque et fonctionnelle des équipements communaux. Cette étude prenait en compte les réflexions urbaines et de centralité menées sur le centre-ville et le secteur de la gare. Elle a conclu à la nécessité de recentrer les activités autour de pôles thématiques s'appuyant sur des équipements, dont un pôle culturel à vocation multiple⁶¹. Elle est à l'origine du projet d'extension du Briscope de 2009, qui sera mis en œuvre en 2012.

Simultanément, la commune a souhaité revoir le mode de gestion du service. Pour ce faire, elle a mis en place un groupe de travail, dont les conclusions ont abouti à la reprise de l'activité de l'OCB en régie⁶², afin de permettre une meilleure maîtrise des finances et des orientations de la politique culturelle par le conseil municipal. Le choix d'une régie autonome a été expliqué devant la commission consultative des services publics locaux le 11 juillet 2012 par la nécessité de « *permettre une concertation relative à la politique culturelle de la Ville.* » Le maire alors en fonction avait notamment précisé que l'autonomie administrative et financière se traduirait par l'existence d'un conseil d'exploitation au sein duquel le monde associatif serait représenté et disposerait d'une grande autonomie.

La commission ayant émis un avis favorable, comme le comité technique paritaire du personnel municipal, la création de la régie autonome, sans personnalité morale⁶³, a été ensuite soumise au conseil municipal qui en a acté le principe le 12 juillet 2012. L'exposé des motifs indiquait que le Briscope deviendrait un véritable pôle culturel qui serait chargé de proposer un accueil pour les activités artistiques communales et intercommunales et de concevoir un pôle de créativité interdisciplinaire.

Les statuts approuvés par délibération du 18 octobre 2012, ont ensuite évolué à deux reprises, en 2014 et 2020. Ces changements ont été également soumis à l'approbation du conseil municipal conformément à l'article 13 des statuts. La délibération du 10 juillet 2014 approuve, ainsi, trois modifications visant à ajuster le fonctionnement et l'organisation du conseil d'exploitation et à préciser son rôle. La troisième se traduit par l'insertion, à la fin de l'article 4,

⁵⁹ L'OCB est dissout aujourd'hui, une délibération du 12 juin 2018 décidant, pour cette raison, du remplacement du membre associatif du conseil d'exploitation de la régie qui le représentait.

⁶⁰ Exposé des motifs de la délibération du 12 juillet 2012.

⁶¹ Source : Initial consultants, programme technique détaillé pour la création d'un pôle musique, arts plastiques, convivialité en extension du Briscope du 16 février 2009.

⁶² C'est-à-dire par les services de la commune.

⁶³ Une régie à personnalité morale et autonomie financière est un établissement public local qui dispose d'une entière autonomie par rapport à la commune qui l'a créée. Elle est dotée d'un conseil d'administration et d'un ordonnateur propre (le directeur pour un SPIC (article R. 2221-28 du CGCT), le président du conseil d'administration pour un SPA (article R. 2221-57 du CGCT) alors que le représentant légal et l'ordonnateur d'une régie à seule autonomie financière est le maire de la commune (article R. 2221-63 du CGCT).

dans la partie relative aux missions du conseil, d'un tableau qui précise les sujets⁶⁴ sur lesquels celui-ci donne un avis et lui confie la validation du bilan d'activités. Les changements intervenus en 2020 sont développés infra.

Concernant les personnels, ceux de l'OCB ont été repris dans les effectifs de la commune lors de la création de la régie, conformément à la délibération du 12 juillet 2012 précitée. Ont ainsi été créés à compter du 1^{er} janvier 2013 les emplois de directeur d'établissement culturel, coordinateur artistique, coordinateur technique et de deux assistantes administratives à temps non complet (28h et 21h). Globalement les effectifs de la régie représentaient à sa création 4,4 ETP. En 2020 ils atteignaient 8,5 ETP.

Le directeur est réglementairement détenteur de pouvoirs d'administration en application de L. 2221-14 du CGCT qui dispose que les régies dotées de la seule autonomie financières sont administrées, aux côtés du conseil d'exploitation, par un directeur désigné par délibération. Si tout au long de la période en examen les délibérations nécessaires ont bien été adoptées pour désigner les directeurs successifs de la régie, il semble que les maires successifs aient omis de désigner un fonctionnaire ou un employé du service pour remplacer ce directeur en cas d'absence ou d'empêchement, les services de la commune n'ayant retrouvé aucun arrêté pris à cet effet ni d'avis du conseil d'exploitation obligatoirement consulté (3° de l'article R. 2221-68). La chambre encourage l'ordonnateur à prendre cette mesure de bonne gestion destinée à assurer la continuité de l'exploitation du service.

S'agissant du financement de la régie, il ressort du tableau ci-dessous que la subvention annuelle que lui verse le budget principal a augmenté de 9 % entre 2014 et 2020. Modérée, cette augmentation est intervenue en début de période, de 2014 à 2017, avant une stabilisation suivie d'une légère baisse en 2020. L'objectif de maîtrise financière affiché lors de la création de la régie a donc tardé à se traduire concrètement.

Par ailleurs, les dépenses de personnel de la RCAVB représentent en moyenne les deux tiers du montant de la subvention. Elles ont crû de 18 % pendant la période et constituent la part principale du déficit de fonctionnement de la régie. Elles sont couvertes essentiellement par la subvention du budget principal et accessoirement par des remboursements de mises à dispositions de personnel.

Tableau 33 : Dépenses de personnel de la RCAVB rapportées aux subventions de fonctionnement versées par la ville de 2014 à 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/2014	Moyenne
Subvention (c/ 74741 budget annexe c/ 657348 du budget principal) (a)	507 566	534 600	540 150	558 600	559 000	559 000	553 000	9 %	544 559
Dépenses de personnel (b)	314 714	356 111	370 657	389 999	356 097	371 025	373 988	18 %	361 799
(b) / (a)	62 %	67 %	69 %	70 %	64 %	66 %	68 %	9 %	66 %

Sources : commune et comptes administratifs des budgets principal et annexe.

(b) : dépenses des comptes 64 et du compte 6215 nettes des remboursements par le BP.

8.2- La médiathèque

Au sein des bâtiments du pôle culturel du Briscope, la médiathèque, qui ne bénéficie pas de l'autonomie financière et dont les opérations sont retracées au budget principal, n'a aucun lien hiérarchique ou fonctionnel avec les services rattachés à la RCAVB. Ce positionnement particulier n'est pas forcément aisé à comprendre. C'est pourquoi, devant le conseil d'exploitation du Briscope, le 11 décembre 2020 (voir infra, « un mode de gestion en pleine

⁶⁴ Fixation des tarifs, vote du budget et du CA, modifications statutaires, modalités du partenariat.

évolution »), le maire de Brignais a dû expliquer que « *la position de la médiathèque est clarifiée : elle n'est pas dans le pôle du conseil d'exploitation de la régie culturelle autonome* ». Toutefois, il a été demandé par des membres du conseil que lors d'une prochaine réunion les rôles respectifs de la médiathèque, des associations et du conseil d'exploitation de la régie soient clarifiés. Le sujet n'a pas été abordé lors des réunions du 28 janvier et du 4 mars 2021.

La médiathèque de Brignais est classée au niveau 1 (type B1) de la typologie des établissements de lecture établie par l'association des bibliothécaires départementaux (ABD)⁶⁵. Ce niveau est celui des bibliothèques qui offrent le meilleur service par habitant desservi. En 2016, seules 19 % des 8 100 bibliothèques dénombrées par l'Observatoire de la lecture publique appartenaient à cette catégorie, 27 % parmi celles couvrant un territoire compris entre 8 000 et 12 000 habitants. Au regard de la typologie ABD, fondée sur quatre critères, la médiathèque brignairote se situe ainsi qu'il suit :

Tableau 34 : Positionnement de la médiathèque au regard des critères de la typologie ABD

Caractéristiques	Niveau 1	Brignais
Crédits d'acquisition tous documents	2 € / habitant	5 € / habitant
Horaires d'ouverture	Au moins 12h / semaine	20h / semaine
Personnel	1 catégorie B filière culturelle / 5000 hb - 1 salarié qualifié / 2000 hb	1 salarié / 1654 hb dont 1 A et 1B
Surface	0,07 m ² / habitant	0,09 m ² / habitant

Sources : observatoire de la lecture publique, module de cartographie, données d'activité de la bibliothèque de Brignais 2016 et rapport annuel 2016 de l'Observatoire de la lecture publique "données d'activité des bibliothèques municipales et intercommunales".

Les principales caractéristiques de la médiathèque qui sont présentées dans cette partie sont celles de 2016 pour permettre une comparabilité avec des moyennes nationales, cette année étant celle du plus récent rapport annuel de l'Observatoire de la lecture publique qui présente la synthèse des données d'activité des bibliothèques municipales et intercommunales. Sauf indication contraire, les références nationales utilisées sont celles des communes de 5 000 à 19 999 habitants, une des strates utilisées par le rapport.

Avec une surface de 1 100 m² ⁶⁶, elle se situe très au-dessus de la moyenne nationale de 660 m². En revanche, son amplitude horaire d'ouverture de 20 heures par semaine, est inférieure de trois heures à la moyenne. Une étude, réalisée par un cabinet et financée en partie par la DRAC, est en cours pour proposer différents scénarios d'évolution avec l'objectif d'augmenter la durée d'ouverture d'au moins cinq heures par semaine. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que l'échéance envisagée est septembre 2022. Elle possède un site web dédié, comme 81 % des bibliothèques de sa strate en 2016, mais seulement depuis septembre 2019. Il a reçu 21 076 visites en 2020. Ses services et propositions culturels sont détaillés infra.

Les effectifs de la médiathèque se sont accrus sur la période. Ils dépassaient la moyenne de la strate de près de deux ETPT en 2016. Dans sa réponse, l'ordonnateur relativise cette comparaison en indiquant que les chiffres nationaux sont faussés par la surreprésentation des bénévoles, notamment en milieu rural. La chambre souligne que cette prédominance du bénévolat est sans doute moins marquée dans les communes de la strate prise en référence. Elle note que les moyennes des strates supérieures, c'est-à-dire au-delà de 20 000 habitants, en ETPT pour 10 000 habitants sont également inférieures au ratio brignairot et que les effectifs de la médiathèque ont crû de 1,55 ETP après 2016.

⁶⁵ Typologie utilisée notamment par le rapport annuel de l'Observatoire de la lecture publique du ministère de la culture, présentant la synthèse des données d'activité des bibliothèques municipales et intercommunales.

⁶⁶ Données de la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture, alimentées par les réponses apportées par les bibliothèques à l'enquête annuelle 2016 de l'Observatoire de la lecture publique,

Son budget de l'année 2016 agrégé en grandes masses, se présentait ainsi :

Tableau 35 : Budget de fonctionnement de la médiathèque en 2016

Chapitres	Montant	Pour 100 hab	Part
Dépenses	383 886	3 315	100 %
011 - charges à caractère général	94 392	815	24,6 %
012 - charges de personnel	288 843	2 494	75,2 %
65 - autres charges de gestion courante	650	6	0,2 %
Recettes	16 042	139	
70 - produits des services, du domaine , vente	16 042	139	
Solde négatif :	367 844	3 176	

Source : CA 2016, présentation croisée par fonctions.

Les trois quarts de ses dépenses de fonctionnement sont constituées des dépenses de personnel qui s'élèvent à 288 843 €, soit 2 494 € pour 100 habitants contre des moyennes nationales de respectivement 176 100 €, soit 1 900 € pour 100 habitants. En termes de charges exprimées en euros pour 100 habitants, la médiathèque de Brignais se situe donc 31 % au-dessus de la moyenne nationale. Les moyens dédiés à cet équipement, tant en termes de locaux que de personnel ou de budget, sont significativement supérieurs aux moyennes nationales.

8.3- L'offre culturelle et la fréquentation

Le projet d'établissement du Briscope a été établi le 1^{er} avril 2014. Il n'a pas fait l'objet d'une actualisation pendant la période sous contrôle. L'ambition affichée par l'adjointe à la culture de l'époque était de faire du Briscope un lieu d'échanges et de partage qui doit « *devenir une référence en matière d'offre culturelle sur l'aire de la métropole lyonnaise* ». Il se structure autour de cinq axes : la culture pour tous, une offre diversifiée de qualité, un mélange de professionnels et d'amateurs, une population partie prenante, un positionnement sur le territoire de la ville. L'association de la population se traduit notamment par la mise en place d'une commission spectacle, qui doit instaurer un échange avec les habitants souhaitant s'impliquer dans la saison culturelle, et d'un collectif culturel, organisé en commission, chargé de travailler sur des thèmes identifiés en abordant les centres d'intérêt évoqués par les habitants.

Bien que doté de la plus grande salle de spectacle du territoire de la communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG), avec 374 places assises, le Briscope ne se voit toutefois assigner aucun rôle particulier à cette échelle. Son projet ne prévoit pas non plus de collaboration ou même de coordination avec les saisons culturelles des autres communes de la communauté de communes, en particulier Chaponost qui possède une salle de spectacle, appelée « l'Auditorium », de 119 places assises, 200 debout. La commune a rappelé à ce sujet la ligne de partage définie à l'origine de l'EPCI il y a 25 ans : seuls les équipements qui ne peuvent être financés par une commune seule, sont de la compétence de la CCVG, les autres, équipements dits de proximité, restent dans le champ de compétence des communes. Néanmoins, l'établissement développe de nombreuses actions sur le territoire intercommunal et en dehors de celui-ci, grâce des partenariats solides.

En réponse aux observations de la chambre concernant le cloisonnement des événements et des services accueillis par le Briscope, l'ordonnateur évoque une programmation concertée des trois entités qui le constituent et une communication commune.

Par ailleurs, le festival de bande dessinée « la bulle d'or », présenté comme accueillant 4 500 visiteurs sur un week-end, ne fait l'objet dans le projet d'aucun objectif ni calendrier de mise en œuvre d'un rapprochement (seulement évoqué). Un resserrement des liens entre le Briscope et les organisateurs du festival est toutefois souhaité par la commune.

Les principales données qui ressortent du bilan des activités et de la fréquentation 2019 du Briscope, sont présentées ci-dessous hors médiathèque en distinguant les trois pôles :

Tableau 36 : Principales données d'activité du Briscope, hors médiathèque

Pôles d'activité	Séances 2019				Origine géographique				
Saison culturelle Briscope	Nombre	Part	Entrées	Moyenne	Brignais	CCVG	Rhône	ARA	Autres
Tout public	12	27 %	2 852	238					
Médiation	4	9 %	533	133					
Scolaire	18	40 %	2 400	133					
Co-production	8	18 %	1 813	227					
Autres	3	7 %	240	80					
Total :	45	100 %	7 838	174	64 %	15 %	18 %	2 %	1 %
Accueils ponctuels	2016	Part	2017	Part	2018	Part	2019	Part	Moyenne
Associations	169	59 %	204	53 %	183	46 %	185	46 %	50 %
Mairie	70	24 %	115	30 %	121	30 %	128	32 %	30 %
RCAVB (saison)	28	10 %	44	11 %	57	14 %	53	13 %	12 %
Établissements scolaires	16	6 %	16	4 %	28	7 %	22	6 %	6 %
Entreprises, particuliers...	4	1 %	4	1 %	9	2 %	11	3 %	2 %
Total :	287	100 %	383	100 %	398	100 %	399	100 %	100 %
École des arts	Hrs hebdo 2016	Hrs hebdo 2017		Hrs hebdo 2018	Hrs hebdo 2019	Part			
Sports et détente	10,5	9,5		9	11	6 %			
Musique	56,5	78		96	91,5	48,6 %			
Danse	26,5	27		29	30	17 %			
Arts plastiques	36,0	38		56	55	27,9 %			
Autres					3,25	0,5%			
Total :	129,5	152,5		190	190,75	100 %			

Source Briscope, bilan des activités 2019.

Les données de la saison culturelle, contrairement à celles des deux autres pôles, ne sont fournies que pour l'année 2019. Elles ont été comparées à celles présentées par une étude du syndicat des scènes publiques portant sur l'année 2014⁶⁷ concernant des scènes dont la typologie se rapproche du Briscope. La comparabilité est toutefois relative dans la mesure où l'échantillon de l'étude présente une moyenne d'âge de 21 ans alors que l'activité du Briscope dans sa forme actuelle est beaucoup plus récente, ce qui peut expliquer l'importance de certains écarts. En outre, il s'agit de scènes plus structurées qui disposent en moyenne de 11,83 ETP pour porter leur activité, soit 3,3 de plus que le Briscope.

Sous ces réserves méthodologiques, il est relevé que le nombre de représentations annuelles est de 45 pour le Briscope alors que la moyenne est de 82 et la médiane de 62 pour les salles de l'échantillon. Ces dernières accueillent en outre six créations par an en moyenne, pratique qui n'est pas encore régulière à Brignais. Le Briscope propose en revanche une proportion de séances « jeune public » plus importante que les salles de l'échantillon : 40 % contre 33 %.

⁶⁷ Syndicat national des Scènes publiques : Enquête sur les scènes publiques permanentes membres du SNSP Janvier 2016 auprès d'un échantillon de 104 « scènes permanentes hors institution » adhérentes du syndicat, implantées sur le territoire national, dont 10 en Auvergne Rhône-Alpes.

Le taux de fréquentation, calculé pour le Briscope sur la base de la jauge de la salle de spectacle en configuration maximale, soit 374 places, pour les séances tout public et les co-productions⁶⁸, est d'un peu plus de 62 % contre une moyenne de 79 % pour l'échantillon de l'enquête. La moitié exactement des scènes de l'échantillon propose un temps fort du type festival, ce qui n'est pas le cas de l'équipement brignairot.

Les données relatives aux actions de sensibilisation et de médiation sont difficilement comparables car elles ne prennent pas en compte toutes les actions du Briscope dans ce domaine. Il en est ainsi de « l'école du spectateur », qui offre la possibilité à des groupes de « découvrir l'envers du décor » : régie, coulisses, échanges avec les artistes durant une répétition...et des projets comme « orchestre à l'école » ou « orchestre à la mairie », en partenariat avec l'école de musique associative. Il faut souligner ici l'engagement marqué de la structure dans ce domaine.

Par ailleurs, centrée sur l'activité spectacles, l'enquête n'évoque pas les autres activités que pourraient proposer les scènes répondantes. Or ces activités sont très prégnantes au Briscope. Les accueils ponctuels⁶⁹, qu'il s'agisse d'assemblées générales, de réunions, de conférences ou de spectacles, ont progressé de 39 % entre 2016 et 2019, montrant l'engouement des organismes brignairots pour le Briscope autant que son ouverture et son ancrage dans la ville qui va jusqu'au développement récent de l'accueil d'entreprises et de particuliers. C'est un point fort de cet équipement.

« L'école des arts », contrairement à ce que son appellation pourrait laisser supposer, consiste à mettre à disposition des associations à titre gracieux, pour leurs activités associatives à dominante artistique, les différentes salles de l'équipement. Comme pour les accueils ponctuels, son volume d'activité a fortement progressé : plus de 47 % sur les quatre années considérées. Pourtant les statistiques du bilan des activités ne prennent en compte que l'occupation des quatre salles de l'extension et pas l'occupation des 12 autres salles, 194 heures par semaine. Ces locaux, qui comprennent un bureau, représentent 11 % de la surface totale du bâtiment, hors sous-sol et médiathèque.

Les activités de « l'école des arts » qui favorisent l'appropriation du lieu par les habitants, les écoles, les associations et dans une moindre mesure les entreprises, constituent néanmoins, lorsqu'elles se déroulent dans la salle de spectacle, un facteur susceptible de contraindre le développement de la saison culturelle municipale. C'est d'ailleurs un point qui a été soulevé lors de la réunion du conseil d'exploitation du 11 décembre 2020.

Pour sa part, la médiathèque connaît une fréquentation élevée pour ses activités traditionnelles, bien qu'en forte baisse sur la période comme il ressort du tableau ci-dessous :

⁶⁸ Les autres séances offrant des jauges dont la chambre n'a pas connaissance

⁶⁹ Parmi lesquels il est étonnant de trouver les réservations effectuées par la régie elle-même, ce que les services concernés n'ont pu expliquer clairement.

Tableau 37 : Principales données d'activité de la médiathèque et évolution

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020**	Évol. 2020/2014	Évol. 2018/2014
Emprunteurs actifs	3 294	2 966	2 966	2 809	2 294	2 058	2 363	- 28 %	- 30 %
dont Brignais	2 456	2 138	1 857	2 196	1 540	1 768	1 536	- 37 %	- 37 %
dont CCVG hors Brignais	95	110	1 072	144	226	244	240	153 %	138 %
dont Rhône hors CCVG	742	718	37	469	511	28	557	- 25 %	- 31 %
dont ARA hors Rhône	1	0	0	0	0	4	9	8	- 1
Dont hors région	0	0	0	0	17	14	21	21	17
Part de la population	29 %	26 %	26 %	24 %	20 %	18 %	20 %	- 29 %	- 30 %
Prêts	175 181	182 650	184 377	175 731	152 959	121 423	95 341	- 46 %	- 13 %
Budget acquisition	62 600	62 600	59 400	59 200	62 456	61 200	61 200	- 2 %	- 0,2 %
Collections :	52 304	52 974	46 029	50 697	50 697	41 213	51 012	- 2 %	- 3 %
dont imprimés	40 376	41 083	39 074	38 300	38 500	31 987	36 765	- 9 %	- 5 %
dont presse papier (nbre de titres)	169	165	145	140	135	136	137	- 19 %	- 20 %
dont DVD	4 884	5 343	5 744	6 220	6 569	6 387	6 755	38 %	35 %
dont livres audio	1 249	1 335	1 066	778	800	605	453	- 64 %	- 36 %
dont jeux vidéo	/	/	/	11	10	21	43	/	/
Ressources numériques (nbre de visiteurs)	/	/	/	57	159	105	185	/	/

Sources médiathèque de Brignais, retraité CRC.

*2019 : 6 semaines de fermeture - **2020 : 9 semaines de fermeture et 8 semaines en service réduit

Le nombre d'emprunteurs actifs a baissé de 28 % pendant la période tout comme leur part dans la population brignairote. Leur nombre reste toutefois supérieur à la moyenne de la strate qui se situe à 1 350 et, plus significatif encore compte tenu de la largeur de la strate retenue, 5 000 à 19 999 habitants. Leur part dans la population est supérieure en 2020 de cinq points à la moyenne qui s'établit à 15 % et de 11 points si l'on prend en compte l'année 2016. Leur origine géographique s'est élargie, la part brignairote passant de 74,6 % en 2014 à 65 % en 2020 tandis que celle des autres communes de la CCVG augmentait presque dans les mêmes proportions (+ 7,3 points de pourcentage). Dans le même temps, le nombre d'utilisateurs du département progressait d'un peu plus d'un point et la médiathèque commence à toucher des personnes hors région. Hors années 2019 et 2020 touchées par des périodes de fermeture, les prêts se sont un peu mieux maintenus avec une baisse de 13 % entre 2014 et 2018. La médiathèque de Brignais se situe encore au-dessus des moyennes de la strate avec 184 377 prêts, soit 16 par habitant en 2016, pour des moyennes s'établissant respectivement à 46 200 prêts et cinq par habitant.

De plus, la baisse du nombre d'emprunteurs actifs et de prêts, doit être analysée au regard de l'évolution des usages dans les établissements de lecture publique. Comme le montre le rapport 2016 de l'Observatoire de la lecture publique, le nombre d'emprunteurs actifs n'a cessé de s'éroder dans les bibliothèques entre 2012 et 2016, passant globalement de 13,5 pour 100 habitants à 11,9, de 16 à 15 pour les celles de la strate de la médiathèque de Brignais, alors que leur fréquentation ne cessait d'augmenter. Selon une enquête du ministère de la culture, « publics et usages des bibliothèques municipales en 2016 », citée par le rapport, « la moitié des personnes qui avaient fréquenté une bibliothèque municipale ou intercommunale au cours de l'année écoulée n'avaient pas réalisé d'emprunt de livre à cette occasion. » Ce constat est corroboré par les chiffres de fréquentation de la médiathèque de Brignais, le nombre d'entrées réalisées passant de 37 301 en 2015 à 48 000 en 2020 malgré la crise sanitaire et 71 000 en 2019, respectivement 323, 413 et 620 pour 100 habitants, tandis que la moyenne nationale de la strate se situait à 18 500 entrées, 199 pour 100 habitants.

Sur le plan qualitatif, les bilans transmis à la chambre pour les années 2019 et 2020 mettent en évidence une forte diversification des propositions de la médiathèque avec l'objectif d'élargir son public et de renforcer sa « *fonction de lieu d'accueil et d'échanges, créatrice de lien social* » pour reprendre les termes du rapport annuel précité. Une responsable du secteur adolescent a été nommée pour toucher ce public qui ne va pas toujours spontanément dans les lieux de lecture publique. Cet agent est également en charge du développement des partenariats avec des usagers ou non usagers pour des projets ponctuels ou plus suivis. Pendant la période du premier confinement dû à la crise sanitaire, la médiathèque a su s'adapter en proposant un dispositif de commande en ligne de produits culturels appelés « culture à emporter ! ». La baisse de l'activité de prêt a ainsi pu être limitée.

En terme de coopération, la médiathèque a des relations étroites avec le festival de « la bulle d'or ». Sa directrice adjointe, en charge du fonds de bandes dessinées et de la programmation culturelle, assure la coordination du projet « bande dessinée » de la commune en lien étroit avec l'association organisatrice, et conduit des opérations de médiation dans les écoles à ce titre. Elle a, de plus, développé des partenariats avec ses homologues d'Oullins et de Saint-Genis-Laval, formalisés par des conventions, et travaille à un projet avec les autres bibliothèques du territoire de la CCVG pour faciliter l'accès au numérique.

8.4- Le mode de gestion du Briscope depuis 2020

La création de la régie est intervenue après diverses expériences pour encadrer la gestion du Briscope et de sa saison culturelle : convention d'objectifs et de moyens comme évoquée supra puis délégation de service public. Lors de la discussion sur la reprise de l'activité de l'OCB par la commune, différentes options ont ensuite été envisagées : régie simple, régie dotée de la seule autonomie financière, régie dotée en plus de la personnalité morale comme l'évoquait un note d'un cabinet d'avocat du 27 août 2012, création d'une section analytique au sein du budget principal, avec une commission d'élus et un groupe de travail avec les associations, suggérée lors d'une réunion de travail entre un cabinet conseil et le service financier de la commune le 9 juillet 2012.

Dès le début du mandat en cours, la nouvelle municipalité a souhaité modifier le fonctionnement qui prévalait depuis 2012. Des changements statutaires, beaucoup plus significatifs que ceux de 2014, ont récemment concrétisé cette évolution. L'exposé des motifs de la délibération du conseil municipal du 17 décembre 2020 précise ainsi que la « *volonté actuelle* » est, tout en conservant la régie, de centrer son activité sur la programmation culturelle, la gestion des bâtiments du Briscope étant reprise par le budget principal. En outre, le conseil d'exploitation délibère désormais sur l'élaboration, l'animation et la mise en œuvre de la programmation culturelle, le conseil municipal n'émettant qu'un avis à ce sujet.

Plusieurs articles des statuts sont adaptés pour tirer les conséquences comptables et patrimoniales du retrait de la compétence de la régie sur la gestion des bâtiments à compter du 1^{er} janvier 2021 : les locaux de la médiathèque ne sont plus intégrés à la régie (article 9), les immobilisations affectées au bâtiment sont exclues de l'inventaire (article 11). En contrepartie, la dotation initiale de la régie est réduite de 471 450 € à 1 760 €, ne couvrant plus que le mobilier et le matériel informatique nécessaires à la programmation culturelle, les dettes liées au bâtiment sont reprises par le budget principal et la régie ne perçoit plus les produits de la location des salles (article 12). D'autres modifications mineures relèvent d'une simple actualisation.

Ces évolutions ont été expliquées par le maire au conseil d'exploitation lors d'une réunion du 11 décembre 2020, la semaine précédant leur approbation par le conseil municipal. À cette occasion, il a précisé que l'exécutif a procédé à la désignation des associations membres du conseil, sur la base notamment de critères tenant à leur représentativité, à leur implication dans l'éducation artistique et culturelle auprès des jeunes et à leur motivation à contribuer à la

programmation culturelle. Il a annoncé qu'en complément « *il sera à nouveau créé un collectif culturel qui pourra accueillir d'autres associations ainsi que des Brignairots* » et qu'une commission des usagers du Briscope sera instaurée pour les questions liées à son fonctionnement.

Lors de cette réunion, un des points les plus discutés concernait le pouvoir, nouvellement donné au conseil d'exploitation, de délibérer sur la « *politique culturelle* » au détriment du conseil municipal. Le débat, porté par une élue d'opposition, a permis de fournir une intéressante clarification sur la distinction entre la politique culturelle, qui relève du conseil municipal, et les choix de programmation pour lesquels le conseil d'exploitation est « *souverain* » dans le respect du budget attribué et « *de la ligne directrice de la politique culturelle* ». Un distinguo a été établi en complément entre le rôle du conseil d'exploitation et d'autres instances, ouvertes à d'autres acteurs qui ne seront pas associés au budget mais à la programmation.

Dans la même logique, le directeur de la régie se voit confier le rôle de directeur des affaires culturelles de la commune à partir du 1^{er} janvier 2021. Sa mission est désormais de définir une politique culturelle globale « sur la ville », tout public. Une voie est ainsi ouverte à une approche plus large et plus coordonnée de la politique culturelle et la mission de la régie est resserrée sur le seul champ culturel.

La chambre souligne toutefois que la commune n'est pas allée jusqu'au bout de cette entreprise de clarification en ne posant pas la question de l'opportunité même d'une régie et d'un budget annexe pour gérer une activité qui peut l'être plus simplement dans le cadre du budget principal qui n'empêche pas de conserver pour autant une vision analytique et des modalités d'association des acteurs associatifs et culturels. Dans la nouvelle configuration, le budget annexe ne retrace plus les immobilisations, leur amortissement, les emprunts et les intérêts versés et ne peut donc rendre réellement compte de l'équilibre d'exploitation de la régie.

8.5- Conclusion intermédiaire

Le pôle culturel Briscope propose une programmation culturelle de bon niveau. La médiathèque touche un large public et innove en s'adaptant aux nouveaux usages, à l'évolution de la demande locale et s'est montrée réactive face à la crise sanitaire.

La commune possède en germe les outils pour mettre en œuvre une politique culturelle ambitieuse. Elle devra cependant poursuivre son travail de clarification de la gestion de l'équipement, tout d'abord en veillant à la qualité du suivi comptable et en interrogeant la pertinence du mode de gestion des activités. Mais surtout, toutes les potentialités de l'équipement doivent être exploitées. À cet égard la question de son rayonnement à l'échelle intercommunale n'a pas été entièrement explorées jusqu'à présent.

La médiathèque, ouverte et innovante, pourrait jouer un rôle moteur dans un projet qui concernerait a minima le territoire de la CCVG, mais qui reste cependant encore à définir. La chambre encourage la commune à aller jusqu'au bout de la réflexion qu'elle a engagée dans le domaine culturel. La nouvelle organisation du service de la culture doit conduire à un pilotage efficace de la démarche dans un cadre global et coordonné.

9- ANNEXES

9.1- ANNEXE 1 : Financement propre disponible et mobilisation du fonds de roulement

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	1 791	2 073	2 244	1 732	1 689	1 798	1 684	13 011
- Annuité en capital de la dette	790	749	810	805	758	743	774	5 430
= CAF nette ou disponible (C)	1 000	1 324	1 434	927	931	1 055	910	7 581
TLE et taxe d'aménagement	161	349	454	422	254	421	652	2 713
+ Fonds de comp TVA (FCTVA)	565	583	349	378	339	323	470	3 006
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	217	176	239	25	547	555	760	2 520
+ Fonds affectés à l'équipement	60	92	90	153	229	145	253	1 021
+ Produits de cession	1	1 210	233	832	837	186	853	4 151
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 003	2 411	1 364	1 810	2 206	1 630	2 987	13 412
= Financement propre dispo. (C+D)	2 003	3 735	2 798	2 737	3 137	2 684	3 897	20 993
<i>Financement propre dispo / dép d'équipement (y c. txv en régie)</i>	<i>87,7 %</i>	<i>157,9 %</i>	<i>118,0 %</i>	<i>119,9 %</i>	<i>103,5 %</i>	<i>93,4 %</i>	<i>181,8 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y c txv régie)	2 284	2 365	2 372	2 283	3 032	2 874	2 144	17 354
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	439	390	559	279	847	429	126	3 070
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	- 3	- 13	- 7	- 11	- 12	- 1	- 46
- Participations et inv. financiers nets	- 20	- 36	- 36	- 37	- 37	- 34	- 38	- 238
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	1	0	1
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 699	1 018	- 83	220	- 694	- 575	1 666	853
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	55	300	0	0	0	0	0	355
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 644	1 318	- 83	220	- 694	- 575	1 666	1 208

9.2- ANNEXE 2: Échantillon des marchés contrôlés

Année	Numéro marché contrôlé	Type/CCAG	Intitulé du marché	Lot	Procédure de passation	Montant
2014	14.05.01	Prestations de services	Marché de prestation de surveillance et gardiennage de manifestations et locaux communaux	Prestation par agent de prévention et de sécurité	MAPA, marché à bon de commande	Minimum 15 k€ maximum 45 k€
2014	14.05.02	Prestations de services	Marché de prestation de surveillance et gardiennage de manifestations et locaux communaux	Prestation de surveillance par un agent SSIAP	MAPA, marché à bon de commande	Minimum 17 k€ maximum 55 k€
2015	15.04.01	Prestations intellectuelles	Mission pour la révision du PLU	Sans lot	Procédure concurrentielle avec négociation	68075
2015	Nc	Prestations intellectuelles	Accompagnement pour mise en place du conseil citoyen sur le quartier des Pérouses	Sans lot	MAPA	7000
2017	17.05.01	Travaux	Rive du Garon - aménagement du cheminement entre Pont Vieux et place du 8 Mai	Sans lot	MAPA	64498
2018	Nc	Prestations intellectuelles	Audit RGD	Sans lot	Non formalisé (3 devis)	8000
2018	18.gc.06.03	Fournitures	Fournitures de denrées alimentaires destinées à la restauration collective	Charcuterie, plats cuisinés	Accord-cadre	566 000
2018	18.gc.06.02	Fournitures	Fournitures de denrées alimentaires destinées à la restauration collective	Volailles fraîches	Accord-cadre	188 000
2018	18.gc.06.01	Fournitures	Fournitures de denrées alimentaires destinées à la restauration collective	Viandes fraîches	Accord-cadre	337 000
2018	18gc.02.3.2	Prestations de services	Assurance	Lot 3.2 : véhicules Brignais	Groupeement de commande	7 554,76
2018	18gc.02.2.2	Prestations de services	Assurance	Lot 2.2 : risques Brignais	Groupeement de commande	5 463,05
2018	18gc.02.1.2	Prestations de services	Assurance	Lot 1.2 dommages aux biens (dob s/c) Brignais	Groupeement de commande	12 142,40
2019	Nc	Prestations intellectuelles	Organisation SAU-SPL	Sans lot	Mapa	15 197
2019	20190401	Prestations intellectuelles	Mission de maîtrise d'œuvre relative à la requalification du groupe scolaire Jean Moulin	Sans lot	Procédure concurrentielle avec négociation	408 000

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

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr