



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

COMMUNE DE VIF
(Département de l'Isère)

Exercices 2013 à 2018

Observations définitives
délibérées le 7 septembre 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1- ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION	7
1.1- Présentation de la commune	7
1.2- Environnement institutionnel	7
2- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	8
2.1- L'information budgétaire	8
2.1.1- Le débat d'orientations budgétaires	8
2.1.2- Les documents et annexes budgétaires	9
2.1.3- Les taux d'exécution du budget principal	9
2.2- La fiabilité des comptes.....	10
2.2.1- La comptabilité d'engagement et le rattachement des charges et recettes	10
2.2.2- L'amortissement des immobilisations	10
2.2.3- Les discordances entre l'inventaire et l'état de l'actif	11
2.2.4- Les provisions pour risques et charges	11
2.2.5- Les délais de paiement	11
2.2.6- L'ouverture de crédits pour la formation des élus et la nécessité de l'utilisation d'un mandat spécial	11
3- LA SITUATION FINANCIÈRE	12
3.1- La méthodologie retenue.....	12
3.2- L'évolution des soldes d'épargne	12
3.2.1- Un niveau d'épargne globalement faible	12
3.3- L'évolution des produits de gestion.....	14
3.3.1- Les ressources fiscales propres	14
3.3.2- La fiscalité reversée et les dispositifs de péréquation horizontale	17
3.3.3- Les ressources institutionnelles.....	17
3.4- L'évolution des charges de gestion	17
3.4.1- Les charges à caractère général.....	18
3.4.2- Les charges de personnel	18
3.4.3- Les subventions de fonctionnement	19
3.4.4- Les charges financières	19
3.5- Les dépenses d'équipement et leur financement.....	20
3.5.1- L'évolution des dépenses d'investissement	20
3.5.2- Le financement propre disponible et le recours à l'emprunt	21
3.6- La situation bilancielle	22
3.6.1- Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.....	22
3.6.2- L'endettement	23
4- LA GESTION DU PERSONNEL.....	23
4.1- Les effectifs de la collectivité.....	23
4.1.1- Les emplois permanents.....	23
4.1.2- Les emplois non-permanents	24
4.2- Les recrutements.....	24
4.2.1- Les recrutements d'agents non titulaires.....	24
4.2.2- La politique de recrutement	25
4.2.3- La tenue des dossiers individuels.....	25
4.2.4- L'évaluation du personnel.....	25
4.2.5- Les emplois de cabinet.....	25
4.3- Le temps de travail	28
4.3.1- Le temps de travail dérogatoire.....	28
4.3.2- Les autorisations exceptionnelles d'absence.....	30
4.3.3- Le compte épargne temps	31

4.3.4-	Les heures supplémentaires	31
4.4-	Les absences au travail.....	32
4.5-	La rémunération.....	32
4.5.1-	La nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	32
4.5.2-	Le régime indemnitaire	33
4.5.3-	Les avantages collectivement acquis	33
5-	LA COMMANDE PUBLIQUE	34
5.1-	La stratégie globale d'achat.....	34
5.2-	La procédure de passation	34
6-	L'ÉCLAIRAGE PUBLIC	36
6.1-	Le réseau d'éclairage public de Vif.....	36
6.1.1-	Les caractéristiques de l'éclairage public	36
6.1.2-	Les évolutions du réseau	36
6.1.3-	Les travaux du boulevard Faidherbe	37
6.2-	L'installation d'un réseau « intelligent » d'éclairage public.....	37
6.2.1-	La mise en œuvre d'un dispositif innovant	37
6.2.2-	L'absence de suivi et d'évaluation de ce dispositif.....	38
6.3-	L'économie de l'éclairage public à Vif.....	38
6.3.1-	Les dépenses d'électricité	38
6.3.2-	Les dépenses de personnel	39
6.3.3-	La maintenance	40
6.3.4-	Les mesures de rationalisation et d'économies.....	40
6.3.5-	L'investissement sur l'éclairage public.....	40
6.3.6-	Conclusion sur l'éclairage public.....	41

SYNTHÈSE

Située en Isère, dans la vallée de la Gresse au sud de Grenoble, Vif est une commune de 8 184 habitants qui s'étend sur une superficie de 28,3 km². Depuis l'intégration de la communauté de communes du Pays de Vif à la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole en 2004, la commune de Vif est membre de celle-ci, devenue, au 1^{er} janvier 2015, Grenoble-Alpes Métropole et qui rassemble 49 communes pour une population d'un peu plus de 440 000 habitants.

Le contrôle a été effectué avant que l'état d'urgence sanitaire ait été déclaré le 24 mars 2020, dont la chambre n'a pu mesurer précisément les conséquences.

Les taux d'épargne de la commune sont globalement faibles par rapport aux collectivités de taille comparable. De fait, elle recourt essentiellement à son fonds de roulement et à l'emprunt pour financer ses investissements. Après une période d'investissements importants, d'un niveau souvent supérieur à celui des communes comparables, avec notamment la réhabilitation du groupe scolaire Malraux ou encore la construction de la gendarmerie, la commune a réduit le niveau de ses dépenses d'équipement.

En termes d'information financière et de fiabilité des comptes, l'annexe budgétaire concernant le personnel est imprécise et comporte des erreurs que la commune devrait corriger rapidement pour la bonne information des membres de l'assemblée délibérante. En outre, la commune ne procède pas de manière systématique au provisionnement de sommes nécessaires pour couvrir les risques liés aux contentieux.

En matière de gestion de ressources humaines, la masse salariale est globalement maîtrisée. Les transferts d'agents qui ont accompagné les transferts de compétences à la métropole ont été compensés par de nouveaux recrutements et par le recours à des prestataires extérieurs. Cependant, l'absentéisme est très élevé au sein de la commune, à 15,2 % (jours d'absence sur effectif) en 2018.

Concernant la commande publique, la procédure de passation de marchés est rigoureuse.

Enfin, l'insuffisant pilotage de l'éclairage public induit une trop faible connaissance des données de consommation liées à l'éclairage. La commune pourrait améliorer cette situation par l'exploitation des données qui pourraient être recueillies par le dispositif d'éclairage intelligent déployé sur la voie de contournement. Le transfert de la compétence éclairage public de la commune de Vif à Grenoble-Alpes métropole devrait intervenir prochainement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : constituer des provisions pour risques en cas de contentieux.

Recommandation n° 2 : adopter une délibération portant la durée annuelle du temps de travail des agents communaux à 1 607 heures, conformément à la loi du 6 août 2019.

Recommandation n° 3 : adopter une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 4 : élaborer une collecte des données, un suivi et un pilotage de la rénovation du parc d'éclairage, notamment afin de pouvoir chiffrer les coûts réels en vue du transfert de compétence à la métropole.

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 Vif pour les exercices 2013 et suivants en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 15 juillet 2019 adressée à M. Guy GENET, maire de la commune depuis 2014. M. Jean MOUREY, maire de la commune de Vif de 2008 à 2014, a également été informé de l'engagement du contrôle de la chambre régionale des comptes par lettre datée du même jour.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la situation financière rétrospective, la fiabilité des comptes, la gestion de la dette ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ les ressources humaines ;
- ♦ l'éclairage public, ce dernier thème de contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

L'entretien prévu par l'article L. 243 1 al. 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 janvier 2020 séparément avec M. Guy GENET et avec M. Jean MOUREY.

Lors de sa séance du 4 février 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 6 mars 2020 à M. Guy GENET ainsi que, pour celles les concernant, à M. Jean MOUREY et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 septembre 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION

1.1- Présentation de la commune

Située dans la partie sud du département de l'Isère, dans la vallée de la Gresse au sud de Grenoble, Vif est une commune de 8 184 habitants qui s'étend sur une superficie de 28,3 km².

Le taux de chômage se situe à un niveau relativement modéré : en 2016, 9,1 % de la population active était sans emploi, contre 11,7 % au niveau du département et 13,6 % au niveau national.

Le niveau de pauvreté de la population municipale est globalement plus faible que dans le reste du département : le revenu médian disponible par unité de consommation est supérieur de près de 7 % à la moyenne départementale (23 330 € en 2016 contre 21 884 € pour le département de l'Isère).

Les résidences principales représentent 93 % des logements de la commune et les résidences secondaires seulement 1,5 %. La commune se caractérise par un habitat pavillonnaire. Les maisons représentent près de 65 % des logements présents sur le territoire municipal contre 35 % pour l'habitat en immeuble. En 2016, 70 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence contre 61 % au niveau départemental. La proportion de logements sociaux est en 2016 de seulement 10,8 %¹ contre 13,6 % au niveau départemental.

Tableau 1 : Principales données organisationnelles et financières en 2018 (k€)

Population	8 338 habitants	Effectifs	116,5 ETPT
Dépenses de fonctionnement	7 422	Dépenses d'investissement	2 152
Recettes de fonctionnement	8 767	Recettes d'investissement	1 370
Charges de personnel	4 363		

Source : Compte administratif 2018 – opérations réelles

1.2- Environnement institutionnel

Depuis l'intégration de la communauté de communes du Pays de Vif à la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole en 2004, la commune de Vif est membre de la métropole de Grenoble, devenue, au 1^{er} janvier 2015, Grenoble-Alpes Métropole (GAM), métropole de droit commun qui rassemble 49 communes pour une population d'un peu plus de 440 000 habitants.

¹ Depuis juillet 2017, l'obligation de la commune en matière de taux minimum de logements locatifs sociaux rapporté au nombre de résidences principales est désormais de 20 % en raison d'un taux de pression de la demande de logements sociaux inférieur à quatre.

2- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1- L'information budgétaire

2.1.1- Le débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres du conseil municipal les informations qui leur permettront d'exercer de façon effective leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)² dispose à ce titre que « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette ».

La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif voté ultérieurement. Afin de garantir la qualité du débat, les élus doivent être destinataires d'une note de synthèse détaillant les principales orientations budgétaires au moins cinq jours francs avant la séance.

L'article D. 2312-3 du CGCT³ précise le contenu du rapport d'orientation budgétaire, qui devra ainsi « permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ».

Alors que le contenu du rapport était essentiellement encadré par la jurisprudence, le décret du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire précise le contenu obligatoire du rapport sur les orientations budgétaires, pleinement applicable depuis 2017.

Tableau 2 : Respect des obligations légales et réglementaires relatives au contenu du ROB

Obligation	Respecté dans le rapport 2019
Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes , en fonctionnement comme en investissement . Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers , de fiscalité , de tarification , de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre.	Oui
La présentation des engagements pluriannuels , notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme .	Non
Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Oui
Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.	Oui

Source : CRC

² Dans sa version résultant de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Créé par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

La commune devra veiller à inclure des orientations pluriannuelles dans ses futurs rapports d'orientation budgétaire.

2.1.2- Les documents et annexes budgétaires

Les budgets sont, conformément aux dispositions du CGCT, présentés par nature et adoptés au niveau du chapitre.

Les budgets primitifs et les comptes administratifs comportent un certain nombre d'annexes obligatoires visant à compléter l'information des élus et des tiers.

Si les annexes sont globalement bien remplies, l'annexe C1.1, correspondant à l'état du personnel, est lacunaire. Le nombre d'emplois permanents indiqués dans les documents budgétaires en 2013 et 2018 ne correspond pas à la réalité. En outre, les emplois non-permanents ne sont pas mentionnés dans ces annexes avant 2018 et sur cet exercice, des emplois permanents ont été inclus dans cette catégorie.

2.1.3- Les taux d'exécution du budget principal

Les taux d'exécution du budget principal, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées au budget primitif, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Tableau 3 : Taux d'exécution du budget principal

En %	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles de fonctionnement = (mandats émis + charges rattachées)/crédits ouverts (=BP+DM+RAR n-1)	94,9 %	93,3 %	90,6 %	97,5 %	90,5 %	95,7 %
Recettes réelles de fonctionnement = (titres émis + produits rattachés)/crédits ouverts (=BP+DM+RAR n-1)	101,5 %	103,4 %	90,3 %	98,3 %	111,9 %	106,4 %
Dépenses d'équipement (mandats émis / crédits ouverts (=BP+DM+RAR n-1))	48,5 %	64,1 %	55,8 %	60,0 %	50,5 %	77,7 %
Dépenses d'équipement avec RAR (mandats émis+RAR au 31/12) / crédits ouverts (=BP+DM+RAR n-1)	55,2 %	64,1 %	55,8 %	60,0 %	78,2 %	77,7 %
Recettes d'équipement = titres émis /crédits ouverts (=BP+DM+RAR n-1)	73,1 %	48,0 %	40,6 %	95,8 %	10,7 %	81,7 %
Recettes d'équipement avec RAR (titres émis + RAR au 31/12) / crédits ouverts (=BP+DM+RAR n-1)	73,5 %	48,0 %	40,6 %	95,8 %	10,7 %	81,7 %

Source : comptes administratifs

Les taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement sont satisfaisants. Cependant, les taux d'exécution des dépenses d'équipement témoignent d'une prévision budgétaire perfectible, bien qu'en amélioration en 2018. En outre, à l'exception de l'année 2017, la commune n'a enregistré aucun reste à réaliser, entraînant ainsi des annulations de crédits importantes. Il est rappelé que toute dépense engagée avant le 31 décembre de l'année doit faire l'objet d'une inscription en restes à réaliser.

Néanmoins, la commune utilise le mécanisme des autorisations de programme et des crédits de paiement, conformément à l'article L. 2311-3 du CGCT, notamment pour des investissements importants tels que la construction de la gendarmerie de 2009 à 2018, celle du gymnase de 2011 à 2018 et la réhabilitation du groupe scolaire Malraux de 2010 à 2017. Les faibles taux d'exécution des dépenses d'équipement sont donc d'autant moins justifiés.

En réponse à la chambre, la commune indique suivre de manière plus précise la réalisation des investissements depuis l'exercice 2019 tandis que la situation « critique » dont se prévaut l'ordonnateur pour justifier les faibles taux d'exécution antérieurs aurait dû le conduire à renforcer son pilotage.

2.2- La fiabilité des comptes

2.2.1- La comptabilité d'engagement et le rattachement des charges et recettes

L'article L. 2342-2 du CGCT fait obligation aux collectivités de tenir une comptabilité d'engagement dans les conditions définies par l'arrêté du 26 avril 1996 des ministres de l'intérieur et du budget.

Afin de respecter le principe d'indépendance des exercices, les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situent leurs faits générateurs. Durant la période 2013-2018, la part des opérations rattachées à l'exercice est relativement faible, avec un taux de rattachement des charges de fonctionnement de 1,2 % en moyenne. La part des opérations rattachées à l'exercice en recettes est encore plus faible puisqu'elle se situe à seulement 0,4 % des recettes réelles de fonctionnement en moyenne.

Tableau 4 : Taux de rattachement des charges et produits 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	total
Dépenses rattachées (en k€)	162	47	73	81	112	67	541
Taux de rattachement	2,2 %	0,6 %	1,0 %	1,2 %	1,5 %	0,9 %	1,2 %
Recettes rattachées (en k€)	10	53	13	8	75	54	214
Taux de rattachement	0,1 %	0,6 %	0,2 %	0,1 %	0,8 %	0,6 %	0,4 %

Source : comptes administratifs – opérations réelles

Les charges rattachées correspondent pour partie à des charges financières (remboursement des intérêts d'emprunt) dues au titre de l'exercice et dont l'échéance est postérieure au 31 décembre (intérêts courus non échus).

La collectivité comptabilise cependant de nombreuses dépenses et recettes pour des montants parfois élevés, pour lesquelles des opérations de rattachement auraient été nécessaires (abonnement de gaz et électricité, salage et déneigement, illumination et signalisation de Noël, assurance du personnel, TCFE).

La collectivité explique le faible montant des charges et produits rattachés par l'utilisation de la journée complémentaire. Les opérations de rattachement de charges ne sont en outre comptabilisées que sur présentation du service fait. Certaines dépenses qui ne sont pas précédées d'un engagement ne font donc pas l'objet d'une écriture de contrepassation.

La chambre invite donc la commune à modifier ses procédures de rattachement pour toutes les charges et produits de montants significatifs dans les meilleurs délais.

2.2.2- L'amortissement des immobilisations

L'amortissement représente la constatation de la dépréciation d'un bien résultant du temps, de l'usage, du changement de technique ou de toute autre cause. Il conditionne la sincérité du bilan et du compte de résultat.

Les durées appliquées comptablement et affichées dans les états des comptes administratifs sont conformes à la délibération du 27 juin 2016.

2.2.3- Les discordances entre l'inventaire et l'état de l'actif

L'instruction M14 précise que l'ordonnateur est chargé « *du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens* ». Le comptable public suit, en parallèle, l'état de l'actif de la collectivité.

Le pourcentage de concordance entre ces deux documents est de 99,3 %, ce qui est satisfaisant.

2.2.4- Les provisions pour risques et charges

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être obligatoirement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune. Elle est fixée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT.

Une provision de 93 176 € a été constituée en 2015 suite à un litige résolu en 2017. Cependant, trois contentieux sont en cours, dont l'un date de septembre 2018 avec une demande d'indemnisation de 30 960 €. Cependant, la commune n'a pas constitué de provision pour risques et charges dans son budget 2019. Il convient de corriger cette carence. En réponse à la chambre, l'ordonnateur précise avoir pris acte de la recommandation de la chambre à l'avenir, à la fois pour la commune et le CCAS.

Recommandation n° 1 : constituer des provisions pour risques en cas de contentieux.

2.2.5- Les délais de paiement

L'article 1 du décret du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique fixe à trente jours le délai de paiement maximal pour les collectivités territoriales.

Tableau 5 : Délais de paiement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de jours	23,8	20,8	27,6	19,5	19,7	19,4

Source : commune

Les délais de paiement, qui ont diminué sur la période, sont satisfaisants.

2.2.6- L'ouverture de crédits pour la formation des élus et la nécessité de l'utilisation d'un mandat spécial

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

L'article L. 2123-14 du CGCT dispose que « *Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal en application des articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et, le cas échéant, L. 2123-22. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant* ».

Le conseil municipal devrait délibérer chaque année sur l'exercice du droit à la formation des élus et, lors du vote du budget, ouvrir des crédits pour ce faire au compte 6535 « Formations des élus », compris entre 2 % et 20 % du montant total des indemnités de fonction des élus.

Le compte administratif 2018 mentionne à tort deux actions de formation « congrès des maires » à l'annexe C1.2, inscrites au BP pour 1 800 € au compte 6535, mais sans aucun décaissement. La commune indique avoir imputé ces dépenses à l'article 6251 « frais de déplacement » (212 €) et à l'article 6185 « frais de colloques et séminaires » (380 €).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire souligne que les élus ont décidé de ne pas inscrire de crédits pour leur formation, ce qui est pourtant obligatoire en application de l'article L. 2123-12 du CGCT.

En outre, concernant le déplacement au congrès des maires, le maire et l'adjoint l'ayant accompagné auraient dû recevoir un mandat spécial⁴ de l'assemblée délibérante. Ainsi qu'a pu le préciser le juge administratif, si « *la participation d'élus (...) au congrès des maires de France (...) présente un intérêt communal* », « *le remboursement des frais liés à l'exécution des mandats spéciaux prévu par les dispositions précitées exige que le conseil municipal désigne nominativement les conseillers municipaux auxquels il entend confier un tel mandat* »⁵. L'article L. 2123-18 du CGCT précise que les mandats spéciaux ouvrent droit au remboursement des frais occasionnés à l'occasion de leur exécution, sur présentation d'un état de frais⁶.

La commune devra veiller à respecter cette procédure à l'avenir.

3- LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1- La méthodologie retenue

La méthodologie pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières « ANAFI ». Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets. La collectivité dispose uniquement d'un budget principal. La source des tableaux est, sauf exception indiquée, les comptes de gestion de la commune. Les comparaisons à des communes comparables font référence aux communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

3.2- L'évolution des soldes d'épargne

3.2.1- Un niveau d'épargne globalement faible

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

⁴ Article L. 2123-18 du CGCT.

⁵ CAA de Bordeaux, 24 juin 2003, n° 99BX01800.

⁶ Article R. 2123-22-1 al. 1 du CGCT : les membres du conseil municipal chargés d'un mandat spécial par leur assemblée délibérante peuvent prétendre au paiement d'indemnités journalières forfaitaires au titre des repas et nuitées ainsi qu'au remboursement des frais de transport.

L'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. Il a progressé de 6 % par an en moyenne sur la période. Entre 2013 et 2017, il a oscillé entre 12,9 % et 16,4 % des produits de gestion. Ce ratio a connu une amélioration à 20,5 % des produits de gestion en 2018 liée à la croissance des ressources fiscales, ce qui est comparable à la moyenne de la strate à 18,7 % sur cet exercice.

Tableau 6 : Formation de l'excédent brut de fonctionnement de la capacité d'autofinancement brute

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 798	3 755	4 120	4 162	4 530	5 016
+ Ressources d'exploitation	741	793	987	769	922	963
= Produits "flexibles"	4 539	4 548	5 107	4 932	5 452	5 979
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 194	2 092	1 946	1 794	1 727	1 666
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	1 497	1 492	841	808	790	777
= Produits "rigides"	3 691	3 584	2 787	2 602	2 517	2 443
Production immobilisée, travaux en régie	75	35	0	0	0	0
= Produits de gestion	8 305	8 167	7 893	7 534	7 969	8 422
Charges à caractère général	2 042	1 843	1 849	1 694	1 814	1 856
+ Charges de personnel	4 167	4 520	4 335	4 048	4 255	4 251
+ Subventions de fonctionnement	608	460	543	418	532	453
+ Autres charges de gestion	191	139	151	141	232	123
= Charges de gestion	7 009	6 961	6 878	6 301	6 833	6 683
Excédent brut de fonctionnement	1 296	1 205	1 015	1 233	1 136	1 738
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,6 %</i>	<i>14,8 %</i>	<i>12,9 %</i>	<i>16,4 %</i>	<i>14,3 %</i>	<i>20,6 %</i>
+/- Résultat financier	- 247	- 232	- 193	- 295	- 171	- 157
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	144	29	28	28	- 239
= CAF brute	1 049	1 117	852	966	993	1 342

Source : ANAFI

Après avoir connu une forte diminution en 2015 (- 24 %), en lien avec le transfert de compétences à la métropole, la CAF brute progresse de nouveau pour s'établir en 2018 à 1,3 M€, soit une augmentation de 35,1 % par rapport à 2017. Cette situation résulte d'une progression plus rapide des produits de gestion (+ 0,5 %) que des charges de gestion (- 0,9 %) sur la période, dans un contexte d'inflation annuelle moyenne de 0,65 %⁷. La CAF brute a poursuivi sa progression en 2019, s'établissant à 1,8 M€.

Tableau 7 : Evolution de la CAF brute

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute (k€)	1 049	1 117	852	966	993	1 342
Taux d'épargne brute commune (%)	12,6	13,3	10,4	12,7	10,8	15,8
Taux d'épargne brute strate (%)	15,5	14,5	14,6	15,4	15,4	17,0
CAF brute par habitant commune (€/hab)	127	136	105	119	121	161
CAF brute par habitant strate (€/hab)	181	168	171	179	179	192

Source : comptes de gestion et <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

⁷ INSEE IPC N° 001763852 indice au 31/12 - Indice annuel des prix à la consommation - Base 2015 - Ensemble des ménages - France– Ensemble hors tabac– 0,65 % d'inflation en moyenne sur la période 2013/2018.

En dépit d'une augmentation de l'autofinancement, le taux d'épargne brute de la collectivité en pourcentage des produits de fonctionnement demeure faible. Jusqu'en 2017, il se situe systématiquement à un niveau inférieur à celui des communes comparables. Après avoir été de seulement 10,4 % en 2015 contre 14,6 % en moyenne pour les communes de la même strate⁸, le taux d'épargne brute se situe en 2018 à 15,8 %, inférieur à la moyenne de la strate qui se situe sur cet exercice à 17 %.

L'autofinancement dégagé en section de fonctionnement s'établit en 2018 à 161 € par habitant contre 192 € par habitant en moyenne pour les communes de population comparable.

Tableau 8 : Evolution de la CAF nette

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	1 049	1 117	852	966	993	1 342
- Annuité en capital de la dette	1 327	815	828	791	832	807
= CAF nette ou disponible	- 278	302	24	175	162	535

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

L'épargne nette se situe à un niveau plus faible, négative en 2013 et à seulement 24 k€ en 2015. En 2018, sous l'effet d'une augmentation de l'EBF (+ 603 k€) et dans une moindre mesure d'une diminution de l'annuité de la dette (- 25 k€), l'autofinancement net progresse pour s'établir à 535 k€.

En proportion des produits de fonctionnement, l'autofinancement net représente 1,76 % en 2017 et 6,1 % en 2018 tandis que la moyenne nationale des communes de même strate démographique est respectivement de 8,2 % et 9,5 %. Rapporté à la population, l'autofinancement net est de 64 € par habitant contre 108 € par habitant pour les communes comparables en 2018.

Cette situation résulte essentiellement d'un niveau d'endettement élevé, supérieur à la moyenne de la strate (1 001 € par habitant en 2018 contre 819 € par habitant pour les communes de la strate) et d'un niveau de ressources de fonctionnement encore insuffisant (1 018 €/hab en 2018 contre 1 171 €/hab pour les communes de la strate).

3.3- L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont peu varié sur la période, atteignant 8,4 M€ en 2018 et 8,7M€ en 2019.

La diminution des ressources institutionnelles a été compensée par l'augmentation des recettes fiscales. En effet, les ressources issues de la taxe foncière et de la taxe d'habitation représentent 59,6 % des produits de gestion de la commune en 2018.

En 2017 et 2018, les produits flexibles, sur lesquels la commune dispose d'une marge de manœuvre, représentent environ 70 % des produits de gestion alors qu'ils n'en représentaient que 55 % en 2013 et 2014. À l'inverse, la part des produits rigides dans les produits de gestion diminue, de 44 % en 2011 à 29 % en 2018.

3.3.1- Les ressources fiscales propres

3.3.1.1- La fiscalité directe locale

Les ressources fiscales directes de Vif sont essentiellement composées de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, 2,3 M€ en 2018) et de la taxe d'habitation (TH, 2,1 M€ en

⁸ Données DGCL 2013/2018, communes de 5 000 à 10 000 hab. appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

2018). La TFPB représente ainsi 51,9 % du produit de la fiscalité directe locale et la taxe d'habitation, qui englobe la taxe perçue sur les logements vacants, 47,4 %.

Tableau 9 : Le produit de la fiscalité directe locale

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation (dont THLV ⁹)	1 337	1 356	1 505	1 541	1 678	2 135
Taxe foncière s/ propr bâties	1 916	1 962	2 177	2 205	2 306	2 344
Taxe foncière s/ propr non bâties	26	26	28	29	28	29
Total	3 279	3 344	3 710	3 775	4 012	4 508

Source : fiches DGCL 2013-2018

Sur la période, le produit de la fiscalité directe locale a connu une progression importante, avec une augmentation marquée de 27,2 % entre 2017 et 2018.

Ce dynamisme est dû en partie à l'augmentation des taux d'imposition votés par l'assemblée délibérante en 2015. Ainsi, le taux de la TH est passé de 15,64 % à 16,73 %, celui de la TFPB de 25,46 % à 27,24 % et celui de la TFPNB de 51,45 % à 55,05 %. Ces taux sont nettement supérieurs à ceux de la moyenne de la strate, qui sont de 20,88 % pour la TFB et de 15,21 % pour la TH en 2018. Alors que l'effort fiscal¹⁰ de la commune en 2017 était inférieur à celui de la strate (1,12 contre 1,16), il est devenu supérieur en 2018 (1,27 contre 1,18).

Cette croissance des produits fiscaux directs est également liée à la variation forfaitaire des bases votée dans la loi de finances pour tenir compte de l'inflation (1 % en moyenne dans la période sous revue) et à la variation physique des bases qui correspond à la prise en compte de l'évolution du parc immobilier imposable sur le territoire (constructions nouvelles, améliorations). Pour la période 2013-2017, les bases d'imposition ont ainsi augmenté de 3,2 % pour la TH et de 2,2 % pour la TFPB.

Tableau 10 : L'évolution des bases d'imposition

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation						
Variation forfaitaire	+ 1,8 %	+ 0,9 %	+ 0,9 %	+ 1,0 %	+ 0,4 %	+ 1,2 %
Variation physique	+ 2,7 %	+ 0,5 %	+ 2,8 %	+ 1,4 %	+ 8,5 %	+ 26,0 %
Taxe foncière bâti						
Variation forfaitaire	+ 1,8 %	+ 0,9 %	+ 0,9 %	+ 1,0 %	+ 0,4 %	+ 1,2 %
Variation physique	+ 2,1 %	+ 1,5 %	+ 0,2 %	+ 2,9 %	+ 4,2 %	+ 0,4 %

Source : DGFIP - état 1288M (fiche DGCL)

Jusqu'en 2017, les bases nettes d'imposition par habitant étaient sensiblement inférieures à celles de la strate pour la taxe d'habitation et la taxe foncière (- 8,2 % et - 17,3 % en 2017). Cette situation est due en partie, pour la taxe d'habitation, à une politique d'abattement fiscal représentant plus de 20 % de la base nette d'imposition. En 2017, le montant des réductions des bases d'imposition votées par l'assemblée délibérante s'élevait à 2,3 M€ soit 283 €/hab alors que le montant moyen de réduction de bases d'imposition des communes comparable sur cet exercice était de seulement 93 €.

La combinaison d'un taux d'imposition élevé et d'une base d'imposition nette réduite permet à la commune d'obtenir un produit de TFPB par habitant proche de celui des communes comparables (282 € par habitant contre 261 € pour les communes de la strate en 2017). Le constat est identique s'agissant de la TH (205 € par habitant contre 202 € pour les communes de la strate en 2017).

⁹ Mise en place de la THLV en 2016 – base d'imposition 137 k€ en 2016 pour un produit de 23 k€.

¹⁰ Rapport entre le produit des taxes locales et le potentiel fiscal, source : Fiche DGF de la DGCL.

Cette situation a été profondément modifiée en 2018 par la remise en cause de la politique d'abattement fiscal pratiquée jusqu'alors par la commune.

Par délibération du 25 septembre 2017, la commune a décidé de supprimer l'abattement général à la base sur la taxe d'habitation¹¹ et l'abattement spécial à la base en faveur de certaines personnes de condition modeste¹² et de réduire au minimum l'abattement pour charges de famille¹³.

L'objectif de cette suppression effective depuis le 1^{er} janvier 2018 est donc de dégager une ressource fiscale supplémentaire en parallèle du dégrèvement progressif prévu par la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. En effet, l'article 1414 C.-I.-2 précise que, pour les contribuables éligibles, « le montant de ce dégrèvement est égal à 30 % de la cotisation de taxe d'habitation de l'année d'imposition, déterminée en retenant le taux global d'imposition et les taux ou le montant, lorsqu'ils sont fixés en valeur absolue, des abattements appliqués pour les impositions dues au titre de 2017 ».

Dès lors, malgré un dégrèvement progressif jusqu'en 2020 pour les contribuables, ceux-ci continueront à payer une somme correspondant à la suppression progressive de l'abattement décidée par la commune. Cette stratégie d'optimisation des mesures fiscales contenues dans la loi de finances a d'ores et déjà permis à la commune de percevoir 380 k€ de recettes fiscales supplémentaires en 2018. Certains contribuables, qui n'étaient pas concernés d'emblée par le dégrèvement progressif de la taxe d'habitation, ont donc payé plus tandis que ceux qui l'étaient ont continué de payer une somme correspondant à la suppression de ces abattements.

3.3.1.2- Les taxes indirectes

Le produit des taxes indirectes s'élève en 2018 à 580 k€ et augmente en moyenne de 2,65 % par an.

Tableau 11 : Les recettes fiscales indirectes

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	285	262	255	238	386	354
Taxes sur activités industrielles	160	155	150	148	161	155
Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	52	54	55	56	58	59
Taxes indirectes	509	484	471	454	617	580

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) s'élèvent en 2018 à 354 k€, soit un peu plus de 7 % des ressources fiscales de la commune. Après avoir été de seulement 238 k€ en 2016, le produit de la DMTO, étroitement lié à la conjoncture du marché immobilier, aux incitations fiscales afférentes et à la situation économique du territoire, a fortement progressé en 2017 pour s'établir à 386 k€ (+ 62 %). La commune explique cette croissance par une forte hausse des transactions immobilières sur son territoire.

Composées pour l'essentiel du produit de la taxe sur l'électricité (TCCFE), les taxes sur les activités industrielles représentent une recettes moyenne de 155 k€ par an, soit un peu moins de 4 % des ressources fiscales de la collectivité sur la période.

¹¹ Cet abattement était au taux de 12 % depuis la délibération du 26 septembre 2016.

¹² Cet abattement était au taux de 5 %.

¹³ Article 1411 du code général des impôts. Cet abattement est passé de 20 % à 10 % pour les deux premières personnes à charge et reste à 15 % pour chacune des personnes à charge suivantes.

3.3.2- La fiscalité reversée et les dispositifs de péréquation horizontale

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité a connu une décrue conséquente de 48 %. Cela est principalement lié à la baisse de 60 % de l'attribution de compensation perçue par la commune à l'occasion de son intégration au sein de Grenoble-Alpes Métropole au 1^{er} janvier 2015.

Tableau 12 : La fiscalité reversée

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attribution de compensation brute	1 128	1 128	481	471	463	448
Dotation de solidarité communautaire brute	312	312	312	312	312	312
Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- 19	- 25	- 28	- 51	- 61	- 60
Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	77	77	77	77	77	77
Fiscalité reversée	1 497	1 492	841	808	790	777

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le mécanisme des attributions de compensation (AC) a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (anciennement taxe professionnelle unique) et lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres. En l'espèce, Grenoble-Alpes Métropole dispose de compétences élargies et d'un niveau d'intégration fiscale élevé, la compétence « voirie et espaces publics » ayant notamment été transférée.

3.3.3- Les ressources institutionnelles

La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales de 2014 à 2017 a eu une forte incidence sur les finances de la commune. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'est contractée de 37,4 % sur la période.

Tableau 13 : La dotation globale de fonctionnement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation Globale de Fonctionnement	1 514	1 385	1 185	1 019	945	948
dont dotation forfaitaire	1 008	927	740	562	462	453
dont dotation d'aménagement	506	458	445	457	483	495

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Sa part forfaitaire, qui s'élève à 453 k€ en 2018, diminue de 14,8 % par an en moyenne en raison de la retenue opérée par l'État à compter de 2014 au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

La perte cumulée de DGF depuis la mise en place de ce dispositif de redressement des finances publiques s'élève en 2018 à 1,5 M€ pour la commune de Vif.

La part aménagement de la DGF, constituée par la seule dotation de solidarité urbaine (DSU), a diminué jusqu'en 2015 avant de repartir à la hausse dès 2016, pour s'établir à 495 k€ en 2018.

3.4- L'évolution des charges de gestion

En lien avec le transfert de la voirie à la métropole, les charges de gestion ont connu une diminution modérée de 4,5 % sur la période, tandis que les produits augmentaient de 1,4 %.

Tableau 14 : Les charges de gestion

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	2 042	1 843	1 849	1 694	1 814	1 856
Charges de personnel	4 167	4 520	4 335	4 048	4 255	4 251
Subventions de fonctionnement	608	460	543	418	532	453
Autres charges de gestion	191	139	151	141	232	123
Charges de gestion	7 009	6 961	6 878	6 301	6 833	6 683

Source : comptes de gestion

La diminution des charges de gestion s'est poursuivie en 2019, à 6 815 k€.

3.4.1- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, qui représentent 28 % des charges de gestion de la commune, recouvrent les achats de biens et de services. Elles se sont élevées à 1,85 M€ en 2018. Rapportées à la population municipale, elles représentaient 215 € par habitant contre 251 € pour les communes de population comparable en 2018.

Tableau 15 : Les charges à caractère général

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	2 042	1 843	1 849	1 694	1 814	1 856
<i>Dont achats</i>	949	914	863	794	815	830
<i>Dont entretien et réparations</i>	399	377	305	248	270	298
<i>Dont autres services extérieurs</i>	65	43	137	170	209	232
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	241	146	135	117	147	134
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	69	64	64	54	53	50

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Elles ont diminué de 9 %, en raison notamment en 2013 et 2014 d'une politique de rationalisation des achats, du renouvellement des véhicules ainsi que de la réparation de fuites d'eau dans la piscine municipale, outre les effets liés au transfert de compétences à la métropole.

3.4.2- Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent 64 % des charges de gestion de la commune. En 2018, elles étaient de 4,3 M€ et s'élèvent en 2017 à 520 € par habitant, contre 536 € en moyenne pour les communes de population comparable.

Tableau 16 : Les charges de personnel

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunérations du personnel titulaire	2 166	2 417	2 402	2 297	2 370	2 381
Rémunération principale	1 764	1 963	1 949	1 862	1 938	1 886
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	352	396	398	381	375	441
Autres indemnités	50	58	55	55	56	54
Rémunérations du personnel non titulaire	608	550	515	344	403	495
Rémunération principale	608	550	515	339	403	495
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	5	0	0
Autres rémunérations	36	33	20	108	137	112
Atténuations de charges	70	61	78	54	63	91
Rémunérations du personnel	2 739	2 939	2 860	2 695	2 847	2 896
Charges totales de personnel	4 167	4 520	4 335	4 048	4 255	4 251

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

En 2015, les charges de personnel sont restées stables malgré le transfert de cinq agents à la métropole mais ces charges ont fait l'objet d'un remboursement en cours d'exercice. Après avoir diminué de 287 k€ en 2016, les charges de personnel ont augmenté dans les mêmes proportions dès 2017. Cela est principalement lié à la mise en œuvre de l'accord de 2016 sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations des fonctionnaires (PPCR) ainsi que du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Sur l'ensemble de la période, les dépenses de personnel ont augmenté de seulement 0,4 % par an en moyenne. En 2019, elles étaient de 4,3 M€.

3.4.3- Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement accordées par la commune ont connu une diminution conséquente de 25,5 %. En 2018, Vif a donc versé en moyenne des subventions à hauteur de 54 € par habitant, tandis que les communes de taille comparable en versaient à hauteur de 67 € par habitant.

Tableau 17 : Les subventions de fonctionnement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Subventions de fonctionnement	608	460	543	418	532	453
<i>dont subv. aux étabts publics rattachés</i>	483	394	488	363	478	400
<i>dont subv. autres établissements publics</i>	0	4	6	0	0	0
<i>dont subv. aux personnes de droit privé</i>	125	62	48	55	54	53

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La principale subvention de la commune est versée au CCAS, à hauteur de 400 k€ en 2018 tandis que les subventions versées au secteur associatif étaient de 53 k€. Ces dernières ont diminué de 57,6 %. Entre 2013 et 2014, ces réductions ont principalement concerné l'association Musique Vif (- 14 000 €) et l'agence d'urbanisme de la région grenobloise (- 41 040 €).

Depuis 2017¹⁴, la commune met en œuvre un mécanisme de rationalisation de l'attribution des subventions. Antérieurement, la commission vie associative décidait des montants en fonction de ceux attribués les années précédentes. Depuis 2017, chaque subvention contient une part fixe et une part variable. La part fixe compose 80 % de la subvention plafond de l'association, définie par la commune, et une part variable de 3 % à 20 % du montant de la subvention plafond, attribuée selon un système de points. Ainsi, plusieurs critères ont été définis par la commune, tels que la présence du siège social à Vif (0,5 p), la participation à la vie communale (1,5 p) ou la référence de 50 % d'adhérents vifois (1 p)¹⁵.

3.4.4- Les charges financières

Le montant des charges financières supportées par la collectivité s'élève en 2018 à 178 k€. Elles ont fortement augmenté en 2016 en raison d'une renégociation de dette¹⁶ par la commune et ont représenté près de 5 % des charges courantes de la collectivité contre 2,6 % en 2018.

¹⁴ Délibérations du 27 mars 2017 et du 26 mars 2018.

¹⁵ Une exception à ce système existe pour les associations scolaires « Sou des écoles » et « Usep » dont les montants des subventions sont fixés annuellement par délibération.

¹⁶ Cette renégociation correspond à une consolidation d'emprunts.

Tableau 18 : Les charges financières

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges d'intérêt et pertes de change	247	232	224	323	195	178
Intérêts et pertes de change / charges courantes	3,4 %	3,2 %	3,2 %	4,9 %	2,8 %	2,6 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Le taux d'intérêt apparent de la dette de la collectivité¹⁷ diminue ainsi, passant de 2,7 % en 2013 puis à 3,2 % en 2016 et à 2,1 % en 2018 pour un taux moyen de la dette des collectivités en 2018 de 2,24 %¹⁸. Cette évolution coïncide avec la diminution des taux d'intérêt dont ont bénéficié les collectivités, qui s'établissent en moyenne en 2018 à 1,10 %¹⁹.

3.5- Les dépenses d'équipement et leur financement

3.5.1- L'évolution des dépenses d'investissement

Entre 2013 et 2018, la commune a procédé à plusieurs investissements, dont les plus importants sont la réhabilitation du groupe scolaire Malraux pour un coût total de 1,64 M€, la construction du gymnase « Mario Fossa » pour un coût total de 3,59 M€ et la construction de la gendarmerie pour un coût total de 3,69 M€.

Tableau 19 : Les dépenses d'équipement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'équipement (dont travaux en régie)	3 644	5 911	2 960	2 934	1 201	1 301
Subventions d'équipement versées	15	22	17	16	31	29
Total dépenses d'équipement	3 659	5 943	2 989	2 950	1 232	1 345

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

En valeur cumulée, le montant des dépenses d'équipement sur la période 2013/2018 s'élève à un peu plus de 18 M€, soit environ 3 M€ par an. Cependant, le montant des investissements varie fortement, avec un pic à 5,9 M€ en 2015 suivi d'une décroissance jusqu'à atteindre 1,3 M€ en 2018.

Tableau 20 : Comparaison des dépenses d'équipement par habitant

€/habitant	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Commune de Vif	444	726	368	362	151	213
Communes comparables	385	317	260	265	298	320

Source : fiches DGCL

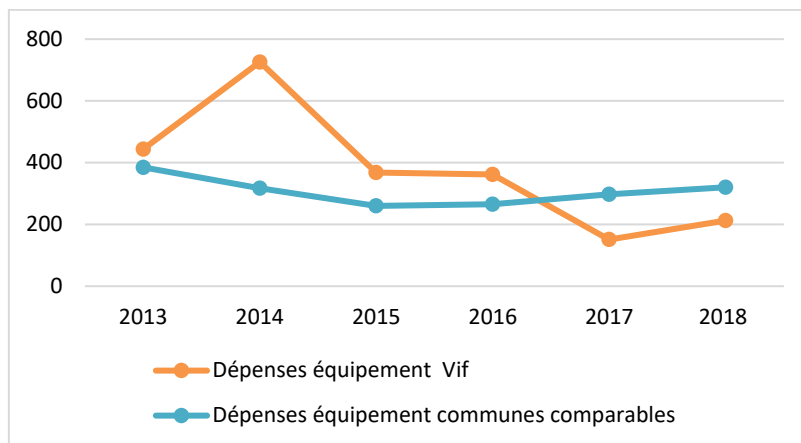
Le montant des dépenses d'équipement par habitant est de 151 € en 2017 alors que la moyenne des communes comparables est de 298 € ; en 2018, ce montant reste nettement inférieur à celui des communes de la même catégorie démographique.

¹⁷ Le taux d'intérêt apparent correspond au rapport entre les charges financières acquittées dans l'exercice N à l'encours de dette au 31 décembre.

¹⁸ <https://financeactive.com/fr/presse/18-04-2019-communique-de-presse-observatoire-finance-active-2019-de-la-dette-des-collectivites-locales/>.

¹⁹ Source : Caisse des dépôts.

Graphique n° 1 : Evolution des dépenses d'équipement



Source : données du tableau 15, retraitement CRC

En moyenne, les dépenses d'équipement (377,3 € par habitant) sont néanmoins supérieures à celles des communes comparables (307,5 € par habitant). L'ordonnateur précise en réponse à la chambre que la plupart de ces investissements correspondent à des renouvellements d'équipements existants, notamment le gymnase, et non de nouveaux projets d'investissements.

En 2019, ces dépenses sont restées stables, à 1,3 M€.

3.5.2- Le financement propre disponible et le recours à l'emprunt

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité pour autofinancer les dépenses d'équipement, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la CAF disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement (subventions, FCTVA).

Pour la période 2013-2018, le financement propre disponible s'élève à 7,9 M€ et couvre 44 % des dépenses d'équipement.

Outre l'autofinancement qui en constitue seulement 12 % sur la période, le financement propre disponible hors emprunt est alimenté principalement par des subventions d'investissement (27 %, 2,1 M€ en valeur cumulée) et par le FCTVA (34 %, 2,7 M€ en valeur cumulée).

La part des dépenses d'équipement autofinancées par la collectivité est en moyenne de seulement 5 %, soit un niveau nettement inférieur à celui des communes de taille comparable, à 34 % en 2018.

Tableau 21 : Le financement propre disponible

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	cumul
CAF nette ou disponible	- 278	302	24	175	162	535	920
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	167	106	106	340	23	16	759
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	776	450	879	357	75	162	2 699
Subventions d'investissement reçues	138	528	493	830	17	141	2 147
Produits de cession	5	83	258	10	1 052	3	1 411
Autres recettes	5	0	0	0	0	0	5
Financement propre disponible	813	1 469	1 761	1 712	1 329	858	7 940
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	22,3 %	24,8 %	59,5 %	58,3 %	110,6 %	65,9 %	44 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Sur un total de dépenses d'équipement de 18,1 M€, le besoin de financement se situe donc à 9,4 M€, couvert par le recours à l'emprunt pour un tiers (3,1 M€ dans la période) et par une diminution du fonds de roulement (6,3 M€) pour les deux tiers restants.

Tableau 22 : Le financement propre disponible 2013-2018

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Financement propre disponible	813	1 469	1 761	1 712	1 329	858	7 940
Besoin de financement	- 2 852	- 4 464	- 1 026	- 1 059	264	- 316	- 9 453
Emprunts nouveaux	0	0	684	2 433	0	0	3 117
Variation du fonds de roulement	- 2 852	- 4 464	- 342	1 374	264	- 316	- 6 336

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

3.6- La situation bilancielle

3.6.1- Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

La variation du fonds de roulement est importante en raison d'un décalage entre les besoins de financement de la section d'investissement et les phases de mobilisation des emprunts.

Le fonds de roulement, qui correspond à la différence entre les ressources stables (dotations, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subventions d'investissement et provisions pour risques et charges et les dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements), suit cette évolution. Après avoir été d'environ 4,5 M€ en 2013, il s'établit à 1,2 M€ en 2018. En 2015, les emplois à long terme ont excédé les ressources à long terme de sorte que le fonds de roulement est devenu négatif.

Avec un fonds de roulement budgétaire correspondant à 58 jours de charges courantes, la collectivité dispose à la clôture de l'exercice 2018 d'un niveau de ressources stables satisfaisant qui lui permet de couvrir les besoins de financement à court terme de son cycle d'exploitation et constitue une réserve de financement partiellement mobilisable pour faire face aux investissements programmés.

Le besoin en fonds de roulement, qui correspond à un besoin de financement pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements du cycle d'exploitation, varie de manière importante. La collectivité a été amenée à solliciter ses excédents à long terme pour financer son cycle d'exploitation en 2013 ; le fonds de roulement est systématiquement négatif durant les exercices suivants.

En 2018, la collectivité disposait ainsi d'un niveau de trésorerie nette relativement élevé en raison d'une mobilisation de ressources à long terme excédant le besoin de financement et d'un excédent de ressources à court terme. Fin 2018, la collectivité disposait d'une trésorerie nette de 1,2 M€ correspondant à 65 jours de charges courantes, soit un niveau légèrement supérieur au niveau prudentiel de trésorerie généralement admis de 30 jours à 60 jours de charges courantes.

Tableau 23 : Trésorerie nette au 31 décembre 2013-2018

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de roulement net global	4 473	9	- 333	1 041	1 409	1 093
- Besoin en fonds de roulement global	582	- 359	- 152	- 166	- 54	- 127
=Trésorerie nette	3 891	368	- 180	1 207	1 463	1 220
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	195,7	18,7	- 9,3	66,5	76,0	64,9

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

3.6.2- L'endettement

L'encours de dette au 31 décembre a diminué de 10,2 %. Après une diminution de 2013 à 2015, il augmente en 2016 et 2017, pour se contracter en 2018, en lien avec l'évolution de l'investissement. Cette baisse s'est poursuivie en 2019, avec 7,5M€ d'encours de dette au 31 décembre.

Tableau 24 : Encours de dette 2013-2018

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette du budget principal au 1^{er} janvier	10 630	9 303	8 488	8 344	9 987	9 155
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 330	815	828	791	832	807
+ Nouveaux emprunts	0	0	684	2 433	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	9 300	8 487	8 344	9 986	9 155	8 348
Capacité de désendettement budget principal* (en années)	4,3	6,6	9,9	9,2	7,7	5,3

Source : comptes administratifs ; *dette/CAF brute

En moyenne, la capacité de désendettement de la commune est de 7,2 ans, ce qui est satisfaisant. Il est rappelé qu'un plafond national de référence de 12 ans pour les communes est retenu par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

4- LA GESTION DU PERSONNEL

4.1- Les effectifs de la collectivité

Dans la période 2013-2018, les emplois budgétaires autorisés créés par l'organe délibérant sont en moyenne de 99 postes, par an, pourvus à hauteur de 97 %, soit un peu plus de 96 emplois pourvus en moyenne.

Le plafond d'emplois défini par l'assemblée délibérante correspond aux besoins de la collectivité.

4.1.1- Les emplois permanents

En 2018, l'effectif de la commune de Vif était de 92,2 agents permanents²⁰ en équivalent temps plein (ETP), en diminution de 10,5 % par rapport à 2013, soit une réduction de 11 ETP. Cette baisse des effectifs est en partie due à des transferts de compétences à la métropole, tels que la voirie.

La collectivité a désormais recours à des prestataires extérieurs pour l'entretien du patrimoine, l'entretien de la voirie (balayage) et la création de places de crèche.

En 2018, les agents relevant de la catégorie C représentent un peu plus de 79 % de l'effectif de la collectivité. Le personnel d'encadrement se compose de 16 % d'agents de catégorie B et 4 % de catégorie A. Le taux d'encadrement de la collectivité reflète globalement la situation de la fonction publique territoriale²¹.

²⁰ Effectif de la collectivité tel qu'il figure dans l'état du personnel joint en annexe du CA corrigé des anomalies.

²¹ Les collectivités locales en chiffre 2016, DGCL, effectifs en 2016 : 6,3 % agents de catégorie A, 11 % agents de catégorie B et 82 % agents de catégorie C.

Tableau 25 : Effectif permanent en ETP par catégorie 2013-2018

Effectif pourvu par catégorie en ETP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agent de catégorie A	7	7	8	6	7	4
Agent de catégorie B	13	12	10	13	12	15
Agent de catégorie C	83	82	82	78	75	73

Source : comptes administratifs – états du personnel au 31/12 ; le CA 2013 comporte des erreurs, corrigées ici

En 2018, 45 % des agents appartiennent à la filière technique et 26 % à la filière administrative.

Une faible part des emplois permanents sont pourvus par des agents non titulaires, qui représentent un peu plus de 7 % de l'effectif de la collectivité en 2018.

4.1.2- Les emplois non-permanents

La collectivité fait appel à du personnel non titulaire pour satisfaire des besoins non-permanents liés à un accroissement temporaire d'activité. En 2018, les besoins non permanents étaient pourvus par 18 agents, essentiellement dans la filière technique et sur des contrats aidés.

Néanmoins, la présentation des effectifs dans les comptes administratifs doit être améliorée. En effet, figurent parmi les emplois non permanents des emplois pourvus au titre des articles 3-1 et suivants de la loi du 26 janvier 1984 portant statut général de la fonction publique territoriale (emplois permanents pourvus par des contractuels) alors que seuls les agents recrutés sur le fondement des articles 3, 110 et 110-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée devraient y figurer, soit les agents recrutés pour satisfaire des besoins occasionnels et saisonniers ou pour exercer des fonctions de collaborateur de cabinet ou de groupes d'élus.

À l'inverse, la commune fait figurer à tort parmi ses emplois permanents un emploi de cabinet, lequel répond à des dispositions statutaires particulières distinctes du statut général de la fonction publique (cf. infra).

Tableau 26 : Effectif selon la position statutaire 2013-2018

Effectif de la collectivité	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agents occupant un emploi permanent	103	101	99	97	94	92
Agents titulaires	91,24	98	97	95	93	85
Agents non-titulaires	12	3	2	2	1	7
Part des non-titulaires	11,4 %	3,0 %	2,0 %	1,9 %	1,1 %	7,3 %
Agents occupant un emploi non permanent²²		0	0	0	0	18

Source : comptes administratifs – états du personnel au 31 décembre

4.2- Les recrutements

4.2.1- Les recrutements d'agents non titulaires

En 2018, la collectivité compte sept agents non titulaires occupant des emplois permanents²³.

Les recrutements d'agents non titulaires sur des emplois de catégorie A et B intervenus dans la période 2013-2019 ont fait l'objet d'un examen exhaustif. Les règles de forme s'appliquent

²² Occupent un emploi non permanent de la fonction publique territoriale les agents non titulaires recrutés sur le fondement des articles 3, 110 et 110-1 du CGCT.

²³ Données issues de l'état du personnel joint au CA 2018, corrigé des anomalies.

aux recrutements d'agents non titulaires sur des besoins permanents, dont la création des emplois budgétaires par l'organe délibérant, la déclaration de vacance d'emploi et le respect des mesures de publicité ont été vérifiées. Aucune anomalie n'a été constatée.

4.2.2- La politique de recrutement

Les effectifs ont diminué de 11 ETP, notamment en raison du transfert de 5 ETP à la métropole en lien avec la compétence voirie (- 167 k€). La commune a également réduit ses effectifs de 4 ETP mais a compensé en partie cette baisse par le recours à des prestataires extérieurs, comme mentionné supra. En outre, les postes non permanents ont augmenté de 6 ETP afin de remplacer des agents absents.

4.2.3- La tenue des dossiers individuels

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose dans son article 18 que « *le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ». L'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale précise que ces dispositions sont également applicables aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

Les pièces relatives à la formation des agents et les arrêtés relatifs à leur rémunération figurent dans les dossiers individuels. Néanmoins, sauf exception, les fiches d'évaluation des agents sont absentes des dossiers et n'ont pu être fournies par la commune.

4.2.4- L'évaluation du personnel

Le décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux prévoit dans son article 1 que « *le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu* ».

Une note de service rappelant le calendrier des évaluations est établie tous les ans par la DGS. Néanmoins, ces comptes-rendus sont rarement présents dans les dossiers du personnel et sont souvent succincts. Il n'apparaît en outre aucun lien direct entre le régime indemnitaire des agents et leur évaluation annuelle. La commune devrait veiller à systématiser la pratique des évaluations annuelles et à les insérer dans le dossier des agents.

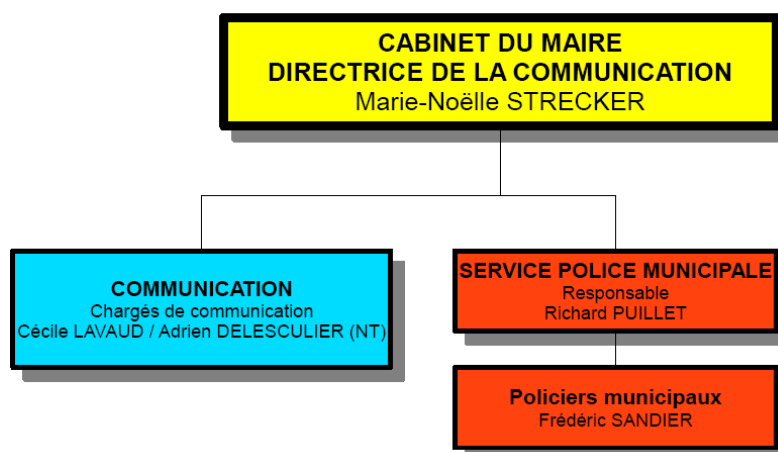
4.2.5- Les emplois de cabinet

4.2.5.1- La composition du cabinet

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « *l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions* ». Cette liberté est conditionnée au vote, par l'assemblée délibérante, des crédits budgétaires correspondant à ces recrutements.

L'effectif maximum des collaborateurs est fixé en fonction du nombre d'habitants de la collectivité selon les dispositions prévues par le décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Les emplois sont créés par l'assemblée délibérante. Ces emplois peuvent être pourvus par des fonctionnaires, des agents non titulaires ou des personnes extérieures à la fonction publique. Dans tous les cas, ces personnels ont la qualité d'agent non titulaire. Les collaborateurs ne peuvent pas, durant leur engagement, être en parallèle affectés à un emploi permanent d'une collectivité.

Figure n° 1 : Organigramme du cabinet



Source : commune

Dans les communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants, l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un maire ne peut excéder une personne²⁴. En l'occurrence, la commune n'a recruté aucun autre collaborateur de cabinet sur la période, ne dépassant pas le plafond réglementaire d'emploi.

Cependant, le rôle d'un directeur de cabinet ne peut être de diriger des services municipaux. En effet, collaborateurs personnels du maire chargés de missions spécifiques, les membres de cabinet d'un exécutif territorial ne peuvent être regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité²⁵. Ainsi, l'intégration des deux chargés de communication dans l'organigramme sous la direction de la directrice de cabinet est critiquable.

En effet, ces fonctions « *correspondent à des fonctions administratives ou de service à caractère permanent dont l'exercice ne requiert pas nécessairement d'engagement personnel déclaré au service des principes et objectifs guidant l'action de l'autorité politique ni de relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur* » et ne constituent pas des emplois de cabinet²⁶. Ces emplois devraient donc être rattachés au directeur général des services, seul habilité à diriger l'ensemble des services de la commune, conformément à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

De même, la police municipale devrait être rattachée non à la directrice de cabinet mais au maire, qui a qualité d'officier de police judiciaire, conformément à l'article L. 2122-31 du CGCT.

4.2.5.2- La directrice de cabinet

- **Le recrutement de la directrice de cabinet**

La directrice de cabinet X. a été recrutée en tant que directrice de cabinet, de la communication, de l'information et responsable de la culture à partir du 1^{er} septembre 2009, sur le fondement du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Par lettre du 27 novembre 2009, elle a notifié sa démission au maire, effective au 31 décembre 2009.

²⁴ Article 10 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

²⁵ CAA Paris, 27 nov. 2003, Ville de Paris, n° 03PA01312 et CCA Lyon, 29 juin 2004, Département de l'Isère, n° 98LY01726 : un agent « *intégré à la hiérarchie de l'administration de la collectivité concernée, ne peut dans ces conditions qu'être regardé comme un emploi permanent et non comme un emploi de cabinet* ».

²⁶ CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, n° 329237.

Par arrêté du 22 décembre 2009, elle X. a été nommée en tant qu'attachée non titulaire à temps complet du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010 au titre de l'article 3 alinéa 1 de la loi du 26 janvier 1984. Toujours sur ce fondement, elle a signé un contrat avec le maire pour être recrutée en tant que directrice de cabinet, de la communication, de l'information et responsable de la culture sur cette période. Or le recrutement d'un collaborateur de cabinet ne peut s'effectuer sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activité. Cette situation a été renouvelée en 2012.

En 2013, elle X. a été renouvelée pour deux ans, du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2015, soit à cheval sur deux mandats municipaux. Or, ainsi que le prévoit l'article 6 du décret précité, *« les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté. »*. En outre, cet arrêté vise l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984. La vacance d'emploi temporaire n'est pas davantage un motif pour recruter un collaborateur de cabinet.

Par arrêté du 10 décembre 2015, annulé et remplacé par arrêté du 14 janvier 2016, elle X. a été nommée directrice de cabinet sur le fondement à la fois de l'article 3-2 précité et du décret du 16 décembre 1987. La citation de ces deux textes est par essence incompatible.

Enfin, par arrêté du 20 décembre 2016, la commune a régularisé la situation en la nommant X. directrice de cabinet jusqu'au terme du mandat en cours sur le fondement du décret du 16 décembre 1987.

- **Le régime indemnitaire de la directrice de cabinet**

L'article 7 du décret du 16 décembre 1987 énonce que *« le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité »*. Si cette condition est respectée concernant la rémunération de la directrice de cabinet X., elle perçoit néanmoins une indemnité de responsabilité au taux de maximum de 15 % de son traitement depuis le 1^{er} janvier 2016. Or cette indemnité, instaurée par le décret n° 88-631 du 6 mai 1988, ne peut être versée à un collaborateur de cabinet. La commune précise qu'*« une correction sera apportée sur le bulletin de paie concernant l'intitulé des indemnités »*. La commune devra veiller à régulariser cette situation au plus vite, l'intéressée X. ne pouvant bénéficier de cette indemnité.

En outre, conformément à l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, *« les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive »*. Dès lors, la commune serait fondée à émettre un titre de recettes sur les deux dernières années du paiement de sa prime X.. À titre d'exemple, elle X. a perçu 4 596,96 € sur douze mois en 2018 (383,08 € par mois) au titre de cette indemnité.

- **Les ordres de mission permanents de la directrice de cabinet**

Le décret du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé précise les pièces justificatives à fournir pour le paiement de frais occasionnés en raison d'une mission accomplie hors la résidence administrative et hors la résidence familiale. Ainsi, l'ordre de mission doit notamment indiquer l'objet du déplacement, la classe autorisée et le moyen de transport utilisé. En outre, *« si l'autorisation porte sur plus d'une mission, l'ordre de*

mission précise sa durée de validité (dans les limites de douze mois), la limite géographique ou les destinations autorisées, les classes et les moyens de transport autorisés. »

Au cas d'espèce, les ordres de mission ne font mention ni de l'objet de la mission, ni d'une destination précise couverte par l'ordre de mission permanent.

À l'exception des années 2012 et 2013, restreignant le périmètre géographique des déplacements respectivement à l'agglomération grenobloise et au département de l'Isère, les ordres de mission renouvelés chaque année pour la directrice de cabinet sont très généraux. Ainsi, elle est « *autorisée à effectuer des déplacements professionnels avec son véhicule personnel en cas d'indisponibilité d'un véhicule de service, pendant la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019, sur tout le territoire* ». Le motif indiqué est « *fonctionnement de la collectivité* ».

L'assouplissement excessif des règles encadrant la prise en charge des frais de transport et de mission de certains agents ne peut permettre un réel contrôle par les services de l'intérêt public des missions réalisées, avant que la dépense ne soit prise en charge.

La commune a fourni les justificatifs des frais de déplacement de la directrice de cabinet X. pour l'exercice 2018. Elle n'aurait réalisé qu'un déplacement professionnel cette année-là, à la direction régionale des affaires culturelles à Lyon, pour des frais de transport de 104,70 €.

4.3- Le temps de travail

4.3.1- Le temps de travail dérogatoire

Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont déterminées par la collectivité dans les limites applicables aux agents de l'État, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. La durée annuelle légale du temps de travail pour les agents publics est de 1 607 heures depuis 2005²⁷.

La loi n° 2001-02 du 3 janvier 2001 disposait, dans son article 21, que les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi pouvaient être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité. Néanmoins, l'article 47 de la loi du 6 août 2019 a mis fin à ces dérogations.

La commune a délibéré le 21 décembre 2000 et a prévu une mise en œuvre différenciée de la réduction du temps de travail de ses agents dès le 1^{er} janvier 2001 :

- ♦ les personnels administratifs et d'accueil conservent une durée de travail hebdomadaire de 37 heures et bénéficient en contrepartie d'une journée de récupération horaire par mois ;
- ♦ la durée hebdomadaire du temps de travail des personnels techniques est réduite à 35 heures sans compensation horaire ;
- ♦ le temps de travail des personnels des écoles et du secteur enfance jeunesse est organisé selon des cycles définis selon une durée annuelle du temps de travail de 1 600 heures.

La collectivité fait application des dispositions de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 qui instaure une journée de solidarité et porte la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures²⁸.

²⁷ Décret du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ; puis par la loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.

²⁸ La journée de solidarité peut être accomplie selon deux modalités :

Bien que ces dispositions soient anciennes, aucune modification n'est intervenue depuis. En outre, aucun protocole d'accord n'a été adopté définissant précisément les modalités de mise en œuvre de la réduction du temps de travail au sein de la collectivité.

La pratique a néanmoins évolué puisque selon la collectivité la durée annuelle du temps de travail pour un temps complet de ses agents est actuellement de 1 568 heures, les agents bénéficiant de deux jours de congés annuels supplémentaires, d'un jour du maire et pour certains de 12 jours RTT, dont un jour au titre de la journée de solidarité.

S'agissant de la récupération horaire dont bénéficient les agents exerçant une activité selon un rythme hebdomadaire de 37 heures, la pratique de la collectivité est conforme aux dispositions énoncées dans la circulaire du 18 janvier 2012 qui fixe à 12 le nombre de jours de récupération.

Les personnels de la collectivité bénéficient donc de trois jours de congés supplémentaires, venant en déduction de leur durée annuelle de travail, sans aucun fondement légal. Cette pratique est irrégulière puisqu'elle a pour effet de réduire la durée annuelle du temps de travail des personnels en deçà des 1 607 heures.

Tableau 27 : Décompte de la durée du temps de travail

Durée hebdomadaire travaillée	35 heures	Cadre légal	37 heures	Cadre légal
Jours ouvrés	365 j	365 j	365 j	365 j
Samedis et dimanches	104 j	104 j	104 j	104 j
Jours fériés	8 j	8 j	8 j	8 j
Jours du maire	1 j	-	1j	-
Congés annuels (hors jours de fractionnement)	27 j	25 j	27 j	25 j
Jours travaillés	225 j	228 j	225 j	228 j
Temps de travail théorique	1 575 h		1 665 h	1 687 h
Jours d'aménagement liés à la réduction du temps de travail			12 j	12 j
Durée annuelle temps de travail effective	1 575 h	1 596 h (arrondi à 1 600 h)	1 576 h	1 599 h (arrondi à 1 600 h)
Ecart aux 1 600 h (hors journée de solidarité)	- 25 h		- 24 h	
Equivalent en jours	3 j		3 j	

Source : commune

L'addition des éléments dérogatoires propres à la commune pour l'année 2018 sur la base d'un effectif de 116 agents en ETP rémunéré permet d'estimer l'incidence du non-respect de la durée annuelle légale du temps de travail à 371 jours soit l'équivalent de 1,5 ETP (sur une base de 35 heures hebdomadaire).

La chambre invite donc la collectivité à se conformer à la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures et à définir en conséquence un protocole d'accord sur le temps de travail. En réponse à la chambre, la commune a pris acte de la nécessité d'acter cette évolution avant le terme de l'année 2020.

Recommandation n° 2 : adopter une délibération portant la durée annuelle du temps de travail des agents communaux à 1 607 heures, conformément à la loi du 6 août 2019.

- ♦ par la réduction d'un jour RTT pour les agents qui en disposent ;
- ♦ ou par toute autre modalité permettant de travailler sept heures supplémentaires à l'exclusion d'une réduction des congés annuels.

4.3.2- Les autorisations exceptionnelles d'absence

Les autorisations d'absence pour événements familiaux ont un caractère facultatif. Elles ne constituent pas un droit pour les agents fonctionnaires mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration. La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée. En l'absence de décret d'application, les règles d'autorisations d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante, après présentation en CTP.

Le régime pratiqué par l'État est celui de l'instruction n° 7 du ministère de la fonction publique du 23 mars 1950 pour l'application des dispositions du statut général des fonctionnaires relatives aux congés annuels et autorisations exceptionnelles d'absence. La circulaire du 7 mai 2001 du ministre de la fonction publique relative aux autorisations exceptionnelles d'absence et au pacte civil de solidarité complète ce régime.

L'article 45 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précise que « *Les fonctionnaires en activité bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels.* » Un décret en Conseil d'État doit en préciser la liste.

Tableau 28 : Comparatif des autorisations d'absence exceptionnelles

Types d'absence	Droits Fonction publique d'État	Droits Vif	Différentiel Fonction publique d'État-Vif
Mariage			
Pacs agent	5	2	- 3 jours
Mariage agent	5	5	Equivalent
Mariage enfant		3	+ 3 jours
Mariage petit-enfant		1	+ 1 jour
Mariage parents		1	+ 1 jour
Mariage oncle, tante, neveu, nièce		1	+ 1 jour
Mariage frère, sœur		1	+ 1 jour
Mariage beau-fils, belle-fille		1	+ 1 jour
Décès			
Décès conjoint	3	6	+ 3 jours
Décès enfant	3	6	+ 3 jours
Décès père, mère	3	3	Equivalent
Décès beau-père, belle-mère		1	+ 1 jour
Décès frère, sœur		2	+ 2 jours
Décès grand-parent		1	+ 1 jour
Décès beau-frère, belle-sœur		1	+ 1 jour
Décès beau-parent		1	+ 1 jour
Décès petit-enfant		1	+ 1 jour
Décès oncle, tante, neveu, nièce		1	+ 1 jour
Décès gendre, belle-fille		1	+ 1 jour
Maladie			
Enfant malade	6	6	Equivalent
Maladie très grave conjoint	5	5	Equivalent
Maladie très grave père, mère, enfant	3	3	Equivalent

Source : délibération du 23 juin 2001

Le régime d'autorisation d'absence de la commune de Vif a été défini par l'assemblée délibérante en 2011. Les autorisations exceptionnelles d'absence accordées aux agents de la commune sont particulièrement généreuses au regard du régime de la fonction publique d'État.

En outre, la circulaire du 7 mai 2001 précitée prévoit, dans un souci d'équité, de prendre en compte les demandes d'autorisation spéciale d'absence formulées par les agents publics partenaires d'un PACS dans les mêmes conditions que celles prévues pour les agents mariés. Or la commune accorde trois jours de moins à ces agents, ce qui n'est pas justifié.

4.3.3- Le compte épargne temps

Par délibération du 16 décembre 2010, la commune a modifié les règles d'alimentation du CET qu'elle avait mis en place pour ses agents à partir du 1^{er} janvier 2007 par délibération du 14 décembre 2006. Les conditions d'utilisation des jours épargnés ne sont cependant pas précisées dans la délibération.

Tableau 29 : Alimentation du compte épargne temps des agents

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de jours épargnés	194	178	209	178	133	130
Nombre d'agents	29	26	32	30	24	27
Nombre de jours pris	17,5	19,5	13	13	24	32,05
Nombre d'agents	4	4	3	6	13	6
Solde CET en fin d'année	176,5	158,5	196	165	109	97,95
Nombre d'agents concernés	27	26	32	30	19	32

Source : commune

Le stock de jours épargnés, en considération du nombre d'agents concernés, est faible. La commune devrait néanmoins veiller à préciser les conditions d'utilisation des jours épargnés dans une délibération complémentaire à celle du 16 décembre 2010.

4.3.4- Les heures supplémentaires

En application du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, des heures supplémentaires ne peuvent être accordées que dès lors qu'une délibération du conseil municipal a établi la liste des emplois qui peuvent impliquer la réalisation d'heures supplémentaires.

Au cas d'espèce, la collectivité a délibéré en juillet 2004 sur son régime indemnitaire et en particulier sur les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), sans pour autant définir précisément les emplois et les fonctions pouvant en bénéficier. Dans ces conditions, les modalités d'attribution d'IHTS sont irrégulières.

La commune privilégie la récupération plutôt que le paiement. Un contrôle exhaustif des heures supplémentaires rémunérées sur l'exercice 2018 indique que la collectivité a peu recours au paiement : le nombre de bénéficiaires était de 33 (59 mois rémunérés) pour un total de 465 heures rémunérées sur l'année, soit un peu moins de huit heures par mois et par agent²⁹. Le coût pour la collectivité s'élève à environ 6 800 € hors charges.

En 2018, un seul agent, responsable du service de police municipale, totalise des heures supplémentaires de manière récurrente (dix mois dans l'année) pour des quotités qui demeurent limitées (onze heures par mois en moyenne). Aucun agent ne totalise plus de 25 heures supplémentaires rémunérées par mois.

La commune devrait donc adopter une délibération rapidement et la présenter à son comité social territorial.

²⁹ Données extraites des fichiers paye de la collectivité- retraitement CRC (heures pour 33 agents et 59 fiches de paye en 2018, personnels permanents et non permanents).

Recommandation n° 3 : adopter une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

4.4- Les absences au travail

Le taux d'absentéisme de la commune est de 12,4 %³⁰ en moyenne sur la période, toutes absences confondues.

Tableau 30 : L'absentéisme

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jours d'absence	4 244	3 857	3 961	3 700	4 374	4 008
<i>Dont absence pour maladie ordinaire</i>	<i>2 291</i>	<i>3 202</i>	<i>2 706</i>	<i>2 237</i>	<i>3 123</i>	<i>2 831</i>
Taux d'absentéisme	13,21 %	12,00 %	12,19 %	10,78 %	12,35 %	14,26 %
Absentéisme « compressible » en ETP	6,3	8,7	7,4	6,1	8,5	7,8

Source : commune, retraitements CRC

Ce taux est élevé, avec un pic de 14,26 % en 2018. À titre de comparaison, le taux d'absentéisme des collectivités en 2018 était de 9,2 % en moyenne³¹, en prenant en compte la maladie ordinaire, les accidents du travail, la maternité et les longues maladies et congés longue durée. Certains services de la commune, tels que l'accueil à la population et le service scolaire, sont particulièrement concernés. En ne prenant en compte que l'absentéisme pour maladie ordinaire, l'absentéisme en 2018 se chiffrait à 7,8 ETP pour la commune, ce qui est élevé.

La commune explique ce taux élevé d'absentéisme par le développement de la numérisation à laquelle certains agents peinent à s'adapter, et par une difficulté accrue de gestion de l'accueil du public.

Afin de lutter contre l'absentéisme compressible, la commune indique avoir mis en place un tableau de suivi, des registres de santé et de sécurité au travail, ainsi que le prévoit la réglementation. Elle a également recruté un chargé de prévention hygiène et sécurité et travaille avec la médecine de prévention sur des aménagements de poste. Ce recrutement devrait permettre à la commune d'étudier l'absentéisme dans toutes ses composantes afin de mettre en place des solutions pour le réduire.

4.5- La rémunération

4.5.1- La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI a été instituée, suite au protocole d'accord conclu le 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques, par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991. Elle est attachée à certains emplois impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière. Elle cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit. Seuls les fonctionnaires sont, à l'exclusion des agents contractuels, éligibles à la NBI.

Le décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale précise les fonctions éligibles à la perception d'une NBI. Elle a été attribuée à 52 agents de la commune entre 2013 et 2019.

Son versement a fait l'objet de vérifications et n'appelle pas d'observation particulière.

³⁰ Formule de calcul de la commune : jours d'absence calendaires / effectif de la commune / 365

³¹ Etude SOFAXIS, juin 2019, Regard sur...les premières tendances des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales

4.5.2- Le régime indemnitaire

La détermination du régime indemnitaire est fondée sur l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 relative au statut de la fonction publique territoriale qui donne toute liberté aux collectivités pour déterminer le régime indemnitaire de leurs agents. Ces dernières sont donc libres d'instituer ou non un régime indemnitaire, et, contrairement à la NBI, son attribution a un caractère facultatif.

Ce régime indemnitaire ne doit pas, cependant, être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État. Ainsi, les primes et les indemnités afférentes aux différents cadres d'emplois territoriaux sont déterminées sur la base et dans la limite de celles applicables aux fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes.

Le décret du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui a pour objet de rationaliser et de simplifier le paysage indemnitaire, en remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes. Il est composé de deux parts distinctes. L'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE) constitue la part principale du RIFSEEP, versée mensuellement sur la base des fonctions exercées. Le complément indemnitaire annuel (CIA) est une composante destinée à reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir.

La prime de fonctions et de résultats (PFR) a été remplacée à partir du 1^{er} juillet 2015 par une indemnité de fonctions, de sujétions, d'expertise et d'engagement professionnel (IFSE) en vertu du décret du 20 mai 2014 précité. Cette nouvelle prime a vocation à remplacer toutes les primes liées aux fonctions et à la manière de servir.

Par délibération du 20 novembre 2017, la commune a adopté le RIFSEEP, remplaçant un ensemble de délibérations de 2004 à 2011 définissant le régime indemnitaire appliqué jusqu'alors. Celui-ci était déterminé par l'appartenance des agents à l'un des cinq niveaux responsabilité définis par la commune.

Lors du passage au RIFSEEP, la commune a défini neuf groupes de fonctions, allant des postes d'exécution à la direction générale, chacun associé à un montant d'IFSE.

La commune n'a pas instauré le complément indemnitaire annuel (CIA), pourtant obligatoire, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC du 13 juillet 2018³². La chambre demande donc à la commune de le mettre en œuvre.

4.5.3- Les avantages collectivement acquis

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les avantages collectivement acquis, qui ont le caractère de complément de rémunération et que les collectivités avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. Cette disposition a été complétée par l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, obligeant les collectivités à intégrer dans leurs budgets les avantages acquis visés à l'article 111 précité.

La commune a produit une délibération du 23 mars 1990 signalant que « *le 13^{ème} mois payé au personnel communal, antérieurement à 1984, était versé par le biais de la Caisse d'Entraide* ». Il est également précisé que cette prime sera désormais inscrite au budget de la commune et versée à l'ensemble du personnel en juin et en décembre. La commune a également joint une « note de service » du 16 octobre 1989 de la caisse d'entraide qui

³² Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, commune de Ploudiry.

mentionne les conditions de versement de cette prime. Toutefois, en l'absence d'éléments permettant de déterminer que cette prime existait antérieurement à 1984, elle apparaît aujourd'hui dépourvue de base légale.

La commune pourrait intégrer cette prime dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), notamment à l'occasion de l'instauration du CIA.

5- LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1- La stratégie globale d'achat

Trois services interviennent dans le processus de la commande publique de la collectivité. Le service juridique, marchés publics et assurances a en charge la partie administrative et juridique des procédures de marchés publics pour les consultations supérieures au seuil de 25 000 € HT. Les différents services gestionnaires sont mobilisés au cas par cas pour l'expression des besoins et la partie technique des marchés. Le service finances gère l'aspect financier relatif à chaque marché.

Une fois la notification effectuée, l'exécution du marché est confiée au service gestionnaire pour la partie technique et au service finances pour la partie financière. Pendant l'exécution, le service des marchés publics intervient sur les modifications en cours de contrat.

Les besoins remontent lors des réunions des responsables de services et lors des comités de direction, chaque service contribuant ainsi à la programmation annuelle des marchés publics.

5.2- La procédure de passation

La commune passe peu de marchés publics au-delà des seuils de procédure.

Les marchés figurant dans le tableau ci-dessous ont fait l'objet de vérifications qui n'ont pas détecté d'anomalie particulière.

Tableau 31 : Liste des marchés examinés

Exercice	Type de marché	Objet	Procédure
2013	Marché de maîtrise d'œuvre n° 2013-01	Rénovation de la salle polyvalente	MAPA conclu pour un montant de 21,4 k€.
2013	Marché de travaux n° 2013-02	Rénovation de la salle polyvalente	MAPA allotissement en sept lots comprenant des tranches fermes et des tranches conditionnelles – montant maximum du marché 313 k€.
2014	Marché de travaux n° 2014-01	Réhabilitation de l'école Malraux	MAPA de 14 lots pour un montant global de 957 k€.
2016	Marché de travaux n° 2016-01	Travaux de VRD sur l'ensemble de la voirie non métropolitaine ni départementale et travaux neufs d'éclairage public.	MAPA d'une durée d'un an renouvelable trois fois, un lot VRD et un lot éclairage. Le montant du marché estimé à 600 k€ HT / an pour le lot 1 (VRD) et 300 k€ HT / an pour le lot 2 (éclairage public). Marché à bon de commande sur la base d'un bordereau de prix. Le montant maximum du marché fixé à 4,5 M€ sur toute la durée.

Exercice	Type de marché	Objet	Procédure
2017	Marché de fournitures et services n° 2017-02-01	Fourniture de matériel informatique – groupement de commande commun à la ville de Vif, CCAS et commune de Jarrie	MAPA d'une durée d'un an, renouvelable trois fois. A priori cinq lots (ordinateurs de bureaux, ordinateurs portables, écrans, office, installations et câbles et vidéoprojecteur déclaré sans suite car concurrence insuffisante). Montant du marché compris entre 24 k€ et 143 k€ par an pour les quatre premiers lots qui excède le seuil de procédure formalisée sur la durée du contrat.
2018	Marché de fournitures et services n° 2018-01	Installation et maintenance d'un progiciel - CIVIL NET finances et RH.	MAPA comprenant une première phase préparatoire évaluée à 82 k€ et une seconde phase d'exploitation d'une durée de cinq ans évaluée à 46 k€ HT par an. Le montant du marché peut ainsi être estimé à 312 k€ HT, excédant le seuil de procédure formalisée.
2018	Marché de fournitures et services n° 2018-05	Fourniture de repas en liaison froide aux restaurants scolaires et de repas en liaison froide et de goûters au centre de loisirs.	MAPA d'une durée d'un an renouvelable deux fois. Valeur estimée : 850 k€ ; donc dépasse seuil MAPA, mais passé sur le fondement de l'article 28 du décret du 25 mars 2016 ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques.
2018	Marché de travaux n° 2018-08	Rénovation de la salle des fêtes	Neuf lots dont un lot déclaré infructueux (absence d'offre). Montant du marché : 241 k€ HT.
2019	Marché de fournitures et services n° 2019-04	Fourniture de repas scolaires en liaison froide (groupement de commande de cinq communes.	MAPA d'une durée d'un an renouvelable trois fois d'une montant estimatif annuel de 266 k€ HT.

Source : CRC d'après données communales

Globalement, les procédures de passation de marchés sont rigoureuses et la dématérialisation est effectuée de manière satisfaisante. Néanmoins, ainsi que l'illustre le tableau, les montants des marchés passés en MAPA sont régulièrement très proches du seuil de passation en marché formalisé.³³

En outre, concernant le marché d'installation et de maintenance du progiciel CIVIL NET finances et RH, ce seuil est dépassé. La commune estime que le montant maximal du marché était de 200 k€ sur cinq ans, ne prenant en compte que la phase d'exploitation du logiciel. Or il faut ajouter à cette phase la première phase préparatoire, évaluée à 82 k€.

Cette erreur de procédure est isolée mais plaide pour davantage de prudence et de formalisme lorsque les marchés passés sont proches des seuils de procédure formalisée.

³³ Pour les marchés de fournitures et services, jusqu'à 200 000 € en 2013, jusqu'à 207 000 € en 2014 et 2015 et jusqu'à 209 000 € en 2016 et 2017, 221 000 € en 2018 et 2019, 214 000 € dès le 1^{er} janvier 2020.

6- L'ÉCLAIRAGE PUBLIC

La compétence d'éclairage public³⁴ de la commune de Vif a vocation à être transférée³⁵ à court terme à Grenoble Alpes métropole, à l'exception des éclairages de mise en valeur esthétique et d'évènements.

6.1- Le réseau d'éclairage public de Vif

6.1.1- Les caractéristiques de l'éclairage public

Le dispositif d'éclairage est composé de 51 coffrets³⁶ sur 71 km de voirie, équipés pour certains de capteurs de luminosité (lumandar) ou d'horloges astronomiques³⁷ permettant une programmation horaire automatique. Depuis 2013, les installations LED disposent d'une réduction de puissance au point lumineux de 50 % de 22h à 4h. La durée d'éclairement est en moyenne de 11 heures par jour, soit 4 015 heures par an.

Tableau 32 : Périmètre de l'éclairage en voirie au 1^{er} janvier 2019

<i>En km</i>	Total	Dont éclairé	Nombre de luminaires	Nombre de points lumineux
Kilométrage total de voirie	71	47	1 236	1 236
<i>Dont voirie routière</i>	61,2	43,2	1 105	1 105
<i>Dont piste cyclable (exclusive)</i>	1,5	1,5	62	62
<i>Dont cheminement piéton exclusif</i>	1,3	1,3	65	65
<i>Dont voies privées ouvertes au public</i>	7	1	4	4

Source : commune

La piste cyclable et les cheminements piétons sont totalement éclairés tandis que la voirie routière est éclairée à 69 % et une voie privée sur sept est éclairée par la commune, qui n'éclaire aucun site ou monument.

Le suivi budgétaire de l'éclairage public est assuré par la direction des services techniques.

6.1.2- Les évolutions du réseau

Depuis 2013, le nombre de points lumineux a diminué de 7,5 % tandis que la puissance installée a diminué de 68,8 % avec une réduction de 76,3 % des consommations annuelles sur ces espaces lumineux.

L'ensemble de ces travaux de rénovation a coûté 372 601 € à la commune sur la période 2013-2019, pour une économie annuelle de fonctionnement de 16 492 € selon la commune. Ces investissements ont cependant été réalisés sans stratégie globale autre que le remplacement progressif des éclairages communaux par des dispositifs LED.

Parmi les évolutions les plus importantes du réseau, la voie de rabattement a été éclairée par un dispositif d'éclairage LED intelligent, avec 67 points lumineux, détaillé au paragraphe suivant.

³⁴ Eclairage extérieur destiné à favoriser la sécurité des déplacements, des personnes et des biens et le confort des usagers sur l'espace public ; éclairage des parcs de stationnement non-couverts ou semi-couverts.

³⁵ Le maire conserve son pouvoir de police administrative générale.

³⁶ Coffret de distribution électrique pour gérer l'éclairage de zones.

³⁷ Horloge affichant des informations astronomiques telles que les positions relatives du soleil et de la lune.

6.1.3- Les travaux du boulevard Faidherbe

En 2017, le boulevard Faidherbe a fait l'objet de travaux de rénovation qui ont réduit d'un peu plus de la moitié le nombre de points lumineux. La réduction de la puissance sur cette avenue, comprenant la voirie et une piste cyclable, est de 50 %, soit six heures d'éclairage en moins.

Tableau 33 : Travaux sur l'avenue Faidherbe

	Situation avant les travaux	Situation après les travaux	Variation
Points lumineux	62	32	- 48,4 %
Puissance lampe (W)	375	72	- 80,8 %
Puissance installée (W)	11 750	2 304	- 80,4 %
Utilisation (heures)	12	11	- 8,3 %
Consommation (KWh/an)	514 65	6 727,68	- 86,9 %
Coût du KWh (€TTC)	0,15864	0,1485	- 6,4 %
Coût annuel (€TTC)	8 164,41	999,06	- 87,8 %

Source : commune

La commune n'a cependant pas été en capacité de fournir des éléments quant à l'efficacité énergétique du réseau d'éclairage (efficacité lumineuse, rendement par luminaire).

L'investissement global sur le boulevard Faidherbe a été de 44 503 € TTC, soit en moyenne 1 390 € par point lumineux.

6.2- L'installation d'un réseau « intelligent » d'éclairage public

6.2.1- La mise en œuvre d'un dispositif innovant

En 2013, Vif a mis en place un système d'éclairage public intelligent sur la piste cyclable de 1,5 km de longueur qui longe la nouvelle voie de rabattement³⁸ de la commune. La commune a fait installer 67 points lumineux, soit en moyenne un point d'éclairage tous les 25 mètres.

Ce système combine un éclairage à LED³⁹ avec un système de détection de mouvement qui permet de graduer la puissance de l'éclairage⁴⁰ et une communication des lampadaires entre eux par le biais de puces RFID⁴¹.

En mode veille, l'éclairage permanent reste à 10 % du flux lumineux et la piste s'illumine spontanément lorsqu'un piéton ou un cycle l'emprunte grâce aux détecteurs de présence qui équipent chaque lampadaire. Dès lors qu'un piéton ou un cycliste s'approche d'un lampadaire, son flux lumineux passe de 10 % à 100 % en quatre secondes et il envoie un signal au lampadaire suivant qui s'allume alors à 100 %. Au bout d'une minute sans détection de présence, les flux lumineux redescendent à 10 %.

La commune a mis en place ce projet en vue de réaliser des économies d'énergie, de préserver la sécurité des usagers et de réduire la pollution lumineuse. À l'occasion des travaux de réalisation de la voie de contournement, l'entreprise titulaire du marché a proposé ce système à la commune.

³⁸ Voie permettant de dévier le trafic autoroutier hors du centre-ville de la commune.

³⁹ Module de 24 LEDS, consommation 40 W, niveau d'éclairage 15 lux.

⁴⁰ Technologie Lumi Motion de Philips.

⁴¹ Radio frequency identification, ou radio identification.

6.2.2- L'absence de suivi et d'évaluation de ce dispositif

La commune estime que cette solution d'éclairage permet de réduire les consommations d'énergie de 70 %, soit 21 000 kWh par an, par rapport à une solution plus classique. Cependant, cette estimation ne repose pas sur une étude technique précise, ce qui témoigne d'un manque de préparation et de justification en amont du projet, au-delà de son seul aspect innovant.

En outre, la commune ne réalise aucun croisement avec des données externes telles que la vidéo protection ou les flux de circulation. Elle n'a pas non plus croisé son système avec un système d'information géographique communal. Vif ne gère pas non plus les données recueillies par ce système d'éclairage, pour constater le taux d'utilisation de la piste cyclable ou calculer la durée effective moyenne d'éclairage par jour. Ce système, innovant dans son principe, reste finalement peu exploité par la commune.

La commune a fait le choix d'utiliser ce système pour tous les projets de rénovation de l'éclairage public. À ce jour, aucun projet n'est cependant concrétisé. Le coût d'investissement de la voie de contournement, incluant la pose, le raccordement et la mise en service, était de 150 k€ pour 67 points lumineux, soit en moyenne, 2 238 € par point lumineux. L'installation de ce dispositif est donc environ 1,6 fois plus coûteuse que celle d'un dispositif classique tel celui installé sur le boulevard Faidherbe. Le transfert à venir de la compétence éclairage public à la métropole devra être l'occasion d'une évaluation de l'opportunité de reproduire cette installation sur d'autres portions du territoire métropolitain.

6.3- L'économie de l'éclairage public à Vif

6.3.1- Les dépenses d'électricité

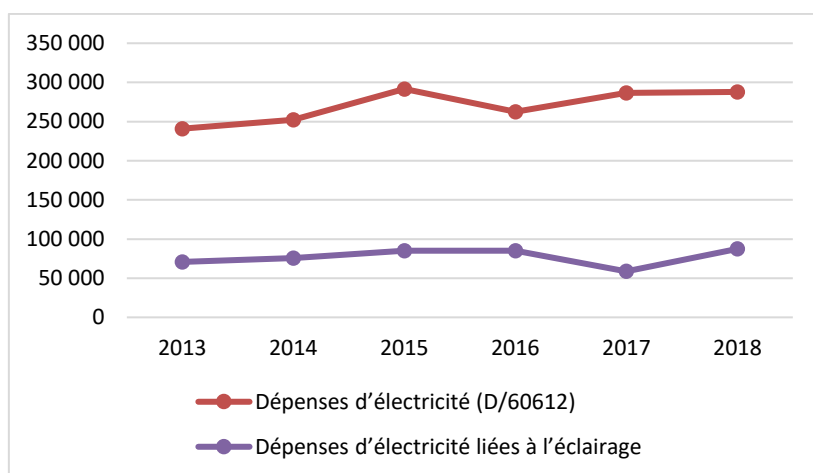
Depuis le 1^{er} janvier 2019, les dépenses d'électricité sont engagées et pourront faire l'objet de rattachement comptable en fin d'exercice.

Tableau 34 : Les dépenses d'électricité

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Dépenses d'électricité (D/60612)	240 929	252 290	291 603	262 643	286 737	287 733	267 040
Dont dépenses liées à l'éclairage	70 853	75 760	84 958	84 934	58 728	87 359	77 099

Source : commune

Les dépenses liées à l'éclairage représentent en moyenne 28,9% des dépenses d'électricité de la commune. La collectivité a changé de fournisseur d'électricité en 2015 puis en 2018 (via l'UGAP) dans le cadre de la mise en concurrence suite à la fin des tarifs réglementés. Elle a donc eu recours à trois fournisseurs successifs. Globalement sur la période, les dépenses d'électricité de la commune ont augmenté de 19,4 %. L'année 2017 est la seule année où un décrochage est notable entre l'évolution des dépenses d'électricité, qui augmentent par rapport à 2016 et celle des dépenses liées à l'éclairage qui diminuent.

Graphique n° 2 : Evolution des dépenses d'électricité

Source : données commune ; retraitement CRC

La commune est dans l'incapacité d'estimer sa consommation annuelle en KWh en électricité, et par voie de conséquence la part d'éclairage, ce qui ne permet pas de déterminer si les variations des dépenses d'électricité liées à l'éclairage public sont dues au changement de fournisseur ou aux améliorations du parc de luminaires.

Tableau 35 : Historique des coûts de l'électricité achetée

En € HT	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2013-2018
Prix au kWh « global » puiss. 6 et 9 kVA	0,0846	0,0903	0,0891	0,04863	0,04863	0,04863	- 42,5 %
Prix au kWh « global » puiss. 18 et 36 kVA	0,0846	0,0860	0,0849	0,04863	0,04863	0,04863	- 42,5 %
Prix au kWh « éclairage »	0,0506	0,0546	0,0573	0,04184	0,04184	0,04184	- 17,3 %

Source : commune, hors coût de l'abonnement

Globalement, les coûts de l'électricité achetée ont diminué de 42,5 % sur la période, tandis que le prix au kWh de l'éclairage n'a diminué que de 17,3 %, sans que la commune puisse expliquer ce différentiel.

La commune n'a pas été en capacité d'expliquer le constat paradoxal de la baisse des coûts de l'électricité achetée et des consommations, concomitantes à la stabilité des dépenses d'électricité.

6.3.2- Les dépenses de personnel

Les dépenses du personnel affecté à l'éclairage public sont faibles et globalement stables sur la période. De 2013 à 2017, la commune faisait appel à deux agents de maîtrise pour des interventions curatives (1,6 ETP) et à 0,2 ETP pour le personnel administratif avec un chef d'équipe et un agent d'accueil. Depuis 2018, la commune a confié le marché à une entreprise et n'a plus de dépenses de personnel liées à l'éclairage public.

Tableau 36 : Dépenses de personnel liées à l'éclairage public

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personnel technique dédié	48 342	49 552	51 065	52 346	52 608	53 242	40 380*
Personnel administratif dédié	5 261	5 486	5 570	5 020	4 001	4 130	4 352

Source : commune ; *entreprise SEB

6.3.3- La maintenance

Jusqu'en 2018, l'ensemble de la maintenance était réalisé en régie directe. Depuis, l'entreprise titulaire du marché d'investissement en a la charge.

Tableau 37 : Dépenses de maintenance d'éclairage public

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de maintenance	4 018	1 478	2 994	1 579	1 834	N/A	15 303

Source : commune

La réalisation dès 2018 de la maintenance du parc d'éclairage public par l'entreprise mentionnée ci-dessus a entraîné une hausse importante de ces dépenses. La commune ne peut expliquer pourquoi aucune dépense de maintenance n'a été réalisée en 2017, ni davantage expliquer l'augmentation de ces dépenses en 2018.

Il n'existe pas de plan pluriannuel de maintenance. La maintenance est organisée par deux ou trois tournées nocturnes annuelles permettant de repérer les dysfonctionnements afin de les réparer ensuite. Les tournées de réparation ont lieu trois ou quatre fois par an.

La maintenance de l'éclairage public n'est pas mutualisée mais la commune a proposé cette option à quatre communes voisines, dont l'une a répondu favorablement. Cette option est donc à l'étude. La chambre relève l'absence de définition d'une stratégie par la commune concernant la maintenance de son parc d'éclairage public.

6.3.4- Les mesures de rationalisation et d'économies

La commune ne procède pas à l'évaluation d'une option de référence avant de procéder au remplacement d'installations existantes par des LED.

Elle estime l'économie à environ 16 000 € TTC/an. Cette estimation est basée sur les 14 projets de renouvellement réalisés entre 2013 et 2018, avec un montant de consommation électrique passant de 19 879 € à 4 383 € par an sur la partie rénovée du parc d'éclairage. La chambre s'interroge sur la réalité des chiffres avancés par la commune, en l'absence de méthodologie de collecte et de calcul des données ainsi que de suivi global des dispositifs mis en œuvre.

6.3.5- L'investissement sur l'éclairage public

Aucune programmation pluriannuelle des investissements n'est élaborée concernant l'éclairage public.

Tableau 38 : L'investissement en éclairage public

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Investissement direct	53 512	7 829	35 471	34 069	108 782	41 334
Dont réseaux	53 512	7 829	33 528	31 369	108 782	29 127
Dont luminaires			1 943	2 700		8 849
Dont sources lumineuses						2 610
Dont dispositifs de pilotage						748

Source : commune

Sur la période, la commune a investi en moyenne 46 k€ par an pour son éclairage public. Ces dépenses fluctuent selon les années, avec notamment un pic en 2017, exercice durant lequel ont eu lieu les travaux sur l'avenue Faidherbe. Ces dépenses incluent, au-delà du matériel d'éclairage, les travaux de génie civil.

En outre, la commune n'a pas fourni de données précises sur le financement du chantier en 2011 pour l'installation du système d'éclairage intelligent sur la piste cyclable de la commune, malgré un coût conséquent de 150 k€ d'investissement.

Enfin, la commune indique avoir dépensé 748 € en 2018 pour l'investissement dans un « dispositif de pilotage » sans pour autant fournir d'informations sur la mise en place d'un tel dispositif.

Recommandation n° 5 : élaborer une collecte des données, un suivi et un pilotage de la rénovation du parc d'éclairage, notamment afin de pouvoir chiffrer les coûts réels en vue du transfert de compétence à la métropole.

6.3.6- Conclusion sur l'éclairage public

L'éclairage public à Vif est une politique menée sans réel suivi des investissements, avec un manque de connaissance en amont de l'intérêt financier et technique des projets. En effet, ils sont réalisés au cas par cas, sans étude préalable ni analyse a posteriori ou rapprochement des factures. Le transfert de l'éclairage extérieur et de l'éclairage des parcs de stationnement à la métropole devrait intervenir prochainement. Cela devrait permettre à la commune de pouvoir suivre plus finement les coûts associés aux éclairages restant de sa compétence à l'issue de ce transfert, en lien avec le changement de logiciel comptable en 2019.

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

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr