



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

Commune de CLERMONT-FERRAND
(Département du Puy-de-Dôme)

Exercices 2015 et suivants

Observations définitives
délibérées le 18 mai 2022

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS	6
1- LE SUIVI DU PRECEDENT CONTROLE	8
2- PRESENTATION DE LA COMMUNE	9
2.1- Présentation générale	9
2.2- La gouvernance	10
2.2.1- L'exécutif et le conseil municipal.....	10
2.2.2- Les collaborateurs de cabinet.....	11
2.2.3- L'organisation fonctionnelle.....	12
3- LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ	13
3.1- Les transferts de compétences	13
3.1.1- De la communauté d'agglomération à la communauté urbaine.....	13
3.1.2- De la communauté urbaine à la métropole.....	14
3.2- L'exercice de la mutualisation des services	16
3.2.1- Le cadre juridique.....	16
3.2.2- Les services communs et les mises à disposition de service.....	17
3.3- Les relations financières tissées avec l'intercommunalité	18
4- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	20
4.1- La gestion budgétaire	21
4.1.1- Les restes à réaliser.....	21
4.1.2- La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement.....	21
4.1.3- La préparation budgétaire.....	22
4.1.4- L'exécution budgétaire.....	23
4.2- La fiabilité des comptes	25
4.2.1- Le rattachement des charges et produits à l'exercice.....	25
4.2.2- Les opérations relatives aux immobilisations.....	25
4.2.3- Les provisions.....	28
4.2.4- Les admissions en non-valeur et les créances éteintes.....	28
4.2.5- Les engagements hors bilan.....	29
5- LA SITUATION FINANCIERE	30
5.1- La formation de l'autofinancement	31
5.1.1- Les recettes de fonctionnement.....	31
5.1.2- Les dépenses de fonctionnement et le suivi de la contractualisation avec l'État.....	32
5.1.3- Le niveau d'épargne brute de la collectivité.....	33
5.2- Le financement des dépenses d'investissement	33
5.3- L'endettement communal	34
5.4- L'approche bilancielle : le fonds de roulement et la trésorerie	36
5.5- Les effets de la crise sanitaire sur les finances communales	37
5.6- Conclusion sur la situation financière	38
6- LES RESSOURCES HUMAINES	39
6.1- L'organisation et le pilotage de la gestion des ressources humaines	39
6.2- Les effectifs	41
6.2.1- L'évolution des effectifs.....	41
6.2.2- La pyramide des âges.....	43
6.2.3- La politique de recrutement.....	44
6.3- Le temps de travail	45
6.3.1- La durée du temps de travail.....	45
6.3.2- Les absences au travail.....	47
6.3.3- Les heures supplémentaires.....	49
6.4- L'évaluation professionnelle	51
6.5- La gestion des carrières	51

6.6-	Le régime indemnitaire	52
6.7-	L'action sociale	54
<u>7-</u>	<u>ANNEXES.....</u>	<u>56</u>
7.1-	ANNEXE 1 : Écart entre prévisions budgétaires et réalisations pour certains chapitres de la section de fonctionnement	56
7.2-	ANNEXE 2 : Typologie des emprunts selon la charte « Gissler ».....	56

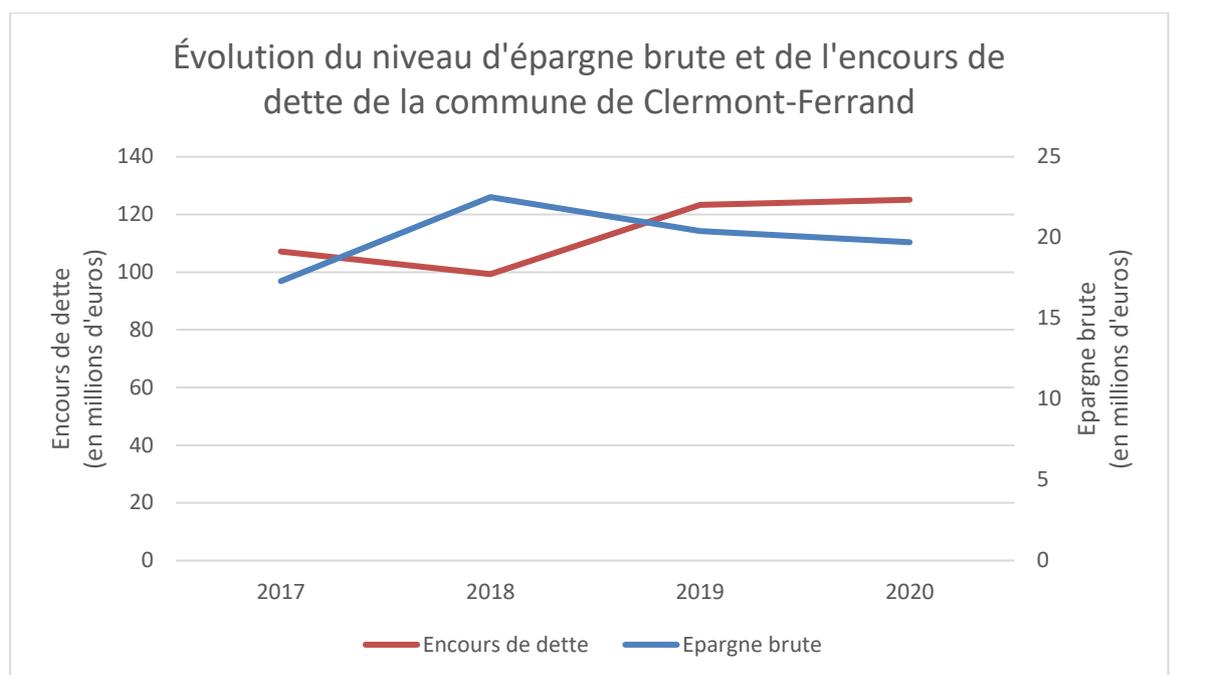
SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Clermont-Ferrand, à compter de l'exercice 2015. Le contrôle a porté principalement sur la fiabilité des comptes, la situation financière et la gestion des ressources humaines.

Commune la plus importante de l'ancienne région d'Auvergne et chef-lieu du département du Puy-de-Dôme, la ville de Clermont-Ferrand a connu ces dernières années une légère hausse de sa population qui s'établit désormais à près de 145 000 habitants. Les effectifs des agents municipaux sont de l'ordre de 1 800 agents et le budget de fonctionnement avoisine 170 millions d'euros. Clermont-Ferrand est également la ville centre d'une intercommunalité, qui a évolué du statut de communauté d'agglomération à celui de communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017, puis à celui de métropole au 1^{er} janvier 2018. Les évolutions statutaires, qui se sont succédé sur quelques années, ont entraîné d'importants transferts de compétences de la commune de Clermont-Ferrand au bénéfice de l'échelon intercommunal. Ils ont en particulier concerné les services publics de l'eau et de l'assainissement, la gestion et l'entretien de la voirie, ou encore les musées municipaux.

Le contrôle a révélé une qualité médiocre de la prévision budgétaire, notamment en termes de dépenses et de recettes de la section de fonctionnement. Par ailleurs, il convient de mener à bien le transfert de propriété, au bénéfice de la métropole, des biens participant à l'exercice des compétences devenues métropolitaines, en sorte que les comptes présentent une image fidèle du patrimoine de la collectivité.

La situation financière de la commune de Clermont-Ferrand n'appelle pas d'inquiétude particulière, du fait de sa maîtrise des charges de fonctionnement qui a permis de préserver un niveau d'épargne brute satisfaisant. Depuis 2015, la commune a porté un effort d'équipement soutenu, ayant mobilisé de façon équilibrée, recours à l'emprunt (120 M€) et financements propres (104 M€). Si le niveau d'endettement demeure soutenable, il est cependant conséquent et requiert une attention vigilante en termes d'évolution sur les années à venir. Selon les données collectées, la crise sanitaire a eu en 2020 des effets contenus sur les finances communales, les surcoûts et les pertes de recettes de fonctionnement ayant été largement compensés par le recul des dépenses d'investissement, de sorte que les équilibres budgétaires et financiers n'ont pas été compromis.



En matière de gestion des ressources humaines, la chambre a noté plusieurs progrès depuis son précédent contrôle. Toutefois, la commune de Clermont-Ferrand ne respecte la durée légale annuelle du temps de travail des agents publics (de 1 607 heures) que depuis le 1^{er} janvier 2022. De plus, les modalités de suivi et de contrôle des heures supplémentaires, accomplies et indemnisées, demeurent perfectibles. Il apparaît également que le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, dont la mise en œuvre a été différée en toute irrégularité jusqu'en 2019, n'est pas encore totalement déployé. Pour ce faire, il doit en particulier intégrer la fraction assujettie à l'appréciation de la manière de servir des agents (CIA). Enfin, dans un contexte marqué par le vieillissement de la pyramide des âges des agents municipaux, la commune de Clermont-Ferrand ne peut que poursuivre et approfondir la démarche entreprise en vue de mieux identifier et de caractériser les principales causes de l'absentéisme, d'un niveau élevé.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Procéder au transfert de propriété des biens utilisés dans le cadre des compétences transférées à la métropole.

Recommandation n° 2 : Assurer la régularité du versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Recommandation n° 3 : Achever le déploiement du RIFSEEP par l'instauration d'un réel complément indemnitaire annuel.

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 Clermont-Ferrand (département du Puy-de-Dôme) pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 3 février 2021, adressée à M. Olivier BIANCHI, maire de la commune depuis les élections municipales de 2014.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- les suites du précédent contrôle ;
- les relations avec Clermont Auvergne Métropole ;
- la fiabilité des comptes et la situation financière ;
- la gestion des ressources humaines ;
- les effets de la crise sanitaire sur les finances de la collectivité.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 14 février 2022 à M. Olivier BIANCHI, ordonnateur. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été notifiés le même jour à M. Olivier BIANCHI en tant que président de Clermont Auvergne Métropole.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre lors de sa séance du 18 mai 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LE SUIVI DU PRECEDENT CONTROLE

Le dernier rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes faisant suite au contrôle de la ville de Clermont-Ferrand a été notifié le 19 octobre 2016. Il portait sur les exercices 2008 à 2014, et était assorti de cinq recommandations.

Conformément à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, le maire de Clermont-Ferrand a présenté devant le conseil municipal, dans le délai d'un an à compter de la communication du rapport à l'assemblée délibérante, un rapport présentant les actions entreprises pour satisfaire aux recommandations et observations de la chambre régionale des comptes. Par délibération du 3 novembre 2017, le conseil municipal clermontois a adopté ce rapport, document complet et détaillé.

Le tableau ci-après présente le degré de mise en œuvre des dernières recommandations. Compte tenu des transferts de compétences intervenus depuis 2016, la recommandation relative à la gestion du stationnement au sein des aires et parcs de stationnement relève désormais de la compétence de Clermont-Auvergne Métropole.

Tableau 1 : Suivi des précédentes recommandations

Recommandations	Suivi	Degré de mise en œuvre
1-Améliorer la connaissance des causes de l'absentéisme et développer les mesures de prévention.	L'ordonnateur s'est livré à une étude des causes de l'absentéisme et a mis en place des actions de prévention. Il est en train de développer des indicateurs de mesure et d'analyse pour en effectuer l'évaluation.	Mise en œuvre en cours
2-Mettre en place l'évaluation professionnelle des agents.	La commune a mis en place l'entretien professionnel comme mode d'évaluation de la valeur professionnelle des fonctionnaires au cours de l'année 2015.	Mise en œuvre complète
3-Régulariser les prestations sociales gérées par le CCAS, s'agissant des aides remboursables accordées aux agents de la ville.	La commune a revu, en lien avec le CCAS, ses modalités d'intervention sociale en matière de prêts remboursables, et les principes de création et de fonctionnement de la régie d'avances en effectuant le versement (délibérations du 23/06/2017 et mise en œuvre effective le 01/01/2018).	Mise en œuvre complète
4- Réaliser une analyse comparative des différents modes de gestion du stationnement urbain, en lien avec l'intercommunalité en amont de toute nouvelle décision de contractualisation ou de mise en régie	Relève depuis le 1 ^{er} janvier 2017 de la compétence de Clermont Auvergne Métropole.	Sans objet ici
5-Améliorer les termes de la contractualisation mise en place avec les partenaires du spectacle vivant, par la définition d'objectifs chiffrés et mesurables permettant d'en améliorer le suivi et le contrôle.	La commune a redéfini les principaux conventionnements dans le domaine du spectacle vivant pour la période 2017/2019, en précisant les objectifs attendus et en les rattachant à des indicateurs d'activités permettant d'évaluer chaque année les actions menées.	Mise en œuvre complète

Source : chambre régionale des comptes

La chambre constate une mise en œuvre quasi-complète de ses précédentes recommandations. Les suites données aux recommandations relatives à la gestion des ressources humaines sont traitées de façon spécifique, au chapitre 6 du présent rapport. S'agissant du suivi de la cinquième recommandation, il convient de relever que la commune de Clermont-Ferrand a formalisé les axes stratégiques de sa politique au sein du projet culturel de la ville couvrant la période 2016-2026. Les orientations retenues visent en

particulier à clarifier le cadre du soutien apporté par la commune aux différents opérateurs culturels, et à définir des objectifs en cohérence avec ce projet culturel de ville.

Par ailleurs, si la chambre relevait en son dernier rapport que le suivi de certains opérateurs culturels apparaissait perfectible, notamment par manque d'indicateurs précis et quantifiés permettant de mesurer le degré d'atteinte des objectifs, il ressort des dernières conventions d'objectifs et de moyens conclues que la ville a effectivement procédé à la redéfinition des principaux conventionnements. Ces derniers permettent dorénavant un suivi détaillé du niveau d'activité, en mobilisant des indicateurs associés à un programme d'actions dont les niveaux d'exécution annuels sont présentés au conseil municipal. La recommandation de la chambre apparaît dès lors mise en œuvre de façon complète.

2- PRESENTATION DE LA COMMUNE

2.1- Présentation générale

La commune de Clermont-Ferrand est la commune chef-lieu du département du Puy-de-Dôme et le siège de l'ancienne région d'Auvergne. Après un point bas enregistré au début des années 90 (136 181 habitants en 1990), la population municipale connaît de nouveau un mouvement de croissance. Au dernier recensement de 2017, sa population s'établissait à 143 886 habitants, en faisant la 22ème commune la plus peuplée de France.

La superficie de la commune est de 42,7 km², avec une densité de population de 3 372 habitants/km². Elle est la ville-centre de Clermont Auvergne Métropole, qui fédérait 21 communes et 289 817 habitants en 2017. La population de l'aire urbaine (zonage 2010) comptait 490 570 habitants en 2018.

La population clermontoise est relativement jeune, avec une proportion de personnes de plus de 60 ans de 21,7 % en 2017, sensiblement en-deçà des moyennes nationale et départementale, respectivement égales à 25,5% et 27,8 %. Cette situation s'explique, notamment, par une importante population étudiante¹ (37 000 étudiants) qui représente près d'un quart des habitants de la commune.

Bien que ville-centre d'une métropole attractive, accueillant des entreprises de renommée internationale, la commune de Clermont-Ferrand présente des indicateurs sociaux et économiques plutôt dégradés au regard des données moyennes (nationales et/ou départementales) de comparaison.

Ainsi, le taux de chômage des 15 à 64 ans se montait à Clermont-Ferrand à 12,2 % en 2017, alors que le taux départemental s'établissait à 8,9 % et le taux national à 9,4 %. En outre, le niveau moyen de revenu de la population clermontoise est inférieur aux valeurs de référence relevées pour les départements de la France métropolitaine, pour ce qui est des revenus mensuels moyens par foyer fiscal (1 891 € contre 2 128 € pour le département et 2 238 € pour la France entière en 2018). Enfin, toujours en 2018, 22 % des ménages vivaient sous le seuil de pauvreté², le taux de pauvreté grimant même à 34 % chez les moins de 30 ans.

En 2019, le montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune dépassait

¹ Le territoire clermontois propose une offre complète de formations d'enseignement supérieur : outre l'université d'Auvergne, il accueille deux écoles d'ingénieurs (SIGMA et VetAgro Sup), l'école supérieure d'Art de Clermont Métropole, l'école nationale supérieure d'Architecture de Clermont-Ferrand, l'ESC Clermont-Ferrand et une antenne de l'école nationale des finances publiques.

² Le seuil de pauvreté monétaire est fixé à 60 % du niveau de vie médian, soit environ 1 050 € net par mois pour une personne seule.

150 millions d'euros et le niveau des dépenses d'investissement avoisinait 70 millions d'euros. Sur ce même exercice, l'effectif des personnels municipaux atteignait 1 850 emplois.

Tableau 2 : Principales données organisationnelles et financières en 2019

Budget principal			
Recettes réelles de fonctionnement (titres émis)	180,7 M €	Dépenses réelles de fonctionnement (mandats émis)	152,4 M €
Recettes réelles d'investissement (titres émis)	61,4 M €	Dépenses réelles d'investissement (mandat émis)	68,4 €
Chiffres clés			
Nombre d'habitants		144 000	
Nombre d'agents en ETP		1859	
Effectif scolaire maternelle		3 834	
Effectif scolaire élémentaire		5 800	

Sources : comptes administratifs, commune de Clermont-Ferrand

2.2- La gouvernance

2.2.1- L'exécutif et le conseil municipal

En application de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et au regard de la population clermontoise, le conseil municipal compte 55 membres.

À l'issue des élections de 2020 le conseil municipal a fixé, dans les limites posées par les articles L. 2122-2 et L. 2122-2-1 du CGCT, à 21 le nombre de postes d'adjoints au maire (dont cinq adjoints chargés d'un quartier), au cours de sa séance du 3 juillet 2020.

Si l'article L. 2123-17 du CGCT affirme le principe de gratuité des fonctions électives, les élus municipaux peuvent cependant bénéficier d'indemnités de fonction afin de compenser les dépenses supportées et les sujétions particulières qui résultent de l'exercice du mandat électif.

L'indemnité de fonction du maire est de droit. Elle est fixée selon un barème faisant référence au traitement attaché à l'indice terminal de la fonction publique, le conseil municipal n'étant appelé à en connaître que pour la moduler à la baisse sur demande du maire intéressé. Des indemnités de fonction sont allouées aux membres du conseil municipal, sur délibération de ce dernier prise dans les trois mois de l'installation de la nouvelle assemblée délibérante. Ouvre droit au bénéfice d'indemnités de fonction, l'exercice de fonctions exécutives par les adjoints au maire (article L. 2123-24 du CGCT) et les fonctions exécutives exercées par les conseillers municipaux bénéficiaires d'une délégation de fonction consentie par le maire (article L. 2123-24-1-III du CGCT) et, dans les communes de plus de 100 000 habitants, l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sans nécessité de délégation (article L. 2123-24-1-I du CGCT). Ces indemnités sont déterminées par référence à un barème fondé sur un pourcentage du traitement correspondant à l'indice brut terminal de la fonction, pourcentage allant croissant selon l'importance de la population.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, l'indemnité de fonction du maire peut, en outre, être majorée de 40 % à la condition que ne soit pas dépassé le montant total maximal des indemnités susceptibles d'être accordées aux membres du conseil municipal (hors prise en compte de ladite majoration).

Les indemnités de fonction du maire comme celles bénéficiant aux adjoints et aux conseillers municipaux peuvent être majorées de 25 %, au-delà de l'enveloppe procédant du barème légal, pour les élus des communes de plus de 100 000 habitants, chefs-lieux de département.

Au cas particulier de la ville de Clermont-Ferrand, commune chef-lieu du département du Puy-de-Dôme, le régime et les modalités de détermination du montant des indemnités de fonction a été arrêté par le conseil municipal en début de mandat (délibérations du 18 avril 2014 et du 16 juillet 2020) par le conseil municipal nouvellement élu, chaque délibération étant accompagnée d'un tableau détaillé récapitulatif.

Tableau 3 : Barèmes relatifs aux indemnités maximales de fonction pour une commune de 100 000 à 200 000 habitants (en 2020)

Fonction	Taux maximal (en % de l'indice brut 1027)	Indemnité brute annuelle en € en 2020	Indemnité annuelle brute avec majoration pour les communes chefs-lieux de département
Niveau de référence	100	46 672,81	/
Maire	145	67 675,57	84 594,42
Adjoints	66	30 804,05	38 505,06
Conseillers municipaux	6	2 800,37	3 500,46

Source : code général des collectivités territoriales et décrets modifiés n° 82-1105 du 23 décembre 1982 et n° 85-1148 du 24 octobre 1985

Tableau 4 : Indemnités de fonction des élus de la commune de Clermont-Ferrand

	Période 2014-2020		Période 2020-2026	
	Nombre d'élus	Montant annuel alloué en € après majoration	Nombre d'élus	Montant annuel alloué en € après majoration
Maire	1	75 193,92	1	50 581,66
Adjoints	17	356 569,90	21	450 663,21
Conseillers municipaux délégués	16	206 553,76	19	250 959,79
Conseillers municipaux	21	57 477,42	14	39 205,07
Total alloué	55	695 795	55	791 409,73

Source : commune de Clermont-Ferrand

Les indemnités de fonctions allouées aux élus clermontois respectent le cadre légal, tant en termes de prise de décision par le conseil municipal que de montants maximaux (mandat 2014-2020 et mandat en cours).

2.2.2- Les collaborateurs de cabinet

Les modalités d'embauche et les conditions d'emploi des collaborateurs de cabinet sont encadrées par l'article 110³ de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; elles ont été précisées par le décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 traitant des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

³ L'article 110 de la loi n° 84-53 a été modifié par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique. Elle a instauré diverses incompatibilités avec les fonctions de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale.

L'autorité territoriale forme librement son cabinet, décidant seule du recrutement de collaborateurs et de mettre fin à leurs fonctions. La nomination d'agents n'ayant pas la qualité de fonctionnaires, sur des emplois de collaborateurs de cabinet, ne leur ouvre aucun droit à être titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale. Les collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés, autorité qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

Sur la période contrôlée, il existait six emplois de cabinet en 2015 puis cinq en 2020, et dans les deux cas, l'emploi de directeur de cabinet était mutualisé avec Clermont Auvergne Métropole à hauteur de 50% de son temps de travail (délibérations du conseil municipal du 19 mars 2015 et du 6 novembre 2020).

Cet effectif correspond à l'effectif maximal, fixé en fonction de la population de la commune qui bénéficie d'un surclassement démographique depuis 2014, conformément à l'article 10 du décret du 16 décembre 1987.

Il n'a pas été relevé d'irrégularité quant au niveau des rémunérations des collaborateurs de cabinets, lesquelles s'établissent en deçà de la limite fixée par les dispositions de l'article 7 du décret du 16 décembre 1987. Il ressort toutefois de l'examen de certains bulletins de paye des collaborateurs de cabinet que les rémunérations servies sont incohérentes, au regard des grades et échelons mentionnés sur les bulletins des intéressés.

Le contrôle a révélé, au vu notamment de l'organigramme des services municipaux, que la direction de la communication était certes rattachée au directeur général des services mais aussi au cabinet du maire.

Cette situation a conduit la chambre à rappeler que 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 collectivité concernée (voir, par exemple, CAA Paris, 27 nov. 2003, n° 03PA01312, Ville de Paris). Une pratique de rattachement de services au cabinet conduit à étendre le périmètre du cabinet au-delà des « *emplois d'essence politique impliquant une position hors de la hiérarchie administrative de la collectivité considérée* »⁴.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué, qu'à l'occasion d'un comité technique du 5 avril 2022, avait été créée une direction rattachée hiérarchiquement à la direction générale des services regroupant la communication, le protocole et les manifestations officielles.

2.2.3- L'organisation fonctionnelle

Après les élections municipales de 2020, l'organisation des services de la ville de Clermont-Ferrand a été modifiée. Elle s'articule dorénavant en quatre grandes directions :

- ♦ une direction « ville attractive » compétente notamment en matière de culture, de sport, d'enseignement supérieur et d'attractivité du centre-ville. Cette direction porte également la candidature de Clermont-Ferrand pour être désignée comme capitale européenne de la culture 2028 ;
- ♦ une direction « ville harmonieuse » à laquelle sont rattachés les secteurs de l'enfance et la petite enfance, de la vie associative, du développement social et

⁴ Exposé des motifs de la proposition de loi sénatoriale n°412 du juillet 2004 visant à préciser le statut des collaborateurs de cabinet des collectivités territoriales.

- urbain, de la tranquillité publique et des services à la population ;
- ♦ une direction des ressources humaines et de la qualité du service public ;
- ♦ une direction « ville exemplaire » fédérant la direction des finances et du contrôle de gestion, la direction des affaires générales et institutionnelles, et la direction du patrimoine bâti.

3- LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ

Au cours de la période sous revue, l'environnement institutionnel de la commune de Clermont-Ferrand s'est nettement modifié. Si en 2015, la commune de Clermont-Ferrand était encore membre d'une communauté d'agglomération relativement peu intégrée, elle est aujourd'hui la ville-centre de l'une des 21 métropoles françaises : la métropole Clermont-Auvergne-Métropole (CAM) qui regroupe 21 communes⁵ (soit 290 000 habitants en 2017, selon l'INSEE). La commune de Clermont-Ferrand y dispose, pour la représenter, de 38 conseillers communautaires sur les 84 élus⁶ ; le maire de Clermont-Ferrand est également président du conseil métropolitain. Les relations tissées entre la commune de Clermont-Ferrand et la métropole reposent sur deux processus : les transferts de compétences et la mise en œuvre de dispositifs de mutualisation.

3.1- Les transferts de compétences

3.1.1- De la communauté d'agglomération à la communauté urbaine

En 1967, huit communes du bassin clermontois (Aubière, Beaumont, Cébazat, Chamalières, Clermont-Ferrand, Gerzat, Romagnat, Royat) s'étaient associées pour former un syndicat intercommunal. Le 31 décembre 1993, l'établissement s'est transformé en communauté de communes de l'agglomération clermontoise dont le périmètre s'était élargi à six communes supplémentaires. Le 6 avril 1999, cette communauté de communes a pris le nom de « Clermont-Communauté » puis a été transformée, le 24 décembre 1999, en communauté d'agglomération comptant 21 communes membres depuis 2004.

Clermont-Communauté était notamment compétente en matière de collecte des ordures ménagères, de développement économique, de gestion des seules voiries d'intérêt communautaire, ainsi que de la gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, comme les piscines.

Bénéficiant des dispositions de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) abaissant le seuil de création des communautés urbaines de 450 000 à 250 000 habitants, l'assemblée délibérante de Clermont-Communauté a décidé, par délibération du 27 février 2015, de lancer le projet de transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine. Cette transformation a nécessité l'intervention de délibérations concordantes du conseil communautaire et de la majorité qualifiée des 21 conseils municipaux⁷ des communes membres de la communauté d'agglomération. À l'issue de cette procédure, un arrêté préfectoral en date du 16 décembre 2016 a acté la transformation au 1^{er} janvier 2017 de Clermont-Communauté en une communauté urbaine désormais dénommée « Clermont Auvergne Métropole ».

Cette évolution en communauté urbaine a entraîné d'importants transferts de compétences

⁵ Aubière, Aulnat, Blanzat, Beaumont, Clermont-Ferrand, Courmon d'Auvergne, Chamalières, Cébazat, Châteaugay, Ceyrat, Durtol, Gerzat, Le Cendre, Lempdes, Nohanent, Orcines, Pont-du-Château, Pérignat-lès-Sarliève, Royat, Romagnat, Saint-Genès-Champanelle.

⁶ Élus au suffrage universel direct.

⁷ Seul le conseil municipal d'Aubière s'est prononcé contre cette transformation.

des 21 communes membres de Clermont Auvergne Métropole vers la communauté urbaine, en sorte que cette dernière exerce les compétences légales visées à l'article L. 5 215-20 du CGCT.

Concernant la ville de Clermont-Ferrand, ces transferts de compétences ont été actés par une délibération du 23 juin 2016. Ils concernent pour l'essentiel :

- ♦ le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, avec notamment le transfert de trois musées municipaux (musée Bargoin, musée Henri Lecocq et musée d'art Roger Quilliot) vers la communauté urbaine, ainsi que le transfert de la compétence de promotion du tourisme avec la création d'un office du tourisme métropolitain ;
- ♦ les compétences relatives à l'urbanisme et l'aménagement de l'espace communautaire. À ce titre, Clermont-Auvergne-Métropole est désormais compétente pour l'élaboration du plan local d'urbanisme, pour la création, l'aménagement et l'entretien de l'ensemble des voiries, ainsi qu'en matière de signalisation et de gestion des parcs et aires de stationnement. Le transfert de la compétence de voirie constitue l'un des plus importants titres de transferts de compétence, en termes de masses financières et d'agents publics concernés ;
- ♦ l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- ♦ la gestion des services d'intérêt collectif, ayant notamment induit le transfert des compétences « eau » et « assainissement » de la commune de Clermont-Ferrand au bénéfice de Clermont-Auvergne-Métropole.

À l'issue de cet important mouvement de transferts, le panier des compétences municipales s'en trouve sensiblement réduit, la commune de Clermont-Ferrand conservant à titre principal l'état civil, les prorogatives de tranquillité et de sécurité publique, les politiques culturelles et sportives, l'enfance et la petite enfance, ou encore les dispositifs d'accompagnement solidaire des populations fragiles portés par le centre communal d'action sociale (CCAS).

3.1.2- De la communauté urbaine à la métropole

Peu après la création de la communauté urbaine, les élus communautaire ont utilisé la faculté ouverte par l'article 70 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017, relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, pour adopter le statut de métropole définie, par l'article L.5217-1 du CGCT, comme étant « *un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional (...)* ».

La commune de Clermont-Ferrand a donné son accord à la transformation de la communauté urbaine en métropole par délibération du 29 septembre 2017 et, après délibérations concordantes du conseil communautaire et de la majorité qualifiée des 21 conseils municipaux, la métropole « Clermont-Auvergne-Métropole » a été créée, le 1er janvier 2018, par le décret n° 2017-1778 du 27 décembre 2017.

Ce nouveau et rapide changement de statut était motivé, en particulier, par le souci d'éviter tout risque de décrochage au regard d'autres agglomérations françaises comparables, et par le souhait de pouvoir participer aux projets européens et nationaux d'envergure, spécialement dédiés aux métropoles (à l'exemple du pacte métropolitain d'innovation⁸).

Cette dernière évolution de statut institutionnel n'a pas entraîné de nouveaux transferts de compétences, des communes membres vers leur EPCI, dès lors que la communauté urbaine exerçait déjà en lieu et place des communes les compétences dévolues par la loi à une métropole. En revanche, l'érection en métropole a permis à l'intercommunalité d'exercer à l'intérieur de son périmètre, par transferts opérés par le département du Puy-de-Dôme, certaines compétences en matière d'aides sociales et celle de gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental.

Sans lien direct avec les transferts de compétences induits par la création de la métropole, le conservatoire à rayonnement régional Emmanuel Chabrier, jusqu'alors géré par la commune de Clermont-Ferrand, a été rapidement déclaré d'intérêt métropolitain par une délibération du conseil métropolitain en date du 29 juin 2018. Outre la gestion du bâtiment, l'ensemble des missions portées par le conservatoire ont ainsi été transféré de la commune de Clermont-Ferrand à la métropole à compter du 1er septembre 2019, à l'exception des interventions en milieu scolaire.

Figure 1 : Territoire de Clermont-Auvergne-Métropole



Source : site comersis.fr

⁸ Le 6 juillet 2016, le Premier ministre et les présidents des 15 métropoles ont signé le Pacte État-Métropole qui reconnaît les métropoles comme moteurs de croissance, et les enjoint à la coopération avec leurs territoires proches dans un souci de cohésion du territoire national. Les pactes métropolitains d'innovation (PMI) en sont la première déclinaison, permettant la signature d'un contrat spécifique à chaque métropole.

3.2- L'exercice de la mutualisation des services

3.2.1- Le cadre juridique

En dehors des transferts de services et de personnels rendus obligatoires par les transferts de compétences entre les communes et les EPCI et régis par les dispositions du I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, il existe des possibilités de mutualisation de services dont le cadre juridique varie selon les dispositifs de référence et les modalités pratiques de mises en œuvre mais également en fonction de leur degré d'intensité (volume des ressources mutualisées).

Des services communs peuvent ainsi être créés entre un EPCI et les communes membres. Cette faculté est dorénavant ouverte pour toute mission, fonctionnelle ou opérationnelle (art. L. 5211-4-2 du CGCT). Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, et ceux qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, pour le temps de travail consacré au service commun. La gestion de ces services est réglée par voie de convention, après établissement d'une fiche d'impact qui précise notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact ainsi que les accords conclus doivent être annexés à la convention. La convention, et ses annexes, sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article L. 1609 nonies C du code général des impôts (fiscalité professionnelle perçue par l'EPCI), les effets financiers de la création de services communs peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF⁹) fixé à l'article L. 5211-29 du CGCT prend en compte une telle imputation.

Le III de l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui traite des transferts de services liés aux transferts de compétences, prévoit par ailleurs que les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Il convient de noter que la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales avait imposé la production, dans l'année suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux, d'un rapport relatif aux mutualisations entre services communautaires et municipaux assorti d'un schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant le mandat (article L. 5211-39-1 du CGCT). L'article 80 de la loi « engagement et proximité » (n° 2019-1461) du 27 décembre 2019, a rendu facultatif ledit rapport pour les intercommunalités à fiscalité propre par modification de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

En plus des mécanismes de mutualisation de services plus ou moins intégrés, le principe de mise à disposition individuelle d'agents entre collectivités publiques demeure. Il est prévu à

⁹ Le Coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des reversesments aux communes, par un EPCI, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale. Le CIF traduit financièrement le niveau d'intégration des EPCI : plus ils exercent de compétences, plus ils supportent de charges et plus ils doivent conserver de fiscalité.

l'article 61 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, pour une durée maximale de trois ans renouvelable, et permet la mise en partage des compétences et ressources humaines, notamment lorsqu'un agent ne peut être occupé à temps plein par une seule collectivité. Les conditions de telles mises à disposition de personnels sont définies par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008¹⁰.

Enfin, les relations ordinaires de prestations de services tissées entre l'EPCI et ses communes membres qui, par leur nature (relation client/fournisseur), ne relèvent pas du champ de la mutualisation des services publics locaux, sont régies par les dispositions de l'article L. 5111-1 du CGCT. Donnant lieu à conclusion de conventions spécifiques entre les parties, elles visent à permettre à une collectivité de fournir une prestation à une autre collectivité, pour un temps limité et moyennant la rétribution du service rendu.

3.2.2- Les services communs et les mises à disposition de service

Antérieurement à l'adoption le 16 octobre 2015 du premier schéma de mutualisation des services¹¹, Clermont-Communauté avait engagé des démarches de mise en commun de personnels avec les communes membres.

A été en particulier conclue en juin 2015 avec la commune de Clermont-Ferrand une convention d'adhésion au pôle communautaire d'instruction des autorisations du droit des sols, service commun au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, opérationnel à compter du 1er juillet 2015.

Puis l'EPCI a décidé, le 12 février 2016, la mise en place de trois autres services communs : les services de la commande publique, des affaires juridiques et des systèmes d'information, auxquels a adhéré la commune de Clermont-Ferrand par convention approuvée par une délibération du conseil municipal en date du 23 juin 2016.

Ensuite, lors des transferts de compétences induits par la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine du 1^{er} janvier 2017, de nouvelles conventions d'adhésion de la commune de Clermont-Ferrand aux services communs développés par Clermont Communauté ont été approuvées par le conseil municipal lors de la séance du 16 décembre 2016. Elles ont trait aux services suivants :

- ♦ direction de l'ingénierie, de l'aménagement et de la mobilité ;
- ♦ au titre de l'urbanisme : études et programmation urbaines ; action foncière ;
- ♦ direction de l'espace public et de la proximité ;
- ♦ développement durable et énergie ;
- ♦ gestion administrative du domaine public (circulation et stationnement).

Les prestations réalisées par les services communs sont facturées par l'intercommunalité aux communes bénéficiaires, en fonction du niveau réel d'activité et des charges mutualisées. Le règlement des prestations s'effectue annuellement, par le mécanisme de l'imputation sur l'attribution de compensation. Cette dernière comporte ainsi une part variable relative au financement des services communs (voir *infra*).

Si la chambre ne peut que porter une appréciation positive sur la démarche volontaire d'intégration et la recherche subséquente de réalisation d'économies d'échelle, par le développement des relations tissées entre la ville-centre et son intercommunalité, elle relève une certaine confusion terminologique et juridique dans la qualification des services mutualisés.

¹⁰ Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

¹¹ Pour lequel la commune a émis un avis favorable par délibération du 26 juin 2015.

De fait, la plupart de ces nouveaux services n'apparaissent pas comme de véritables services communs au sens de l'article L. 5211-4-2 code général des collectivités territoriales. Ces services ont, en effet, été créés lors des transferts de compétences des communes au bénéfice de la communauté urbaine, au 1^{er} janvier 2017. Dans une telle occurrence, l'EPCI à fiscalité propre ayant bénéficié d'un transfert de services peut décider de le mettre à disposition de ses communes membres, pour leur permettre d'accomplir leurs missions à la condition que « *cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* » (CGCT, art. L. 5211-4-1, III).

S'inscrit dans ce cadre légal, l'intervention de la direction de l'espace public et de la proximité de la communauté métropole clermontoise, qui entretient les espaces verts sur voirie relevant de l'espace public communautaire ainsi que ceux relevant du cadre de vie de la ville de Clermont-Ferrand « *afin de ne pas scinder les équipes et de ne pas dédoubler les fonctions d'encadrement* » (cf. convention d'adhésion). Certaines conventions d'adhésion de la commune de Clermont-Ferrand, réputées intéresser des services communs de Clermont Communauté, sont donc à tort qualifiées comme telles, s'analysant plutôt comme des conventions (simples) de mises à disposition descendantes de services.

La commune de Clermont-Ferrand avait également conclu avec la communauté d'agglomération une convention de mise à disposition ascendante de services, afférente à l'entretien du patrimoine bâti, à la documentation, à l'organisation des protocoles, événements et manifestations officielles, et à la sonorisation et l'enregistrement vidéo des conseils communautaires en 2005, qui a été prolongée jusqu'à aujourd'hui avec des adaptations. La dernière convention a été approuvée par le conseil municipal par délibération du 16 décembre 2016.

Dans un contexte de difficulté de recrutement de médecins du travail, la commune de Clermont-Ferrand a aussi mis en place une convention tripartite de mise à disposition de son service de médecine préventive, au profit du centre communal d'action sociale de Clermont-Ferrand et de Clermont-Auvergne-Métropole portant effet à partir de 2016 (approuvée par délibération du 5 janvier 2016), convention qui a été reconduite à compter du 1^{er} janvier 2018 (approuvée par délibération du 21 décembre 2017). L'École supérieure d'art de Clermont Métropole, qui avait conclu avec la commune de Clermont-Ferrand une convention de prestations de service de médecine de prévention durant le second semestre 2017 (avec facturation au nombre de visites médicales réalisées), a intégré ce dispositif conventionnel, devenant partie à la convention de mise à disposition de 2018.

Dans ces deux derniers cas, la métropole a confié, par convention, la gestion d'un service, sans lien avec les compétences transférées, à la commune de Clermont-Ferrand, comme cela est d'ailleurs permis par l'article L. 5215-27 du CGCT. Ces conventions permettent à la métropole de bénéficier de compétences, notamment techniques, détenues par des services de la ville de Clermont-Ferrand, la démarche ne saurait s'apparenter au développement de véritables services communs.

3.3- Les relations financières tissées avec l'intercommunalité

Les transferts de compétences entre une commune et son EPCI doivent obéir à un principe de neutralité budgétaire.

À l'occasion de tout transfert de compétence, la qualité de l'évaluation des charges transférées est essentielle car elle conditionne la détermination de la différence entre le coût net des charges transférées et le montant des produits transférés, et ce faisant le niveau de l'attribution de compensation qui en découle. Cette évaluation est confiée par la loi à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), puis soumise à l'approbation des assemblées délibérantes des communes membres de l'intercommunalité.

Si le niveau des produits transférés par la commune est supérieur à celui des charges, l'EPCI doit reverser à la commune la différence. L'attribution de compensation est dans ce cas d'espèce, dite « positive ». L'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016¹², autorise l'imputation d'une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement, par référence et dans la limite des dépenses d'investissement correspondant au coût de renouvellement des équipements transférés. Cette faculté n'a pas été retenue par la commune de Clermont-Ferrand.

Dans le cas inverse d'un volume de recettes transféré par la commune inférieur à celui des dépenses, l'EPCI reçoit de la commune le complément, en sorte de couvrir les charges que les recettes transférées ne permettent pas d'équilibrer. L'attribution de compensation est alors réputée « négative ».

Le dispositif de l'attribution de compensation est, en outre, mobilisé pour les relations établies entre la commune de Clermont-Ferrand et la métropole, au titre du financement/rétribution des services mutualisés, dont le coût facturé à la commune dépassait 7 M€ en 2017.

En application du IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la CLECT a remis son rapport le 22 septembre 2017. Par délibération du conseil municipal du 3 novembre 2017, la commune de Clermont-Ferrand a approuvé les évaluations proposées arrêtées à 25 237 055 € en fonctionnement, à 6 369 513 € en investissement et à 1 375 938 € au titre des frais financiers, soit un total de charges transférées de 32 982 506 €. Le montant de l'encours de la dette contractée au titre des compétences transférées a été estimé à 57 325 617 €.

Les contrats de dette des communes étant de fait non affectés à l'exercice de compétences et missions, ou d'opérations spécifiques, il s'avérait impossible d'identifier les contrats devant donner lieu à transfert à la communauté urbaine. Par suite, la CLECT a validé le principe de la reprise de dette des communes par le biais de conventions de remboursement. Une telle option n'emporte pas transfert des contrats ; les communes restent donc redevables de la dette auprès des établissements bancaires. Afin de préserver ou d'améliorer la capacité de désendettement des communes, plusieurs modalités de reprise de dette ont été envisagées et offertes par la CLECT.

La commune de Clermont-Ferrand a retenu l'option de reprise dite du « reprofilage de la dette », consistant à calculer 15 annuités de remboursement dégressives, en donnant la plus haute valeur aux frais financiers de l'année 2017 ainsi valorisés *ad vitam* dans l'attribution de compensation. Elle a certes conservé les emprunts dans son encours, mais il revient à la communauté urbaine de prendre en charge les annuités correspondantes sur une durée de 15 ans, conformément à la convention de remboursement adoptée le 3 novembre 2017.

Tableau 5 : Évaluation des charges transférées en 2017 pour Clermont-Ferrand, en €

	Charges directes de voirie	Charges indirectes	Autres charges	Total charges nettes
fonctionnement	17 923 762	966 286	6 346 467	25 237 055
investissement	5 700 522	0	668 991	6 369 513
	Dette reprise après plafonnement	Frais financiers sur 15 ans		
Dette	57 325 617	13 306 743		

Source : rapport final CLECT

¹² Le mécanisme des attributions de compensation présentait le défaut de faire supporter par la seule section de fonctionnement des communes, des mouvements qui concernent des charges de fonctionnement et d'investissement. Depuis plusieurs années, les collectivités demandaient la création d'une attribution de compensation en investissement. Cette demande a été traduite dans la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

La prise en considération de nouvelles charges transférées, lors de l'évolution en communauté urbaine, conjuguée à la mise en place d'un dispositif de mutualisation financé par l'attribution de compensation, a logiquement entraîné une altération du rapport entre charges et produits transférés et, partant, du montant de l'attribution de compensation.

Ainsi, si antérieurement la commune de Clermont-Ferrand bénéficiait d'une attribution de compensation positive, c'est elle désormais qui doit s'acquitter auprès de son intercommunalité d'une attribution de compensation.

Tableau 6 : Évolution de l'attribution de compensation de la commune de Clermont-Ferrand (en €)

Attribution de compensation	2016	2017	2018	2019	2020
Fonctionnement	32 777 285	-7 051 296	-7 238 509	-9 521 782	-13 102 931

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

L'augmentation significative de l'attribution de compensation, constatée en 2019, s'explique pour une petite part, par l'actualisation du coût des services mutualisés des années antérieures à la suite d'un changement de méthode de calcul, et pour l'essentiel, par le transfert à la métropole à compter du 1^{er} septembre 2019, du conservatoire Emmanuel Chabrier, pour lequel la CLECT (réunie une nouvelle fois le 18 octobre 2019) a évalué les charges nettes transférées à 4,68 M€ en année pleine.

Il convient encore de noter que Clermont communauté, devenue Clermont Auvergne Métropole, verse à ses communes membres une dotation de solidarité communautaire (DSC)¹³ ; le montant perçu à ce titre par la commune de Clermont-Ferrand s'établissait à 2,8 M€ en 2015, et se monte à 2,4 M€ l'an depuis lors.

4- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Le budget de la commune comportait en 2019 six composantes : un budget principal et cinq budgets annexes. Durant la période sous revue, quatre budgets annexes ont été clos : eau et assainissement en 2017 ; parking Fontgiève en 2017 ; ZAC Jaude ouest 2 en 2016. Le budget principal représentait, en 2019, 98,5 % des recettes de fonctionnement.

Tableau 7 : Décomposition du budget de la commune de Clermont-Ferrand en 2019

Type de budget	Libellé du budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2019	
			(en €)	en %
Budget principal	Commune de Clermont-Ferrand	M14	180 710 408	98,45
Budget annexe	Espace Georges Conchon	M14	49 519	0.03
Budget annexe	Centre exposition	M14	15 700	0.01

¹³ La dotation de solidarité communautaire est un outil de solidarité territoriale à disposition des intercommunalités. Facultative pour les communautés des communes et les communautés d'agglomération, elle est obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles. Lorsqu'elle est instituée, la dotation de solidarité communautaire est répartie librement par le conseil communautaire entre les communes membres de l'intercommunalité sur la base de critères devant toutefois tenir compte de l'écart de revenu ou de potentiel fiscal entre les communes (article L. 5211-28-4 du CGCT).

Budget annexe	Coop de Mai	M4	1 106 615	0.60
Budget annexe	Expo Congrès	M4	955 394	0.52
Budget annexe	Activités TVA	M14	720 570	0.39
Total :			183 558 206	100

Source : comptes de gestion, applicatif CDGD SPL

4.1- La gestion budgétaire

4.1.1- Les restes à réaliser

En section d'investissement, l'évaluation correcte des restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes, conditionne le caractère fidèle des données de l'exécution comptable et influe sur l'affectation du résultat.

Les restes à réaliser en dépenses correspondent à des dépenses engagées, non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et justifiées par des contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés. En recettes, les restes à réaliser correspondent à des recettes certaines n'ayant pu donner lieu à l'émission d'un titre sur l'exercice écoulé, et justifiées par des arrêtés attributifs de subventions, des contrats d'emprunt ou de réservation de crédits.

Tableau 8 : Volume des restes à réaliser par exercice.

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
RAR en dépenses d'investissement	9,4	5,3	7	7,9	15,6	12
RAR en recettes d'investissement	20,4	11,8	4,4	4,8	13,9	12,3
<i>Dont RAR d'emprunts</i>	11,5	9	2	0	10	3
Solde	11	6,5	-2,6	-3,1	-1,7	-0,3

Source : compte administratif

L'existence de volumes conséquents de restes à réaliser n'est pas anormale pour une collectivité importante.

Les vérifications effectuées, par rapprochement avec les montants portés au compte administratif et figurant également à l'état des restes à réaliser établi chaque année par l'ordonnateur (et co-signé par le comptable public), ont permis de constater que la commune de Clermont-Ferrand tenait correctement sa comptabilité des engagements, la collectivité ayant été en mesure de justifier, au cas par cas, des opérations et montants pris en compte au titre des restes à réaliser inscrits.

4.1.2- La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement

Par délibération du conseil municipal en date du 16 décembre 2016, la commune de Clermont-Ferrand a décidé de gérer par autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) une partie des dépenses d'investissement.

La gestion en AP/CP concernait au cours des derniers exercices une quinzaine d'opérations, intéressant les investissements les plus importants et dont la réalisation présente un caractère pluriannuel. En termes de volume, un peu plus de 50 % des dépenses d'équipement réalisées relèvent depuis 2017 d'opérations gérées budgétairement en AP/CP.

Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation, et peuvent être révisées en leur montant ou durée. Les crédits de paiement inscrits au budget, constituent la limite des dépenses pouvant être mandatées sur l'année pour assurer la couverture des engagements de dépenses contractés. Les autorisations de programme portent donc des engagements pour lesquels les dépenses seront exécutés sur plusieurs exercices budgétaires.

Il ressort des données transmises par la commune de Clermont-Ferrand (annexe relative aux AP/CP jointe au budget supplémentaire 2021) que la situation des autorisations de programme et crédits de paiement, arrêtée à la mi-2021, faisait ressortir un reste à financer d'un peu plus de 17 M€. La chambre remarque, à cet égard, que la somme des crédits de paiement déjà consommés et ceux restant à financer ne correspond pas au montant des autorisations de programme ouvertes, en méconnaissance du principe de gestion budgétaire. Au cas d'espèce, la différence de quelque 7,9 M€ doit être impérativement corrigée, soit par baisse du reste à financer, soit par augmentation du montant des autorisations de programme.

Tableau 9 : Situation des autorisations de programme/crédits de paiement à l'été 2021

En millions d'euros	Total cumulé des AP ouvertes	CP déjà réalisés	CP 2021	Reste à financer
	105	79,5	15,6	17,8

Source : commune de Clermont-Ferrand (budget supplémentaire 2021)

Nonobstant cet écart significatif, il apparaît qu'à chaque étape budgétaire, une délibération spéciale emporte actualisation des autorisations de programme et des crédits de paiement. Elle est régulièrement adoptée par le conseil municipal conformément aux dispositions de l'article R.2311-9 du code général des collectivités territoriales, aux termes desquelles les autorisations de programme et leurs révisions éventuelles donnent lieu à délibération distincte, lors de l'adoption du budget ou à l'occasion de décisions modificatives.

Il est également procédé, par délibération particulière de fin d'exercice, à l'annulation de crédits de paiement et à la réinscription de tout ou partie des crédits au titre de l'exercice en cours ou des exercices ultérieurs. Pour une part, les crédits de paiement correspondant à des dépenses engagées, mais non mandatées en fin d'exercice, sont reportés sur l'exercice suivant en tant que restes à réaliser dès lors qu'ils sont établis en leur principe et montant par une pièce justificative.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit spécifiquement de traiter comme restes à réaliser des crédits de paiement engagés se rapportant à des autorisations de programme. Mais le suivi en est rendu plus complexe, exigeant de distinguer entre les crédits de paiement engagés suspendus au mandatement de la dépense et donc reportés en restes à réaliser, et ceux non engagés ou pour partie seulement, appelant un réajustement de montant au vu de l'avancement opérationnel des programmes d'équipement.

Dans ces conditions la chambre recommande à la commune de Clermont-Ferrand de se doter d'un règlement budgétaire et financier, en sorte de définir les principes et modalités de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement afférents, règlement facultatif pour les communes mais participant tout à la fois à l'information et la maîtrise des procédures budgétaires par les agents, ainsi qu'à l'uniformisation des approches et des pratiques au sein des différents services.

4.1.3- La préparation budgétaire

La commune de Clermont-Ferrand observe un calendrier budgétaire relativement classique. Le débat d'orientations budgétaires est organisé au début du mois de novembre et le budget

primitif de l'année N voté à la mi-décembre de N-1. En cours d'exercice, de l'ordre de deux à trois décisions modificatives sont adoptées pour ajuster les ouvertures de crédits au niveau de l'exécution. Le vote du compte administratif et l'affectation des résultats (avec budget supplémentaire) interviennent en juin de l'année suivant la clôture de l'exercice.

En application des dispositifs de l'article L. 2312-1 du CGCT, le maire de la commune de Clermont-Ferrand est tenu de présenter au conseil municipal, dans les deux mois précédant l'examen du budget, un rapport d'orientations budgétaires (ROB) soumis à un débat au sein de l'assemblée délibérante.

Jusqu'en 2015, le débat devait porter sur « *les orientations générales du budget de l'exercice, ainsi que les engagements pluriannuels envisagés* », ainsi que sur « *l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune* ». Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), le ROB doit en outre comporter pour les communes de plus de 10 000 habitants, « *l'évolution prévisionnelle de l'exécution des dépenses de personnel, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Durant la période contrôlée, les rapports d'orientations budgétaires soumis à l'assemblée délibérante se sont enrichis, abordant de façon détaillée la quasi-totalité des thématiques exigées règlementairement. Ces éléments sont notamment précédés d'une analyse fouillée et exhaustive de la situation macro-économique, et des contextes français et européen des finances publiques.

Cependant, dans le strict respect des exigences du décret n°2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientations budgétaires, il conviendrait que les rapports clermontois fassent également état :

- d'une présentation des engagements pluriannuels, notamment quant aux orientations retenues en matière de programmation des investissements, assorties d'une prévision des dépenses et des recettes ;
- de la structure des effectifs et des dépenses de personnel, avec exposé des avantages en nature consentis et indications sur la durée effective du temps de travail.

4.1.4- L'exécution budgétaire

L'analyse des taux d'exécution budgétaire a été réalisée sur l'ensemble de la période dans le but d'apprécier la qualité des prévisions budgétaires.

4.1.4.1- En fonctionnement

Le taux de réalisation du montant initialement prévu pour le virement de la section de fonctionnement, opéré au bénéfice de la section d'investissement (résultat prévisionnel), est l'un des éléments de mesure de la qualité de la prévision budgétaire en fonctionnement. Inférieur à 100 %, le taux est signe que les charges ont pu être sous-évaluées et/ou les recettes surévaluées. Supérieur à 100 %, il peut traduire une prévision très précautionneuse se traduisant par des charges surévaluées et/ou des recettes sous-évaluées.

Au cours de la période sous revue, le résultat global de la section de fonctionnement a toujours été largement supérieur au montant prévisionnel (assurant le strict équilibre budgétaire des prévisions de dépenses et de recettes de la section) du virement de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, tel qu'il ressortait du budget primitif et le cas échéant ajusté par le budget supplémentaire ou quelque décisions modificatives adoptées en cours d'exercice.

Tableau 10 : Réalisation du virement prévisionnel à la section d'investissement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant prévisionnel (BP+DM) inscrit du virement à la section d'investissement	11 783	24 626	10 910	12 775	9 132	2 129
Résultat global de fonctionnement (comprenant le R002)	22 654	34 756	18 231	20 855	15 541	15 259
Taux de réalisation	192 %	141 %	167 %	163 %	170 %	716 %
Taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement	102 %	101 %	102,7 %	104,2	102,6 %	101,8 %
Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement	95,6 %	95,6 %	96,7 %	96 %	97,8	95,2 %

Source : comptes administratifs

L'importance et la constance de l'écart constaté, durant toute la période, attestent d'une prévision budgétaire particulièrement, voire excessivement, prudente en section de fonctionnement, avec une surestimation systématique du montant effectif des dépenses de fonctionnement conjuguée à une sous-estimation récurrente des recettes réelles de fonctionnement, ainsi qu'il ressort des taux d'exécution globaux présentés dans le tableau ci-dessus, détaillés pour certains chapitres budgétaires en annexe 1 au présent rapport.

Cette largesse de prévision initiale est accentuée par la reprise de l'excédent de fonctionnement, lors de l'affectation des résultats. En effet, le budget supplémentaire adopté à cette occasion, augmente en toute logique le niveau du virement au profit de la section d'investissement, mais sans cependant absorber la totalité des crédits disponibles résultant de la reprise des excédents de fonctionnement, de sorte qu'une partie se trouve affectée en couverture de prévisions de dépenses, notamment du chapitre 011 (charges à caractère général), sans réel besoin et ne donnant donc pas lieu à consommation.

4.1.4.2- En investissement

Restes à réaliser compris, le taux d'exécution des dépenses d'équipement apparaît tout à fait convenable, en s'établissant à plus de 85% sur l'ensemble de la période contrôlée, à l'exception de 2015. Nonobstant la question d'importants restes à réaliser, précédemment évoquée, la prévision et le pilotage budgétaires des dépenses d'équipement clermontoises sont de bonne qualité, satisfaisant aux exigences de sincérité et de fiabilité.

Tableau 11 : Prévision et réalisation des dépenses d'équipement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits ouverts	40 220	43 649	35 081	39 380	67 573	57 411
Mandatés	27 365	29 166	23 143	29 381	50 572	37 551
RAR	9 433	5 169	6 974	7 946	15 624	11 976
Annulés	3 423	9 314	4 973	2 052	1 378	7 884
Taux d'exécution	91,5 %	78,5 %	86 %	95 %	97 %	86 %

Source : comptes administratifs

Les recettes d'équipement sont principalement constituées de subventions d'investissement reçues et de la mobilisation de la ressource d'emprunts. S'il est évidemment légitime, et souhaitable, d'adapter le niveau des emprunts souscrits aux justes besoins de financement apparaissant en cours d'exercice, la chambre note cependant que sur la totalité de la période sous revue, les prévisions de recettes inscrites au chapitre 16 « emprunts et dettes assimilées » se sont avérées peu fiables, excédant très largement le produit finalement mobilisé.

Tableau 12 : Prévision et réalisation des recettes d'équipement

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévision	42 369	34 720	28 139	21 253	52 055	67 407
<i>Dont emprunts prévisionnels</i>	27 441	25 214	24 172	13 171	41 877	57 356
Réalisation (titres émis et RAR)	34 133	24 944	18 955	13 575	44 335	40 318
Écart	8 236 (30%)	9 776 (38,80%)	9 184 (37,90%)	7 678 (58,30%)	7 719 (18,43%)	27 089 (47%)
<i>Dont crédits annulés pour emprunts</i>	5 888	8 782	9 092	6 171	7 707	27 052

Source : comptes administratifs

4.2- La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales, des prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M 14 et du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, affirmant et déclinant les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Ces principes ont notamment été repris dans la charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux signée le 21 mars 2014 par l'État, la Cour des comptes et les associations d'élus locaux.

4.2.1- Le rattachement des charges et produits à l'exercice

Il incombe aux services ordonnateurs d'assurer la tenue de la comptabilité des engagements de la collectivité, qui permet d'arrêter en fin d'exercice le montant des restes à réaliser en dépenses et en recettes d'investissement, et participe au respect du principe d'indépendance des exercices comptables par les opérations de rattachement à l'exercice des charges et des produits par référence au service fait et non à l'année de facturation.

En section de fonctionnement, il ressort des comptes administratifs que la commune de Clermont-Ferrand a régulièrement pratiqué le rattachement des charges à l'exercice (pour des montants rattachés variant de 2 M€ à 5 M€ selon les années). En revanche, seul le compte administratif 2020 fait apparaître des rattachements de produits de gestion, pour un niveau du reste contenu de quelque 460 000 €. Ces montants sont cohérents avec l'état des charges et des produits rattachés, produit en justificatif, établi par l'ordonnateur sur la base des données de la comptabilité d'engagement.

4.2.2- Les opérations relatives aux immobilisations

4.2.2.1- Les comptes d'immobilisation

Les comptes d'immobilisations en cours (chapitre 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes d'imputation définitive des immobilisations incorporelles (chapitre 20) ou

corporelles (chapitre 21). Cette opération de transfert est essentielle, d'une part pour contenir les masses enregistrées au chapitre 23 aux seuls programmes d'équipement non achevés, et d'autre part, pour ne pas différer la constitution des amortissements quand il y a lieu d'y procéder.

L'analyse des soldes des comptes de bilan, et leur évolution durant la période sous revue, montre que la commune de Clermont-Ferrand procède régulièrement à l'apurement des comptes des immobilisations en cours au profit des comptes d'immobilisations corporelles ou incorporelles.

4.2.2.2- *Le suivi du patrimoine*

L'instruction budgétaire et comptable M14 impose la production de diverses annexes¹⁴, à l'appui du budget primitif et du compte administratif, présentant notamment la variation du patrimoine en entrée et sortie d'exercice ainsi que les opérations liées aux cessions. La chambre constate que ces éléments sont correctement renseignés et annexés aux documents budgétaires de la commune.

Il résulte également de la même instruction M14 que l'inventaire comptable, tenu par l'ordonnateur, et l'état de l'actif, établi par le receveur municipal, doivent correspondre en sorte d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité ainsi que sur sa valorisation. Lorsque l'échange d'informations entre ordonnateur et comptable n'est pas effectué avec rigueur et diligence, ces documents tendent à diverger.

Pour la commune de Clermont-Ferrand, l'état de l'actif du comptable faisait ressortir en 2015 un montant net de 948 439 297 € pour un montant inscrit à l'inventaire de la collectivité de 973 895 051 €. Au 31 décembre 2019, l'état de l'actif du comptable était arrêté au montant net de 991 224 426 € et celui de l'inventaire de la collectivité s'établissait à 1 077 627 294 €. Au regard de l'importance de l'écart constaté, allant croissant au surplus (de quelque 25,45 M€ en 2015 contre 86,40 M€ en 2019), il apparaît d'évidence indispensable de poursuivre le travail mené de concert entre les services comptables et ordonnateurs, dans l'objectif d'aboutir à une situation patrimoniale fiable et stabilisée.

4.2.2.3- *Les immobilisations liées aux compétences transférées*

Lors d'un transfert de compétence opéré d'une commune au bénéfice d'un EPCI, le principe général est celui de la mise à disposition des biens participant à l'exercice de la compétence, au jour du transfert ou de la reconnaissance de l'intérêt communautaire. Cette mise à disposition s'opère de plein droit et à titre gratuit, sur la base d'un procès-verbal devant préciser la consistance et la situation juridique des biens. Elle n'emporte pas transfert de propriété.

Si ce principe est d'application générale en cas de transferts de compétences consentis à tout EPCI y compris les communautés urbaines, il ne gouverne pas le régime des transferts opérés au bénéfice d'une métropole. En effet, l'article L. 5217-5 du code général des collectivités territoriales dispose en substance que les biens, utilisés pour l'exercice des compétences transférées à la métropole, font l'objet d'une mise à disposition de plein droit à la métropole, en un premier temps et de façon immédiate, mais doivent ensuite donner lieu à transfert dans le patrimoine de la métropole un an au plus tard après la première réunion du conseil métropolitain.

¹⁴ Annexes A10.1, A10.2 et A10.3.

En termes d'imputations comptables, le compte 2492 « Mises à disposition suite à transfert de compétences » retrace le montant des éléments de patrimoine mis à la disposition de l'intercommunalité. Le solde du compte 2492, tel que ressortant de la balance au 31 décembre des comptes de bilan de la commune de Clermont-Ferrand, a évolué comme suit au cours de la période sous revue :

Tableau 13 : Solde du compte 2492 « Mises à disposition suite à transferts de compétences »

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
compte 2492	20 522	20 522	77 848	77 848	77 848	77 848

Source : comptes de gestion

Il apparaît ainsi que la valorisation des immobilisations mises à disposition de la nouvelle communauté urbaine a connu un rebond important en 2017, passant de 20 522 M€ au 31 décembre 2016 à 77 848 M€ à la clôture de l'exercice 2017. Pour autant, cette progression se révèle faible au regard de la portée des transferts de compétences opérés, alors même que le compte 2492 étant mouvementé par une opération non budgétaire, l'inscription de l'ensemble des immobilisations concernées n'a aucune incidence sur l'équilibre budgétaire. En particulier, et à titre illustratif, il ressort des balances des comptes qu'aucun élément d'actif afférent à la voirie n'a fait l'objet de mise à disposition au bénéfice de la communauté urbaine, pourtant compétente de droit en la matière.

Dans les faits, la (très) rapide évolution de la communauté d'agglomération en communauté urbaine, puis en métropole, explique que les mises à disposition des droits et biens utilisés pour l'exercice des compétences transférées n'aient pas été réalisées, certes en toute irrégularité, dans la perspective aussi d'un transfert en pleine propriété devant intervenir au bénéfice de la métropole.

En tout état de cause, la chambre observe qu'à l'automne 2021 –soit bien au-delà du délai légal d'un an après la première réunion du conseil métropolitain – aucun transfert de patrimoine n'a encore été organisé, et mené à bonne fin, entre la commune de Clermont-Ferrand et Clermont-Auvergne Métropole.

Selon les informations recueillies en cours d'instruction, il apparaît que notamment par suite de l'intervention du comptable public, des travaux préparatoires et préliminaires au transfert de patrimoine ont été engagés, dans l'objectif d'opérations juridiques et comptables de transferts conduites à terme d'ici la fin 2022. La chambre ne peut cependant que rappeler la commune Clermont-Ferrand à ses obligations en la matière, pour remédier au plus vite à la situation présente de confusion des qualités et des responsabilités de chacune des collectivités impliquées.

4.2.2.4- Les amortissements

L'instruction M14 prévoit des durées obligatoires d'amortissement et des durées indicatives. Dans ce dernier cas, il appartient à l'assemblée délibérante de préciser par délibération les durées d'amortissement. Le conseil municipal de Clermont-Ferrand a procédé à cette définition par des délibérations du 18 décembre 2008 et du 5 janvier 2016. Le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations, de faible valeur ou dont la consommation est très rapide, s'amortissent en un an a été fixé à 500 € TTC.

Aucune anomalie n'a été constatée quant aux modalités de constitution et de comptabilisation des dotations aux amortissements par la commune de Clermont-Ferrand. En 2019, le montant des dotations aux amortissements s'établissait à 6,7 M€.

4.2.3- Les provisions

Aux termes des articles L. 2321-2-29° et R. 2321-3 du code général des collectivités territoriales, les communes doivent provisionner les risques financiers encourus dans trois cas : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction ; si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ; ou si une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable.

Tableau 14 : Montant des provisions constituées

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations aux provisions (68)	1 212	75	17	185	0	0
Solde Compte 4911	170	170	187	187	187	118

Source : comptes de gestion

S'agissant des provisions pour risques et charges, la commune de Clermont-Ferrand a notamment constitué en 2015 une provision de 961 000 €, en raison d'un contentieux portant sur un permis de construire délivré en faveur d'une société. En 2018, la commune a été informée de l'ouverture d'une procédure de sauvegarde à l'encontre de l'association SOLHIA, dont elle avait garanti trois emprunts. Elle a alors provisionné une somme de 185 000 €, correspondant au montant global des annuités à échoir jusqu'à l'expiration des contrats. En 2020, ces deux provisions ont été entièrement reprises.

Le chapitre 49 « Provisions pour dépréciation des comptes de tiers » enregistre la dépréciation des comptes de redevables et de débiteurs divers. Il est crédité en fin d'exercice par le débit du compte 6817 « Dotations aux provisions pour dépréciation d'actifs circulants ». Lorsqu'une créance s'avère irrécouvrable, la provision constituée doit être reprise en parallèle de la constatation de la charge en résultant. La subdivision intéressée du chapitre 49 est alors débitée par le crédit du compte 7817 « Reprises sur provisions pour dépréciation d'actifs circulants ». À ce titre, la commune a constitué en 2015 une provision de 187 000 €, ramenée ensuite à 118 000 € en fin de période contrôlée.

4.2.4- Les admissions en non-valeur et les créances éteintes

Lorsque le comptable public juge que certaines créances, détenues sur des tiers, sont devenues irrécouvrables, il est fondé à solliciter l'assemblée délibérante aux fins de prononcer l'admission en non-valeur des créances en cause. L'admission en non-valeur se traduit par la constatation d'une charge au compte 6541. Elle a pour effet d'effacer les créances portées aux comptes d'actif du bilan, auxquels elles figuraient depuis la prise en charge des titres de recettes afférents.

Enfin, lorsqu'une créance devient irrécouvrable par l'effet d'une décision juridique extérieure, de caractère définitif¹⁵, s'imposant à la collectivité et paralysant l'action en recouvrement, il appartient à la collectivité de constater l'extinction de la créance par l'inscription d'une charge au compte 6542 « Créances éteintes ».

La commune de Clermont-Ferrand procède avec régularité aux admissions en non-valeur, dûment autorisées par délibération du conseil municipal. Elle procède également régulièrement, lorsqu'il y a lieu, à la constatation des créances éteintes.

¹⁵ Par exemple, jugement de clôture de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif ou encore prononcé de la clôture pour insuffisance d'actif d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

Au cours de la période contrôlée, le montant des créances admises en non-valeur et des créances éteintes s'est établi comme suit :

Tableau 15 : Montant des admissions en non-valeur et des créances éteintes

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cpte 6541	17 537	34 098	25 193	17 380	90 156	38 247
Cpte 6542	20 759	29 597	66 371	32 707	85 434	85 870

Source : comptes administratifs du budget principal

Ces données apparaissent cohérentes au regard de l'état des restes à recouvrer annexé au compte de gestion du budget principal. Ce dernier, arrêté au 31 décembre 2019, ne fait en effet ressortir pour les comptes 4111 « Redevables amiables » et 4116 « redevables contentieux » qu'un nombre réduit de titres anciens de plus de 1 000 €, pris en charge sur des exercices antérieurs à 2015¹⁶, en sorte que l'actif du bilan apparaît sincère s'agissant des comptes de la classe 4.

4.2.5- Les engagements hors bilan

Il s'agit d'engagements susceptibles d'emporter une incidence financière ou patrimoniale pour la collectivité, situation de risque attachée principalement aux garanties d'emprunts consenties en faveur d'organismes tiers dans la mesure où la commune de Clermont-Ferrand n'a pas eu recours au crédit-bail pour assurer le financement de ses immobilisations.

Au 31 décembre 2020, le montant des garanties d'emprunts accordées à des organismes de logement social¹⁷ représentait un encours important de 534 M€. Hors le champ du logement social, les garanties consenties sont d'enjeux plus modestes ; elles ont trait pour l'essentiel à la garantie accordée à l'Agence de financement France locale.

Au cours de la période sous revue, la Caisse des dépôts et consignations a appelé, en 2019, la commune en garantie pour trois emprunts accordés à l'association SOLIHA, qui intervient dans le domaine du logement des personnes défavorisées, pour un montant d'encours de 178 000 € restant à rembourser.

Par ailleurs, propriétaire d'une salle de musique actuelle, la commune de Clermont-Ferrand en a confié l'exploitation à une association, par délégation de service public. Le contrat de délégation portant sur l'exploitation de la salle de musiques actuelles de « La coopérative de mai » a été conclu entre la ville de Clermont-Ferrand, collectivité délégante, et l'association Pop Art, délégataire, en novembre 2014. Le contrat, d'une durée de cinq ans, a pris effet au 1^{er} janvier 2015. Seule l'association Pop art avait fait acte de candidature pour assurer la délégation de service public.

Les modalités de rémunération du délégataire exploitant de la salle sont fixées aux articles 3 et 8 du contrat¹⁸. Il en résulte que des missions de service public sont confiées à

¹⁶ Certains titres paraissent néanmoins concernés des sociétés débitrices ayant fait l'objet de procédures collectives. Ce point sera instruit dans le cadre du rapport à fin d'examen juridictionnel des comptes.

¹⁷ Principalement au bénéfice d'Auvergne Habitat, Assemblia, Logidôme OPH de Clermont-Ferrand ou encore l'OPHIS.

¹⁸ Aux termes de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicable en 2014, « une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service (...) ». Les anciennes règles applicables aux contrats de délégation de service public (DSP) résultant de la loi n° 2001-1168 du 11 déc. 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF) s'appliquaient lors de la conclusion du contrat. Elles ont été abrogées à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme de 2016, composée de l'ordonnance du 29 janvier 2016 et de son décret d'application en date du 1^{er} février 2016, elle-même abrogée

l'association cocontractante, emportant des contraintes d'exploitations fixées par la commune ; en contrepartie, l'association perçoit une compensation financière de service public dès lors que les recettes tirées de l'exploitation de la salle de musique s'avèrent insuffisantes pour couvrir les coûts. L'article 3 définit les missions de service public, l'article 8 et l'annexe 1 établissent une estimation des recettes, des coûts et du montant des compensations financières versées par la commune. Elles prévoient également que « pour l'équilibre de ses comptes, le délégataire devra rechercher des financements publics complémentaires, notamment auprès de l'État, la Région Auvergne, le département du Puy-de-Dôme et Clermont-Communauté ». La compensation financière pour sujétions de service public, garantie par la commune de Clermont-Ferrand à son cocontractant, est fixée à 554 190 € HT pour chaque année d'exploitation.

Cet engagement hors bilan n'est pas retracé dans les annexes budgétaires. Au surplus, il résulte des stipulations que, pour être en mesure de vérifier les modalités de liquidation du montant de la compensation financière allouée au délégataire, la commune doit disposer d'un rapport d'activité pour chaque année d'exploitation, distinguant les coûts supportés au titre des missions non rentables de ceux se rapportant aux activités rentables. Or les rapports d'activité produits par l'association Pop Art n'opèrent pas une telle distinction, de sorte qu'il s'avère impossible de vérifier si les compensations versées par la commune ne dépassent pas en fait le niveau exigé pour assurer la couverture du seul coût net d'exploitation, rattachable à l'exécution des obligations de service public.

Un second contrat de délégation de service public, pour l'exploitation de la salle de musiques actuelles de « La coopérative de mai », a été consenti par la commune de Clermont-Ferrand à l'association Pop Art en novembre 2019. Ce contrat, de nouveau conclu pour une durée de cinq ans, a pris effet au 1^{er} janvier 2020. Le montant de la compensation pour obligations de service public y est fixé à 610 000 € HT par an ; il constitue ici encore un engagement hors bilan pour la ville, non retracé dans les annexes.

La chambre observe en outre que la compensation financière annuelle est forfaitaire, et ne donne lieu à aucun ajustement en fonction, notamment, de l'activité effectivement réalisée par le délégataire. Or, par essence, une compensation pour sujétions de service public ne peut être de caractère strictement forfaitaire. En effet, selon les termes de l'article 6 de la décision d'exemption n°2012/21/UE de la Commission européenne, traitant du contrôle de la surcompensation, l'autorité délégante doit veiller à ce que l'entreprise ne bénéficie pas d'une compensation excédant le coût net de l'exécution des obligations de service public, ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Elle doit procéder en outre à des contrôles réguliers, au minimum tous les trois ans pendant la durée du contrat, puis au terme de celui-ci.

5- LA SITUATION FINANCIERE

En raison des importants transferts de compétences intervenus au 1^{er} janvier 2017 à la suite de la transformation de Clermont Communauté en communauté urbaine, la structure financière de la commune de Clermont-Ferrand s'en est trouvée modifiée de façon significative.

Emportant des effets de périmètre majeurs sur la structure des dépenses et des recettes, cette évolution statutaire de l'intercommunalité invite à la prudence quant à l'analyse des principaux indicateurs et agrégats financiers. Par souci de lisibilité, la plupart des tableaux

par l'entrée en vigueur, au 1^{er} avril 2019, du code de la commande publique. Celui-ci regroupe le nouveau cadre juridique applicable aux contrats de concession, dont font partie les délégations de service public.

de données financières font ressortir une séparation au 1^{er} janvier 2017, date à laquelle sont intervenus les nouveaux transferts de compétences d'importance consentis par la commune au bénéfice de Clermont-Auvergne-Métropole.

A raison du poids contenu des différents budgets annexes, les données de l'analyse financière concernent pour l'essentiel le budget principal.

5.1- La formation de l'autofinancement

5.1.1- Les recettes de fonctionnement

Au cours de la période contrôlée, une unique mais conséquente hausse du taux des impositions directes locales a été adoptée par le conseil municipal (+9% en 2016). Il en résulte que pour les exercices suivants, la progression du produit des contributions directes locales tient au seul dynamisme des bases¹⁹ d'imposition. En 2020, le taux (communal) de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'établissait à 26,12 %, soit un taux légèrement supérieur au taux moyen de la strate²⁰ (23,61 %). Du fait d'un marché immobilier plus porteur, le produit retiré de la taxe additionnelle aux droits de mutation (taux de 1,2 % pour les communes) a également progressé, de 4,2 M€ en 2015 à 5,2 M€ en 2020.

La principale évolution enregistrée au cours de la période sous revue tient au recul marqué du niveau de la fiscalité reversée par l'intercommunalité clermontoise, au profit de sa commune-centre, en conséquence de la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017 qui a induit d'importants transferts de compétences et de charges afférentes, inversant le sens de l'attribution de compensation qui, d'un apport de ressources de 32 M€ jusqu'alors, constitue désormais une charge annuelle de 7 M€ pour la ville.

Le montant des autres produits de fonctionnement s'est révélé relativement stable durant la période contrôlée. La dotation globale de fonctionnement, notamment en sa composante forfaitaire, a connu une baisse sensible en début de période²¹, en conséquence de la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics. Entre 2013 et 2019, le montant de la dotation forfaitaire de fonctionnement s'est ainsi contracté de quelque 11 M€ par an. Pour autant, les recettes du chapitre 74 « Dotations et participations » n'ont pas connu d'érosion marquée, globalement, en conséquence surtout de l'augmentation du montant de la dotation de solidarité urbaine et de la comptabilisation, sur ce chapitre, des compensations versées par l'État dans le cadre du dispositif de suppression de la taxe d'habitation.

Tableau 16 : Détail des recettes de fonctionnement

En M €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts et taxes ²²	137,8	145,8	114,9	116,2	119,9	120,1
<i>Dont contributions directes</i>	<i>91,3</i>	<i>100,5</i>	<i>101,8</i>	<i>103,3</i>	<i>106,1</i>	<i>107,9</i>
<i>Dont fiscalité reversée</i>	<i>36,5</i>	<i>35,1</i>	<i>2,7</i>	<i>2,5</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>
Dotations	39,4	37,7	36,6	40,1	38,7	39,3
<i>Dont DGF</i>	<i>28,4</i>	<i>24,4</i>	<i>22,7</i>	<i>23,5</i>	<i>24,1</i>	<i>24,3</i>
Produits des services et du domaine	15,6	13,4	14,7	14,8	14,7	11,4
Autres produits de gestion courantes	1,3	1,3	1	1,1	1	0,8
Produits financiers	0	1,1	2,5	2,4	2,3	2,3
Produits exceptionnels	3,3	2,4	3,6	7	3	3,8
de charges	0,7	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4

Source : comptes administratifs

Atténuation ¹⁹ Cette dernière cumule une évolution physique des bases en lien avec la dynamique d'urbanisation ainsi que l'application chaque année d'un coefficient national de revalorisation adopté en loi de finances initiale.

²⁰ Communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

²¹ La baisse amorcée dès 2014 a été surtout sensible entre 2014 et 2015.

²² Sans prise en compte des versements de fiscalité.

5.1.2- Les dépenses de fonctionnement et le suivi de la contractualisation avec l'État

Compte tenu des transferts de charges intervenus depuis 2015, l'analyse des évolutions observées pour les dépenses de fonctionnement n'apparaît guère pertinente, en termes d'appréciation de la qualité de la gestion municipale.

À tout le moins peut-il être relevé qu'en 2019, les charges de fonctionnement rapportées à la population, exprimées en euros par habitant, sont moindres (1 075 €/habitant) que celles supportées en moyenne par les communes de même importance démographique (1 274 €/habitant).

Les subventions versées, sont de l'ordre de 18 M€ en moyenne par exercice, incluant le montant d'importance de la subvention allouée au centre communal d'action sociale (près de la moitié de l'enveloppe) ; les diverses subventions consenties au bénéfice des opérateurs des secteurs culturel et sportif absorbent la plus grande part de l'autre moitié.

Tableau 17 : Détail des charges de gestion courante

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges à caractère général	33,8	33,2	27,6	26,6	26,6	23,1
+ Charges de personnel	107,4	108	88,5	90,3	91,3	88,5
+ Subventions de fonctionnement	17,6	18,1	17,7	17,7	18,1	18,9
+ Autres charges de gestion	2,9	2,9	3,1	3	3,5	3,7
= Charges courantes	161,9	162,2	137	137,6	139,6	134,4

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La loi du 22 janvier 2018, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, a fixé des objectifs nationaux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement des collectivités territoriales. Les collectivités, affichant des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal en 2016 supérieures à 60 M€, devaient contractualiser avec l'État en vue de définir leurs engagements d'évolution de leurs dépenses. Au terme du III de l'article 13 de la loi, « l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leur groupement à fiscalité propre correspond à un taux annuel de croissance de 1,2% appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constants ». Il s'agit d'un taux d'évolution maximal. Pour sa part, la commune de Clermont-Ferrand a signé le 26 juin 2018 son contrat financier avec l'État.

L'application des engagements contractuels (contrats dits de Cahors) a été suspendue²³ à raison de la crise sanitaire pour les exercices 2020 et 2021. Pour les derniers exercices de mise en œuvre, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune de Clermont-Ferrand a respecté le taux maximal défini au contrat de juin 2018.

Tableau 18 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement au regard des règles nationales d'évolutions

En K €	2017	2018	2019
Niveau maximal des dépenses réelles de fonctionnement contractualisé	145 422	147 167	149 933
Dépenses réelles de fonctionnement constatées	145 422	145 183	146 704

Source : comptes administratifs

²³ Article 12 de la loi n°2020-290 d'urgence sanitaire du 23 mars 2020.

5.1.3- Le niveau d'épargne brute de la collectivité

L'épargne brute ou capacité d'autofinancement brute (CAF) correspond au solde des opérations réelles de la section de fonctionnement (c'est-à-dire sans les opérations d'ordre telle que les amortissements). Il s'agit de la ressource interne, dégagée par la section de fonctionnement de la collectivité, participant au financement des investissements. Le niveau d'épargne brute est l'un des principaux indicateurs permettant d'apprécier la situation financière d'une collectivité locale.

Il est traditionnellement admis que le taux d'épargne brute, c'est-à-dire l'épargne brute rapportée aux produits de gestion, ne soit pas en deçà de 10 %.

Au cours de la période contrôlée, la commune de Clermont-Ferrand est parvenue à dégager un niveau d'épargne brute convenable de l'ordre en moyenne de 20 M€ par an, représentant près de 13 % des produits de gestion. Exprimé en euros par habitant, le niveau d'épargne brute se révèle cependant plus faible que celui observé en moyenne pour les collectivités semblables (en 2019 : 163 €/habitant pour Clermont-Ferrand contre 223 €/habitant pour la moyenne des communes de même strate). Il convient de noter que ce niveau d'épargne brute a pu être obtenu en début de période par l'augmentation de la pression fiscale, contre-carrée, il est vrai, par la baisse des dotations de l'État.

Tableau 19 : L'évolution de l'épargne brute

En M €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion (A)²⁴	193,6	197,7	159,5	164,1	163,4	157,5
Charges des gestion (B)	161,9	162,2	137	137,6	139,6	134,4
+/- résultats financiers	-7,7	-4,8	-3,1	-2,4	-1,9	-1,4
- Subventions spic	2,3	1,9	1,1	2,1	2	2
CAF brute	22,1	28,9	17,3	22,5	20,4	19,7
En % des produits de gestion	11,4	14,6	10,8	13,7	12,5	12,5

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.2- Le financement des dépenses d'investissement

Par délibération du 5 janvier 2016, la commune de Clermont-Ferrand a adopté un plan pluriannuel d'investissement (PPI) couvrant la période 2016-2022. Ce plan – régulièrement mis à jour – prévoyait un montant cumulé de dépenses d'investissement de 246,7 M€ sur l'ensemble de la période. Il s'articulait autour de trois projets emblématiques de la mandature :

- la construction des locaux de la scène nationale (31 M €)
- le réaménagement du stade Philippe Marcombes (35 M €)
- l'acquisition du site de l'Hôtel-Dieu (10 M €).

La chambre observe que les dépenses d'investissement exposées par la commune de la Clermont-Ferrand ont été, tant dans leur montant que leur phasage, assez fidèles à la programmation établie en début de mandature, signe de la qualité de l'exercice de projection. Sur la dernière mandature, deux exercices - l'un en début de mandat (2016) et l'un en fin de période (2019) – ressortent, avec un niveau d'investissements nettement plus conséquent.

²⁴ Après déduction des reversements de fiscalité.

Le financement des besoins d'équipement d'une collectivité peut être assuré par mobilisation du financement propre disponible (épargne nette du remboursement en capital de la dette et ressources propre de la section d'investissement comme les subventions), souscription de nouveaux emprunts et, le cas échéant, par la mobilisation du fonds de roulement.

Au cours de la période étudiée, le financement de l'effort d'équipement clermontois apparaît relativement équilibré entre le recours à l'emprunt (à hauteur de 120M€) et la mobilisation des ressources propres disponibles (à hauteur de 104 M€), malgré un niveau d'épargne nette contenu. Si un tel mode de financement des équipements apparaît soutenable pour la commune de Clermont, il ne permet pas en revanche de réduire l'encours de dette.

Pour sa part, le fonds de roulement à peu varié, se révélant peu affecté par le recours à l'emprunt levé à la juste mesure des besoins de financement.

Tableau 20 : Le financement des investissements

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	cumul
Épargne brute	22,1	28,9	17,3	22,5	20,4	19,7	130,9
- Annuité en capital de la dette	12,6	43,9	13,4	15,7	13,2	16,7	115,7
Épargne nette	9,5	-15	3,8	6,8	7,1	3	15,2
Ressources propres de la section d'investissement	20,8	14	8,7	16,7	14,9	13,8	88,9
Financements propres disponibles	30,3	-1	12,5	23,4	22	16,8	104,1
Investissements ²⁵	31	55,8	21,4	32,1	48,2	35,5	223,9
Besoin (-) ou capacité de financement (+)	-0,7	-56,8	-12,6²⁶	-8,3	-26,2	-18,7	-119,8
Nouveaux emprunts	8	56,2	15	5	24,10	15,5	123,9
Mobilisation (-) ou reconstitution du fonds de roulement (+)	7,4	-0,6	2,4	-3,3	-2,1	-3,2	0,4

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.3- L'endettement communal

De 2015 à 2020, le montant cumulé des annuités d'emprunts en capital remboursées a été légèrement inférieur au produit des emprunts nouvellement contractés. L'encours de la dette de la commune a en conséquence connu une faible progression. En revanche, dans un contexte de baisse tendancielle des taux d'intérêts, y compris de long terme, du fait des politiques monétaires non conventionnelles menées, les charges d'intérêts supportées s'affichent en net repli. Ainsi entre 2015 et 2020, le taux moyen de la dette (budget principal) a fléchi de plus de 1,5 point de base.

La capacité de désendettement est mesurée par le niveau de l'épargne brute rapportée à l'encours de dette, et s'exprime donc en nombre d'années. Il est communément admis qu'au-delà de 10 à 12 ans, la capacité de désendettement est signe de tensions, marquant une situation de surendettement et/ou un niveau d'épargne brute insuffisant. La capacité de désendettement de la commune de Clermont-Ferrand s'établissait à 9 ans en fin de période sous revue.

²⁵ Dépenses et subventions d'équipements mais également les participations et investissements financiers, les dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés ainsi que les charges à répartir.

²⁶ L'exercice 2017 est marqué par une reprise sur excédent capitalisé qui accroît ponctuellement le besoin de financement.

Mais ce niveau apparent doit être tempéré, du fait des modalités financières de mise en place de la nouvelle intercommunalité, érigée en communauté urbaine. En effet, comme indiqué ci-avant, à la suite de la création de la communauté urbaine clermontoise, une convention de remboursement de dette a été conclue entre la ville et Clermont-Auvergne-Métropole le 22 février 2017. Elle organise les modalités de prise en charge, par l'intercommunalité, de la part de dette contractée antérieurement par la ville pour l'exercice des compétences ayant fait l'objet d'un transfert vers la métropole. Par l'effet de ce dispositif, la commune de Clermont-Ferrand demeure titulaire des contrats d'emprunts, mais le financement en est effectivement supporté par la métropole, soit pour cette dernière un engagement afférent à un capital restant dû de 57 M€ (devant s'amortir jusqu'en 2030) et une charge d'intérêts de l'ordre de 13,3 M€.

Tableau 21 : Principales données relatives à la dette

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dette au (01/01)	168,6	164	176,2	165,4	167,5	178,2
Encours de dette retraitée	/	/	107,2	99,3	123,3	125,1
Annuité en capital	12,6	12,8	13,4	15,7	13,2	16,7
Charge d'intérêts	7,7	8,9	5,6	4,9	4,2	4
Nouveaux emprunts	8	7,3	15	5	24	15,5
Capacité de désendettement en années	7,4	6,1	14,1	7,4	8,7	9
Taux d'intérêt de la dette	3,77 %	2,87 %	2,71 %	2,59 %	2,13 %	

Source : commune de Clermont-Ferrand, chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La commune de Clermont-Ferrand a contracté auprès d'une douzaine d'établissements prêteurs, dont cinq portent l'essentiel de la dette communale : la SFIL, la Caisse d'épargne, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit agricole et depuis peu, l'Agence France locale. Aucun prêteur ne détient plus du tiers de l'encours.

L'encours de dette apparaît désormais largement sécurisé au regard de la définition du risque opérée par la charte Gissler²⁷ (voir annexe n°2). Il ressort ainsi des données transmises par la commune que l'encours de dette est classé à 91 % en catégorie 1A, à 4 % en catégorie 1B qui ne présentent pas de risques particuliers et à 5 % en catégorie 3E. Au 1^{er} janvier 2016, la commune de Clermont-Ferrand comptait encore dans son encours deux emprunts structurés²⁸, classés 6F, détenus par la SFIL, pour un capital restant dû de 43 M€. Ces deux emprunts à fort niveau de risque ont été transformés en emprunts à taux fixes, moyennant une indemnité de refinancement pour partie couverte par un nouvel emprunt de 19 830 000 €, dont 16 982 655 € ont été pris en charge par l'État par mobilisation du fonds de soutien mis en place. La participation du fonds de soutien est allouée chaque année, à hauteur de 1,1 M€, et ce durant toute la période d'amortissement du nouvel emprunt (2016-2030). De même que les incidences de la convention de remboursement conclue avec Clermont Auvergne métropole, les modalités d'intervention du fonds de soutien conduisent également à devoir effectuer un retraitement des données apparentes de l'encours de la dette communale.

Il en résulte qu'exprimé en euros par habitant, l'encours de dette se monte hors retraitement à 1 200 € au terme de l'exercice 2020, pour un niveau moyen des communes de la même strate de 1 100 €. Mais après retraitements, le niveau de l'encours de dette par habitant

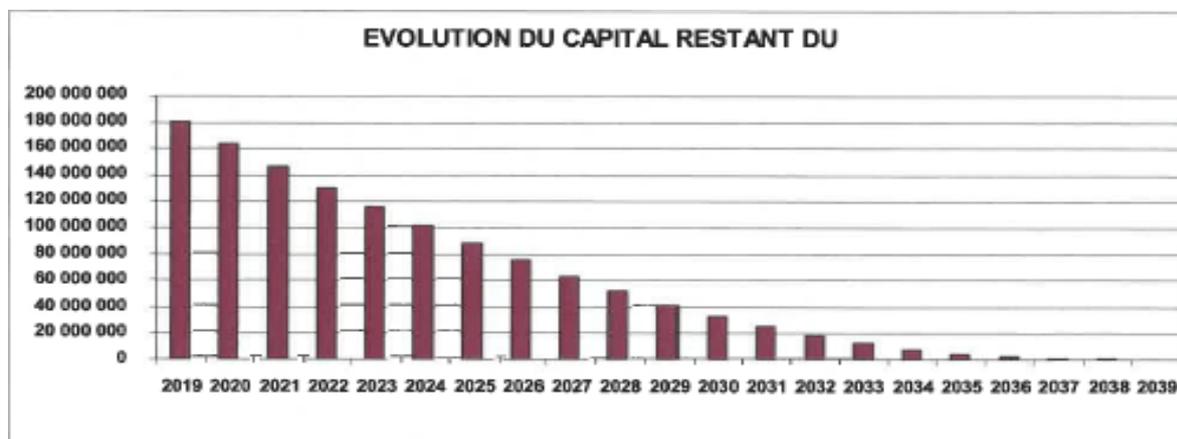
²⁷ Annexée à une circulaire du 25 juin 2010, la charte GISSLER définit une typologie de classification des produits de financement en fonction des risques qu'ils comportent que ce soit en raison de l'indice ou de la structure du produit. Les produits classés 1A ressortent les moins risqués alors que les produits classés 6F sont les plus risqués.

²⁸ Un de ces emprunts était indexé sur la parité euro/ franc suisse et l'autre sur la parité yen-dollar.

recule à 840 € / habitant pour Clermont-Ferrand.

Sur la période récente, la politique d'emprunts de la ville a visé, par la souscription d'emprunts particuliers, à lisser le profil d'extinction de la dette qui, sans cela aurait connu un plateau entre 2019 et 2025. Selon le dernier rapport sur l'état de la dette, le profil d'extinction de la dette présente désormais un profil d'amortissement régulier, devant faciliter à l'avenir le financement des besoins d'équipement et la gestion de la dette.

Graphique 1 : Profil d'extinction de la dette



Source : commune de Clermont-Ferrand

5.4- L'approche bilancielle : le fonds de roulement et la trésorerie

La trésorerie se détermine en déduisant le besoin en fonds de roulement du fonds de roulement.

Le fonds de roulement calculé au 31 décembre de chaque exercice correspond à l'excédent des ressources stables (dotation ; réserves et affectation du résultat ; subventions ; amortissements et provisions ; dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il s'agit donc d'une analyse de haut de bilan portant sur le long terme. Un fonds de roulement négatif traduit une difficulté à financer l'investissement (le renouvellement des immobilisations). À Clermont-Ferrand, ce dernier est demeuré positif en dépit d'une réelle contraction observée en fin de période.

Le besoin en fonds de roulement correspond à la différence entre les créances et les dettes à court terme. Il est négatif pour la commune de Clermont-Ferrand comme dans nombre de collectivités locales. Le creusement du besoin en fonds de roulement observé à compter de 2019, associé à une baisse du fonds de roulement, constitue cependant un point d'attention en ce qu'il peut traduire une dégradation des délais de paiement de la collectivité.

Représentant environ 30 jours de charges de gestion courante, la trésorerie de la commune a conservé un niveau satisfaisant.

Tableau 22 : Le fonds de roulement et la trésorerie nette

En million d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement	5,5	4,8	11	7,7	5,5	2,3
- Besoin en fonds de roulement	-1,8	-4,6	-3	-3	-9,4	-9,5
= Trésorerie nette	7,2	9,4	14	10,7	14,8	11,8
En nombre jours de charges de gestion courante	15,6	18,2	36,3	27,7	38,1	31,4

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

5.5- Les effets de la crise sanitaire sur les finances communales

Sans qu'il soit encore possible d'établir l'effet global de la crise sanitaire sur la collectivité, les données définitives de l'exercice 2020 font état d'un surcoût réel, mais limité en section de fonctionnement, en grande partie compensé au plan des équilibres budgétaires par le recul significatif, quasi-inévitable, des dépenses d'investissement réalisées.

En fonctionnement, les mesures de confinement associées aux diverses fermetures administratives ont conduit à réaliser des économies d'un montant estimé à 5,4 M€. Dans le même temps, les dépenses supplémentaires de fonctionnement exposées du fait de la crise ont été évaluées par la collectivité à quelque 2,8 M€. Cette estimation inclut notamment les dépenses relatives à l'achat de matériel de protection, à la distribution de chèques alimentaires, au soutien apporté à certaines associations, ainsi qu'au coût de la « prime covid » versée à 626 agents²⁹ municipaux ayant travaillé en présentiel durant la première période de confinement, du 17 mars au 10 mai inclus, soit un montant total de 208 000 €. Par ailleurs, la commune se prévaut de surcoûts pour certaines opérations d'équipement, ainsi que de la nécessité d'acquérir de nouveaux équipements informatiques afin de permettre la mise en place du télétravail dans des conditions satisfaisantes.

Pour 2020, les pertes de recettes de fonctionnement ont été évaluées par la collectivité à 4,3 M€. Elles tiennent pour l'essentiel au retrait des produits de tarification des prestations de services (restaurations scolaires, activités de loisir), et des divers droits de stationnement et droits de places. En la matière, la commune a accordé, à hauteur d'un budget de l'ordre de 500 000 €, des exonérations diverses en faveur des commerçants et opérateurs culturels (exonération des redevances pour terrasses et des loyers de locaux commerciaux, dont la ville est propriétaire).

²⁹ La loi n°2020-473 de finances rectificatives pour 2020 et le décret n°2020-570 ont permis aux collectivités territoriales de verser une prime exceptionnelle aux personnels ayant été soumis à des sujétions exceptionnelles dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19. Par délibération du 16 juillet 2020, la commune de Clermont-Ferrand a choisi d'attribuer cette prime sur la base du nombre de jours travaillés en présentiel durant le premier confinement (35 €/jours).

Tableau 23 : Les conséquences financières de la crise sanitaire en 2020

Économies réalisées et recettes nouvelles en €	
Charges à caractère général	3 500 000
Dépenses de personnel	1 311 040
Autres charges de gestion courante	575 000
Subventions diverses	3 22 530
Total	5 708 570
Dépenses supplémentaires et pertes de recettes	
Dépenses de fonctionnement	2 099 228
Dépenses d'investissement	766 343
Perte sur produits et services du domaine	3 264 182
Perte sur recettes fiscales	885 247
Perte sur autres produits de gestion	173 000
Total	7 188 001
Surcoût total estimé	1 479 431

Source : commune de Clermont-Ferrand sur la base des réalisations budgétaires 2019

Ainsi, par référence à l'exécution budgétaire de l'exercice 2019, la commune de Clermont-Ferrand évalue le coût de la crise sanitaire à près de 1,5 M€ en 2020, soit un niveau contenu représentant 1 % des charges de gestion. L'épargne brute de la collectivité n'en a pas été affectée, n'ayant guère fluctué au cours de l'exercice 2020.

Par ailleurs, la chambre observe que, par-delà les surcoûts d'investissement invoqués par les services ordonnateurs, l'année 2020 a été marquée par un net recul des dépenses d'équipement réalisées, en grande partie à raison de l'arrêt de l'activité induit par le confinement de printemps ayant entraîné le gel des programmes et la suspension de nombreux chantiers. Ce repli des dépenses d'investissement, constaté de façon générale au plan national³⁰, a sans nul doute contribué à limiter, dans un premier temps, l'impact de la crise sanitaire sur les comptes locaux.

En 2021, la section de fonctionnement du budget municipal doit encore enregistrer des pertes de recettes par l'effet des restrictions de déplacement et d'activités de l'hiver et du printemps, et supporter diverses dépenses exposées en soutien des dispositifs de lutte contre l'épidémie. À titre illustratif, pour le fonctionnement du centre de vaccination ouvert par la commune à la maison des sports, plus de 50 agents administratifs et 16 professionnels de santé municipaux ont été mis à disposition du centre. La commune de Clermont-Ferrand a estimé le coût mensuel de ce déploiement d'effectif à 100 000 € environ.

5.6- Conclusion sur la situation financière

La situation financière de la commune de Clermont-Ferrand apparaît globalement saine. L'ensemble des indicateurs financiers généralement retenus (niveaux d'épargne brute et d'épargne nette, capacité de désendettement) pour apprécier la situation financière d'une collectivité territoriale n'a pas fait ressortir de signes de dégradation ou de tension à court terme.

Par délibération du 25 juin 2021, le conseil municipal de Clermont-Ferrand a adopté la programmation pluriannuelle des investissements pour la période 2021-2030. Cette dernière comporte une enveloppe prévisionnelle de 277 M€ d'investissements sur la dizaine d'années à venir.

³⁰ En 2020, les dépenses d'investissement du bloc communal (36,8 Md€) ont baissé de 14,89 % (soit - 6,4Md€).

Définie pour une période relativement longue, la programmation pluriannuelle conduit à un moindre effort d'investissement porté par la commune au regard des montants consacrés depuis 2015. Le mouvement de retrait est logique, dans un contexte de développement et de montée en puissance des compétences métropolitaines qui, sur le long terme, doit nécessairement entraîner un déplacement du portage des projets d'équipement de la commune vers la métropole de Clermont-Ferrand.

Il apparaît, en outre, que cette programmation s'articule en toute cohérence avec les objectifs de pilotage financier réaffirmés par la commune : conservation d'un niveau d'épargne brute supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement ; amorce de réduction de l'encours de dette ; absence de recours à une hausse des impositions.

Il convient cependant de noter que, s'agissant de la politique fiscale, la commune de Clermont-Ferrand à l'instar des autres communes, ne dispose plus d'un pouvoir de taux que sur la seule taxe foncière. En effet, depuis 2021, la part communale de la taxe foncière qui revenait aux départements a été réattribuée aux communes, en contrepartie de la perte du produit de la taxe d'habitation. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties levée au bénéfice de la commune en est ainsi ressorti à 47 % par addition du taux communal (26,12 %) et du taux départemental (20,48%) appliqués en 2020, taux s'avérant supérieurs au niveau moyen observé pour les collectivités comparables³¹.

Dans ces conditions, tant la pression fiscale que le niveau de l'endettement déjà conséquent, doivent inciter la commune à la prudence dans ses options budgétaires de financement des programmes d'investissement, en sorte de contenir l'exposition aux facteurs de risques externes sur lesquels elle n'a pas prise, tels qu'une forte reprise de l'inflation conjuguée, éventuellement à une remontée significative des taux d'emprunt.

6- LES RESSOURCES HUMAINES

6.1- L'organisation et le pilotage de la gestion des ressources humaines

En 2014, après le renouvellement de l'équipe municipale, la direction des ressources humaines a été érigée en direction générale des ressources humaines et du dialogue social (DGRHDS). Puis en 2017, le périmètre d'intervention de la direction générale s'est étendu à la qualité du service public, lui conférant une approche transversale incluant agents municipaux et usagers du service public.

Dans un contexte d'accélération des transformations institutionnelles affectant la collectivité (création de la communauté urbaine puis de la métropole ; réorganisations des directions de la commune de 2015 à 2017) et d'évolution des demandes des agents (en termes de mobilité interne ou d'attentes d'accompagnement personnalisé), la direction générale a évolué pour adapter la fonction ressources humaines à ces mutations du travail et du service public. Elle remplit de nouvelles missions, telles que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le pilotage des données sociales et le conseil en organisation, tout en développant les missions de prévention, de sécurité et de santé au travail.

La direction générale des ressources humaines et de la qualité du service public est composée de 75 agents ; elle est dotée d'un secrétariat et de trois directions : la direction des carrières et parcours professionnels (DCPP), la direction des relations sociales et de l'organisation (DRSO) et la direction études pilotages et évaluations (DEPE).

³¹ Soit 17,93 % en 2020 pour la part départementale et 23,47 % pour les communes de plus de 100 000 habitants.

La gestion des emplois des services est distincte du pilotage financier des moyens humains.

Pour la gestion des emplois des services, deux instances permettent d'instaurer un dialogue avec les services, dans une logique d'anticipation et dans une approche pluriannuelle.

Un comité des emplois, qui se réunit tous les deux mois et est composé de la directrice générale des services (DGS) et des directeurs généraux adjoints (DGA) ; il instruit et émet un avis sur l'occupation des postes vacants, les besoins pour accroissement temporaire d'activité ou saisonniers, et les recalibrages de postes.

En cas de poste vacant à pourvoir, le comité de gestion émet un avis sur le mode de recrutement choisi (ouverture à la mobilité interne, reclassement d'un agent, réintégration, etc.) ; les propositions du comité sont soumises à l'exécutif pour validation, ou non.

Ont été également institués des rendez-vous « feuille de route RH » entre la DGA, en charge des ressources humaines, et les directions pour un pilotage précis des données, une meilleure anticipation des demandes des personnels, et la préparation des négociations préalables aux comités des emplois.

S'agissant du pilotage stratégique de la masse salariale de la commune, il se déroule en plusieurs temps.

Un suivi mensuel de la masse salariale est tout d'abord assuré, permettant l'examen de l'agrégat en présence de la première adjointe au maire, de la DGS et des DGA chargés des finances et des ressources. Il permet également à la direction générale et aux élus de disposer d'indicateurs sur l'exécution du budget.

Par ailleurs, les sessions budgétaires débutent au cours de l'été par la notification des objectifs en matière de dépenses de personnel (suppressions de postes, heures supplémentaires, vacations), par la voie de « la lettre de cadrage RH du maire ». Les objectifs, concernant l'ensemble des services, sont proposés par le DGA en charge des ressources humaines, sur la base de la prospective et de la capacité contributive des services, notamment en termes de suppressions de postes.

La période de préparation du budget, qui suit la note de cadrage, a ensuite pour objet d'apprécier les cibles quantifiées, en matière de ressources humaines, avec les services au regard du recensement des demandes de créations de postes pour l'année à venir, leur instruction par une commission budgétaire composée de la première adjointe au maire, de la DGS et des DGA, et in fine le recueil de l'avis du maire.

Enfin, un arrêté du 7 octobre 2021 a défini les lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines qui doit comporter l'ensemble des composantes énumérées par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, notamment celles relatives aux avancements et à la promotion interne et aux parcours professionnels sur lesquels il sera revenu aux points 6.4 et 6.5 ci-après.

La commune de Clermont-Ferrand a ainsi adopté une approche d'ensemble reposant sur des objectifs et une stratégie désormais formalisée et transparente, sur une méthode de gestion prévisionnelle des ressources humaines qui se traduit, notamment, par des organigrammes cibles à moyen terme, sur des indicateurs de suivi actualisés et analysés régulièrement, sur un système d'information RH, ainsi que sur des procédures de gestion en cours d'élaboration.

6.2- Les effectifs

6.2.1- L'évolution des effectifs

Au 31 décembre 2019, la commune disposait de 1 994 emplois budgétaires³² autorisés par l'assemblée délibérante (701 emplois de moins par rapport à 2015), et décomptait 1 859 emplois pourvus, exprimés en équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) – unité de décompte en année pleine, qui pondère le nombre des effectifs physiques par la quotité de temps de travail accomplie par les agents.

Le contrôle a révélé des incohérences de données quant au nombre d'emplois permanents existant dans la commune de Clermont-Ferrand : les effectifs pourvus, mesurés en ETPT, mentionnés aux comptes administratifs sont en effet supérieurs aux effectifs permanents indiqués dans le tableau ci-dessous renseigné et produit par la commune. À ce titre, l'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires que l'incohérence relevée avait pour cause l'intégration, par erreur, d'emplois non permanents dans les données transmises par la commune.

Tableau 24 : État des emplois, en ETPT

	2015	2016	2017	2018	2019
Titulaires	2 484	2 435	1 812	1 844	1 775
Non titulaires	80	95	125	84	84
Total effectifs pourvus en ETPT	2 564	2 530	1 937	1 928	1 859
Total emplois budgétaires	2 695	2 661	2 009	2 114	1 994

Source : chambre régionale des comptes d'après l'état des emplois aux comptes administratifs

Exprimés en emplois équivalents temps plein (ETP), à savoir en effectifs physiques au 31 décembre multipliés par la quotité de temps de travail, le nombre d'agents communaux permanents a diminué sur la période de contrôle, reculant de 2 507 ETP en 2015 à 1 861 ETP en 2019 (soit une baisse significative de 646 ETP).

Cette évolution est principalement imputable aux transferts d'agents communaux intervenus au bénéfice de la communauté urbaine devenue ensuite métropole :

- une première vague de transferts a eu lieu le 1^{er} septembre 2016 ; elle a concerné 51 agents rattachés à la direction des systèmes d'information et de télécommunication (27 agents), à la direction des affaires juridiques et institutionnelles (9 agents), et à la direction de la performance et de la commande publique (15 agents).
- une deuxième vague de transferts est intervenue le 1^{er} janvier 2017, intéressant un effectif total de 670 agents issus des directions de l'espace public, de l'urbanisme et des musées, de la mission écologie urbaine, énergie et environnement, et enfin de la direction de l'eau et de l'assainissement.
- pour finir, en conséquence du transfert du conservatoire à rayonnement régional à Clermont Auvergne Métropole, à l'exception des missions relatives à l'intervention en milieu scolaire qui ne concernent que les écoles de la ville de Clermont-Ferrand, 111 agents municipaux supplémentaires ont été transférés à la métropole au 1^{er} septembre 2019.

Par suite, le taux d'administration de la commune (rapport entre l'effectif permanent total en ETP et la population) a reculé sur la période de 1,77 % à 1,29 %.

³² Les emplois permanents à temps complet sont comptabilisés pour une unité, les emplois permanents à temps non complet sont comptabilisés à hauteur de la quotité de travail prévue par la délibération créant l'emploi.

Pour autant, la chambre constate que la diminution des effectifs municipaux enregistrée durant la période sous revue a été moins importante que le nombre d'agents transférés à l'intercommunalité.

Les données communiquées par les services gestionnaires font ainsi ressortir que les effectifs de certains services municipaux ont été étoffés. C'est notamment le cas de la police municipale, marquant la volonté de renforcer les missions de sécurité et de tranquillité publiques, de la vie scolaire et de la petite enfance, de l'animation et de la jeunesse.

Par ailleurs, le taux d'encadrement – défini comme le ratio du nombre d'agents de catégorie A et B (en ETP) rapporté à celui de l'effectif total – a régressé de 22,7 % en 2015 à 20,7 % en 2019. À titre de comparaison, le taux moyen constaté dans les communes employant plus de 350 agents³³ s'établissait à 36 % en 2017 (dernière année de référence disponible).

Tableau 25 : Répartition des effectifs permanents par filière

Au 31/12	2015		2016		2017		2018		2019	
	Nombre	ETP	Nombre	ETP	Nombre	ETP	Nombre	ETP	Nombre	ETP
Effectifs permanents	2578	2 507,7	2 574	2 528,18	1 935	1 879,5	1 992	1 932,76	1 906	1 861,9
Administrative	511	497,5	486	467,60	446	429,1	430	416,8	427	418,9
Technique	1 485	1 463,3	1482	1 477,14	918	901,9	919	902,7	900	884,6
Culturelle	124	112,2	126	116,60	98	92,7	91	81,34	18	17,4
Sportive	27	26,9	27	26,90	26	25,9	30	29,9	29	28,7
Sociale	168	160,0	163	162,60	164	162,5	173	165,5	174	167,5
Médico Sociale	-	133	129	120,94	124	114,1	125	115,92	124	114,9
Médico Technique	-	1	1	0,20	2	0,2	2	0,2	1	0,2
Police Municipale	38	37,3	40	39,40	42	41,5	42	41,6	48	47,6
Animation	91	89,6	120	116,80	115	111,5	180	178,8	185	182,1

Source : Commune de Clermont-Ferrand

³³ 10 groupes d'indicateurs « repères » pour le pilotage des ressources humaines - Étude des données du bilan social 2017 collectées par les centres de gestion, FNCDG. L'indicateur d'encadrement mentionné dans ce guide est calculé à partir des emplois permanents alors que le tableau 33 qui sert de base à notre calcul, comptabilise les emplois permanents et non permanents.

Tableau 26 : Effectifs sur emploi au 31/12 selon le statut et la catégorie, en ETP

Au 31/12	2015		2016		2017		2018		2019	
	Nombre	ETP								
Titulaires										
Catégorie A	189	185,6	182	178,4	144	140,5	144	140,4	131	128
Catégorie B	349	337,8	324	315	232	226,5	245	239,35	196	194
Catégorie C	1947	1915,0	1978	1951	1473	1450,1	1509	1473,3	1495	1459,8
Non-titulaires										
Catégorie A	55	49,5	57	55,24	50	46,2	42	38,72	39	36,8
Catégorie B	74	71,5	73	68,5	87	80,3	84	77,99	84	82,3
Catégorie C	283	281,3	292	292	294	280,8	278	257,4	257	226,4
Total	2897	2840,7	2906	2860,1	2280	2224,4	2302	2227,2	2202	2127,3

Source : Commune de Clermont-Ferrand

Enfin, sur la période de 2015 à 2018, la commune de Clermont-Ferrand a conforté la structure de ses effectifs, transformant 85 emplois non permanents en emplois permanents dans le souci de réduire l'emploi précaire dans le secteur de l'animation : 33 responsables d'accueil de loisirs et 52 référents éducatifs ont ainsi basculé sur des emplois permanents, et la part des personnels contractuels occupant des emplois non permanents a reculé de 49% entre 2017 et 2018. Dans le même temps, 13 agents qui avaient été embauchés dans le cadre d'un contrat d'accompagnement à l'emploi ont bénéficié d'une affectation sur un emploi permanent.

6.2.2- La pyramide des âges

De façon générale, la commune de Clermont-Ferrand n'échappe pas au phénomène national de vieillissement de la fonction publique territoriale. Ainsi, en 2019, près de quatre agents sur dix étaient âgés de 50 ans ou plus. Au-delà d'un facteur de risque accru en termes de niveau d'absentéisme (voir *infra*), un tel profil pyramidal doit être pleinement intégré dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, notamment en ce qu'il implique un volume important de départs en retraite à venir dans les années prochaines. Ces départs, nombreux, peuvent certes constituer des opportunités de marges d'optimisation des moyens humains alloués à certains services, mais ils sont aussi – et surtout – porteurs de défis d'importance en termes de transfert générationnel des compétences, de recrutement à hauteur des niveaux de qualification requis, et d'attractivité pour certains métiers.

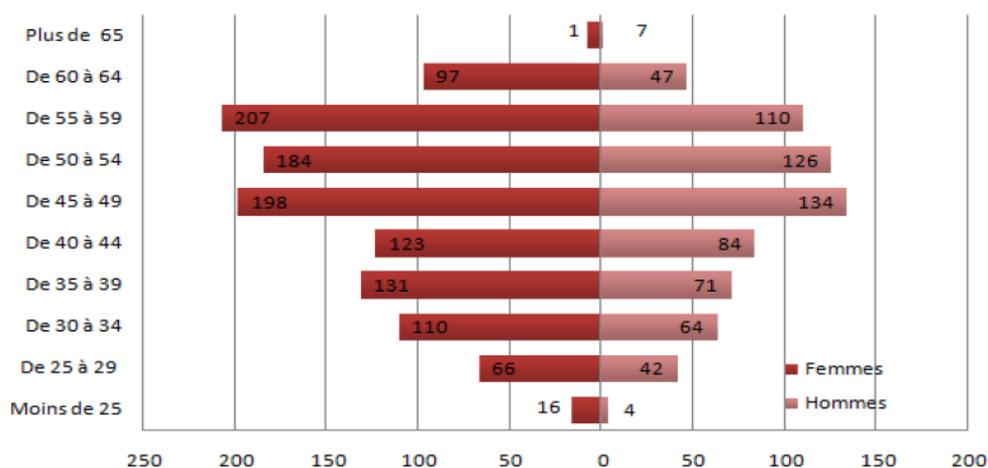
Par ailleurs, si la répartition hommes/femmes était relativement équilibrée selon les tranches d'âge en 2015, hormis pour les plus de 60 ans parmi lesquels les femmes étaient plus nombreuses, il y a eu un phénomène d'érosion des effectifs masculins de 2015 à 2019, qui paraît devoir être imputé aux transferts d'effectifs vers la métropole en relation avec les transferts de compétences mobilisant des profils professionnels à dominante technique, telles que l'eau et l'assainissement ou la voirie, dont les services sont constitués traditionnellement d'effectifs surtout masculins.

Tableau 27 : Répartition de l'effectif titulaire rémunéré par âge et par sexe au 31 décembre 2015

Population	Tranches d'âge									Total
	Moins de 25 ans	25-29 ans	30-34 ans	35-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	Plus de 60 ans	
Hommes	12	64	111	136	197	233	235	194	49	1231
Femmes	9	57	114	130	210	201	236	206	91	1254
Total	21	121	225	266	407	434	471	400	140	2485

Source : Bilan social 2015 de la commune de Clermont-Ferrand

Figure 2 : Pyramide des âges des personnels au 31/12/2019



Source : Bilan social 2019 de la commune de Clermont-Ferrand

6.2.3- La politique de recrutement

La création d'un emploi procède d'une décision de l'organe délibérant, conformément à l'article 34 alinéa 1^{er} de la loi modifiée n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. La délibération doit préciser :

- le ou les grades correspondant à l'emploi ;
- si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel et dans l'affirmative, le motif invoqué, la nature des fonctions ainsi que les niveaux de recrutement et de rémunération.

L'ouverture des crédits nécessaires, par le conseil municipal dans le cas d'une commune, conditionne la création de poste qui peut alors être inscrit au tableau des effectifs de la collectivité.

S'agissant du recours aux contractuels, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose en son article 3 le principe que les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Dans certaines conditions précisées aux articles 3-1, 3-2, 3-3, 38, 47, 110 et 110-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il peut cependant y être dérogé.

Le contrôle de la chambre a révélé qu'en matière de créations d'emplois, susceptibles d'être occupés par recours à un agent contractuel, les délibérations du conseil municipal ne précisent pas nécessairement le niveau de rémunération fixé pour l'emploi en question.

L'examen d'un échantillon de dossiers d'agents contractuels, recrutés au cours de la période sous revue, n'a pas permis de caractériser de manquements au regard des conditions d'emploi de contractuels posées à l'article 3 de la loi précitée.

Le recours à l'embauche d'agents contractuels de droit public procède cependant d'un contrat nécessairement écrit, devant comporter plusieurs mentions obligatoires (article 3 du décret n°88-145 du 15 février 1988) : le visa de la délibération de création de l'emploi ; le texte en vertu duquel l'acte d'engagement est pris ; la période d'engagement ; la définition de l'emploi, et le rappel des droits et obligations de l'agent (CAA de Bordeaux, 10 juin 1996, Mme Catherine Ferland). La consultation d'un échantillon d'une dizaine de dossiers, constitué de façon aléatoire, a fait ressortir que plusieurs contrats ne comportaient pas l'ensemble des mentions requises et notamment le motif de recours à un agent contractuel.

En réponse à cette observation lors de la phase contradictoire, l'ordonnateur s'est engagé pour les recrutements futurs à préciser dans les contrats le motif du recours à un contractuel. L'examen des pièces de dossiers sélectionnés a permis aussi d'identifier une cristallisation de situation assez peu compatible avec le cadre légal en vigueur. Un agent contractuel a en effet été recruté en 2003 sur le poste de directeur technique des spectacles, par référence à un échelon élevé du cadre d'emplois des ingénieurs principaux lui permettant de bénéficier d'une rémunération supérieure à 3 000 € net par mois, alors que l'agent n'en remplissait pas les conditions d'exigence de diplôme. L'agent en question a quitté la collectivité en 2020 après avoir fait valoir ses droits à la retraite.

De façon moins anecdotique, en termes de politique d'emploi, il transparaît de la note de cadrage relative aux ressources humaines, annexée au budget primitif pour l'exercice 2018, que la commune de Clermont-Ferrand recrute en priorité des agents ayant la qualité de titulaire sur les postes permanents et a recours à des demandeurs d'emploi (indemnisés le cas échéant par la collectivité) pour pourvoir aux remplacements temporaires. Elle privilégie également la mobilité interne pour combler les vacances de postes.

En la matière d'ailleurs, un projet de charte de la mobilité interne, daté de mars 2020, précise qu'au sein des services de la commune de Clermont-Ferrand l'ensemble des postes vacants est ouvert par principe à la mobilité interne et donne lieu à publicité interne. Il indique aussi que « certains postes exigeant une technicité particulière ou une compétence rare sont également publiés à l'externe de la Ville et, le cas échéant, sur des supports spécialisés » et que « certains postes vacants, préalablement identifiés pour une proposition de réintégration d'agents à la suite d'une disponibilité, d'un détachement ou lors d'un reclassement professionnel (...) ne font pas l'objet d'une publicité préalable et ne sont pas ouverts à la mobilité interne ». D'autres documents, tels la note d'arbitrage des dépenses de personnel du 15 novembre 2017 à l'attention du maire, confirment « l'ouverture systématique des postes vacants à la mobilité interne, avant une publication externe, durant un délai défini ».

Il en résulte qu'en pratique, le recrutement interne représente 63% de l'ensemble des postes pourvus en 2019 (cf. bilan social 2019).

La chambre note cependant que, sauf dispositions législatives spéciales, la publication préalable des vacances de postes auprès du centre de gestion constitue la règle (art. 41 al. 1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) et que ce n'est qu'ensuite, dans un second temps, que la collectivité peut librement déterminer, parmi les candidats ayant pu se déclarer du fait de la publicité largement et régulièrement organisée, l'agent qu'elle souhaite recruter (cf. CE, 6 février 2019, n°414066). L'absence de publicité préalable met en échec le principe d'égal accès aux emplois publics, par toute personne justifiant des conditions de statuts, titres et qualifications requises.

6.3- Le temps de travail

6.3.1- La durée du temps de travail

La durée annuelle légale de travail est fixée à 1 607 heures pour les agents à temps complet, en application des dispositions du décret du 25 août 2000 modifié³⁴ relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, et de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour

³⁴ Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale renvoie aux règles prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État.

l'autonomie des personnes âgées et handicapées³⁵. Cette durée constitue tout à la fois un plancher et un plafond pour les agents publics, quand les conventions et accords collectifs peuvent descendre en dessous de 1 607 heures pour les salariés du secteur privé.

Un accord sur le temps de travail des agents de la ville de Clermont-Ferrand avait été signé par le maire et les représentants des organisations syndicales représentatives le 7 décembre 2001, puis approuvé par délibération du conseil municipal de Clermont-Ferrand le 20 décembre 2001. Il déterminait une durée hebdomadaire de travail des agents municipaux à 35 heures, et la durée annuelle à 1 554 heures³⁶. Cet écart avec le volume légal de 1 607 heures s'expliquait par l'existence de deux jours de congés supplémentaire, et l'existence de quatre jours de repos en plus dits « jours du maire ». Ces durées, hebdomadaire de travail des agents municipaux à 35 heures et annuelle à 1 554 heures, prévalaient déjà avant 2001, en application d'un contrat dit de solidarité conclu avec l'État le 1^{er} mars 1982, sur le fondement de l'ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982. En conséquence du dispositif de solidarité envers les personnes âgées, la durée annuelle avait été portée à 1 561 heures à partir de 2004.

Lors de l'ouverture du contrôle, aucune modification à ce régime n'avait été formellement adoptée par l'assemblée délibérante de la commune.

Sur la base donc du dispositif appliqué jusqu'à la fin de l'année 2021, le contingent d'heures travaillées sur l'année était inférieur à la durée légale, entraînant un surcoût budgétaire théorique pour la commune qui peut être évalué à près de 2,5 M€ en 2019.

Tableau 28 : Évaluation du surcoût budgétaire du régime du temps de travail

Charges de personnel 2019 nettes des mises à disposition	89 698 955 €
Effectifs en ETPT 2019	1 859
Coût moyen par emploi en 2019	48 251 €
Sureffectif théorique	53,2
Surcoût budgétaire	2 566 953,20 €

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les bilans sociaux

Il s'agit d'une estimation a minima, pour le cas général des agents municipaux, des congés d'ancienneté supplémentaires étant en effet accordés en fonction du nombre d'années de présence effective des agents dans la collectivité ou dans la fonction publique. Ainsi un agent ayant, à titre d'exemple, 20 ans d'ancienneté dans la fonction publique, bénéficie de trois jours de congés supplémentaires (cf. guide des congés et autorisations spéciales d'absence des agents de la ville de Clermont-Ferrand, juillet 2013).

Observations critiques en ayant été faites en cours de contrôle, le conseil municipal a été appelé à délibérer, lors de sa séance du 15 décembre 2021 pour mettre la durée du travail des agents en conformité avec l'obligation légale, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2022. Le comité technique a été consulté pour donner son avis sur cette modification. Les six jours de congé, qui étaient antérieurement accordés en plus de ceux autorisés par les textes réglementaires, ont été supprimés, permettant de revenir au quantum annuel de 1607 heures de travail par an, sachant que le cycle de travail retenu autorise l'accumulation jusqu'à quinze jours de récupération (dits ARTT) par an pour les agents dont le cycle de travail de référence est de 37h30 par semaine.

³⁵ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

³⁶ Soit 365 jours - 104 jours de repos hebdomadaires - 8 jours fériés légaux (moyenne) - 27 jours de congés annuels - 4 jours du maire = 222 jours travaillés x 7 heures = 1 554 heures annuelles.

Cependant, la durée annuelle est réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, notamment en cas de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail de nuit, de travail en équipe, de modulation importante du cycle de travail et de travail pénible ou dangereux, ainsi que l'autorisent l'article 1er du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié et l'arrêté du 8 janvier 2002 portant application dudit décret.

La commune de Clermont-Ferrand a par ailleurs retenu un dispositif d'autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux, qui se révèle assorti de modalités d'octroi plus favorables que celles consenties par l'État³⁷. En 2019, un total de 3 568 journées d'absence a été accordé à ce titre, au bénéfice de 2 522 agents.

Tableau 29 : Autorisations spéciales d'absence

Nature	Durée pour la commune de Clermont-Ferrand	Durée pour les agents de l'État
Mariage		
De l'agent	5 jours	5 jours
D'un enfant	3 jours	
D'un ascendant, frère, sœur, des beau-frère, belle-sœur, oncle, tante, neveu, nièce	1 jour	
PACS	5 jours	5 jours
Naissance ou adoption	3 jours	3 jours
Décès		
Du conjoint, d'un enfant	5 jours	3 jours
D'une personne liée par un PACS	5 jours	3 jours
Des parents, des beaux-parents	3 jours	3 jours
Des frères et sœurs, des beaux-frères et belles-sœurs	2 jours	
Des grands-parents	1 jour	
Des oncles, tantes, neveux, nièces, petits-enfants	1 jour	
Maladie		
du conjoint	5 jours	3 jours
d'un enfant de plus de 16 ans ou des parents ou beaux-parents	3 jours	3 jours

Source : Guide des congés et autorisations spéciales d'absence des agents de la ville de Clermont-Ferrand, juillet 2013.

6.3.2- Les absences au travail

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé un niveau important d'absentéisme, recommandant à la collectivité d'améliorer la connaissance des causes de l'absentéisme et de développer les mesures de prévention.

Or les bilans sociaux de la commune font état d'un taux d'absentéisme des agents qui a augmenté de 20% depuis 2015, pour atteindre 14 % en 2019, bien au-delà donc du taux observé de 9,8 %, en moyenne, dans la fonction publique territoriale³⁸. Équivalent à l'absence d'un agent sur sept chaque jour de l'année, ce phénomène entraîne un coût moyen brut annuel qui peut être estimé à près de 12,5 M€ pour la collectivité.

Dans le détail, la chambre observe qu'en 2019, les absences pour longue maladie et maladie de longue durée sont devenues la première cause de l'absentéisme dans la commune, représentant près de la moitié de l'absentéisme global. Viennent, ensuite, les absences pour maladie ordinaire et les accidents du travail.

³⁷ Instruction du ministère de la fonction publique n° 7 du 23 mars 1950 pour l'application des dispositions du statut général des fonctionnaires, relative aux congés annuels et autorisations exceptionnelles d'absence toujours en vigueur.

³⁸ Source : Panorama-2021 « [qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales](#) », étude de l'assureur SOFAXIS, [Maire info, édition du jeudi 26 novembre 2020](#).

L'examen des bilans sociaux sur la période de contrôle, outre l'augmentation de l'absentéisme long dans un parcours de maladie, met en évidence un vieillissement des effectifs municipaux (au 31/12/2019, un peu plus de quatre agents sur dix ont plus de cinquante ans), et un niveau d'absentéisme qui s'accroît fortement à partir de 41 ans, ainsi que pour les métiers territoriaux soumis à la plus forte pénibilité.

Ainsi, l'avancée en âge conjuguée à la pénibilité de certains métiers constituent les principaux facteurs de l'absence au travail des agents clermontois, emportant des coûts supplémentaires induits par la nécessité de pourvoir au remplacement des personnels absents.

Selon les renseignements communiqués par les services gestionnaires, les mises en disponibilité pour maladie ont augmenté entre 2014 et 2019, de 21,6 %. La mise en disponibilité d'office, à l'issue d'un congé de maladie, entraîne l'allongement de la durée d'indemnisation en incapacité de travail. De façon générale, il apparaît que les agents concernés ne reprennent jamais plus leur activité.

Au sein de la direction des relations sociales et de l'organisation, un service de prévention et de santé au travail a été créé, en sorte de réunir l'équipe pluridisciplinaire déjà constituée (médecins, conseillers de prévention...) sous la responsabilité d'un chef de service. Le service a pour objectif de concevoir et de structurer la politique de prévention de la collectivité ; il est chargé de mettre en œuvre les programmes pluriannuels de prévention des risques professionnels. Portant sur une période de trois ans, ces programmes ont le mérite de déterminer des objectifs pour en apprécier ensuite le degré d'atteinte.

Par l'effet de tels programmes pluriannuels, la commune a élaboré des indicateurs de suivi de l'absentéisme et développé sa politique de prévention selon plusieurs axes :

- plan d'actions du service de prévention et de santé au travail, en vue de préserver l'intégrité physique des agents : programme pluriannuel de prévention des risques professionnels 2018-2020 ; diffusion de supports d'information sur la santé et la sécurité ; recherche-action avec des universitaires sur les bons gestes et le dialogue au travail ; animation du réseau des assistant(e)s de prévention ; communication sur les risques d'accidents et de maladies professionnelles ;
- formation et accompagnement des responsables managers, pour les aider à détecter les cas de mal-être au travail ;
- mise en place de dispositifs d'accompagnement des agents en difficulté, en sorte d'éviter les arrêts de travail ;
- définition d'un parcours de formation afin de faciliter les repositionnements d'agents, et les changements de métier ou de filière.

Tableau 30 : Données sur l'absentéisme pour raisons médicales

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de jours d'absence	91 458	83 209	75 407	79 848	79 747
<i>Dont maladie ordinaire</i>	46 615	41 021	32 909	33 583	32 790
<i>Dont longue maladie, maladie longue durée...</i>	35 050	31 035	33 018	38 431	38 404
<i>Dont accidents du travail</i>	9 429	10 787	9 480	7 605	8 075
<i>Dont maladie professionnelle</i>	364	366	nc	229	478
Nombre de jours d'absence ouvrés	65 327	59 435	53 862	57 034	56 962
Effectifs en ETPT	2 564	2 530	1 937	1 928	1 859
Nombre de jours ouvrés travaillés	219	220	218	220	218
Taux absentéisme pour raisons médicales *	11,6 %	10,7 %	12,7 %	13,4 %	14 %

Source : Bilans sociaux

* La formule de calcul du taux d'absentéisme : (nombre de jours d'absence ouvrés x 100) / (effectifs en ETPT x nombre de jours ouvrés travaillés).

Tableau 31 : Évaluation du coût de l'absentéisme

	2019
Effectif en ETPT	1 859
Charges de personnel nettes des mises à disposition	89 698 955 €
Coût moyen par emploi	48 251 €
Taux absentéisme pour raisons médicales	14 %
Équivalent en emploi ETPT	260,26
Coût brut de l'absentéisme pour raisons médicales	12 557 805,30 €

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les bilans sociaux

La chambre note que depuis le précédent contrôle, la commune a acquis une meilleure connaissance des causes de l'absentéisme et a développé de réelles mesures de prévention. Mais il reste que le niveau d'absentéisme est toujours élevé, justifiant de poursuivre le développement des actions de prévention entreprises, en sorte d'aboutir à une amélioration tangible.

6.3.3- Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont définies à l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, comme étant les « heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail ». Tous les agents des catégories C et B peuvent prétendre au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), dès lors que l'assemblée délibérante a délibéré en ce sens et qu'ils ont effectivement dépassé les bornes horaires de leur cycle de travail. L'article 2 I-2° dudit décret subordonne cependant leur versement à la mise en œuvre, par l'employeur, « de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies »³⁹, sauf s'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, pour lesquels un décompte déclaratif contrôlable doit être mis en place.

Le régime des heures supplémentaires de la commune de Clermont-Ferrand a été défini par la délibération du 20 décembre 2001 approuvant l'accord précité sur le temps de travail des agents de la ville, signé le 7 décembre 2001 (article 5 fixant le cadre général de gestion des heures supplémentaires) puis par la délibération du 18 décembre 2003 relative aux modalités de paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La chambre observe que la délibération du 18 décembre 2003 ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. Or cette exigence légale procède de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 (pris en application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale). La détermination des emplois éligibles est d'autant plus pertinente au cas particulier d'une collectivité rémunérant un volume de quelque 30 000 heures supplémentaires par exercice. Ce degré de précision est en outre au nombre des mentions obligatoires prévues par la nomenclature des pièces justificatives (annexée à l'article D. 1617-19 du CGCT), conditionnant la mise en paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Au surplus, dans le cas d'un dépassement du

³⁹ « Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ».

contingent mensuel de 25 heures supplémentaires, une décision individuelle autorisant le dépassement doit accompagner le mandatement des indemnités.

En l'état, le régime clermontois des heures supplémentaires ouvre droit soit à repos compensateur soit à indemnisation, dans la limite précisément d'un contingent mensuel de 25 heures. Dans le cas de récupération, les heures réalisées sur le trimestre doivent être récupérées avant la fin du trimestre suivant, ou venir alimenter le compte épargne temps par demi-journée(s). À défaut, elles sont perdues.

La gestion des heures supplémentaires, donnant lieu à récupération, est déconcentrée au niveau de chaque direction et service d'affectation de l'agent. Il n'existe pas de document recensant de façon exhaustive l'ensemble des heures récupérées. La gestion des heures supplémentaires indemnisées est en revanche centralisée à la DGARH. Les services gestionnaires ont produit à la chambre une extraction de données, qui permet de connaître le nombre et le montant des heures supplémentaires indemnisées, ainsi que le nom des agents concernés.

Selon les données de la collectivité, très incomplètes en ce qu'elles ne rendent pas compte du nombre total d'heures supplémentaires accomplies mais seulement de celles ayant donné lieu à indemnisation (voir tableau ci-après), le volume d'heures rétribuées et le nombre d'agents intéressés ont atteint un niveau maximal en 2016, soit quelques 43 892 heures pour une enveloppe de 907 887 € distribuée entre 773 agents, se stabilisant ensuite autour d'un volume de 30 000 heures l'an.

Les niveaux les plus importants s'observent à la direction de la prévention et de la tranquillité publique, à la direction des sports et logistique, et au service du protocole et des manifestations. Pour ce dernier en particulier, l'examen du relevé individuel des heures supplémentaires indemnisées durant l'exercice 2019 montre que certains agents ont été rétribués pour un nombre d'heures dépassant amplement la durée légale annuelle de 1 607 heures, plusieurs d'entre eux ayant bénéficié d'indemnités pour un quantum dépassant 400 heures sur l'année :

- Matricule 4794 (service protocole et manifestations) : 449,75 heures ;
- Matricule 6836 (service protocole et manifestations) : 552,5 heures ;
- Matricule 9429 (service protocole et manifestations) : 547,25 heures ;
- Matricule 3051 (DAG) : 494 heures ;
- Matricule 16065 (DAG) : 460 heures.

L'ordonnateur a indiqué, lors de la phase contradictoire, que les dépassements mensuels du contingent de 25 heures supplémentaires donnaient systématiquement lieu à une décision expresse d'autorisation délivrée par le chef de service, devant permettre de s'assurer de l'existence du service fait. Ces décisions n'ont toutefois pas été produites. En tout état de cause, de tels volumes d'heures indemnisées questionnent le contrôle effectif de l'activité d'un certain nombre d'agents, dont le niveau conduit pour le moins à des situations individuelles pouvant apparaître comme anormales en termes de respect du cadre légal des cycles et durées maximales⁴⁰ de travail.

Au plan de la régularité, la chambre note au surplus que la commune de Clermont-Ferrand, qui n'a par ailleurs pas instauré un régime d'horaires variables, n'a toujours pas déployé de dispositif de contrôle automatisé du temps de présence. Or, en l'absence de contrôle automatisé du temps de travail, le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires est, par principe, exclu et illégal.

⁴⁰ La durée hebdomadaire de travail, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48h au cours d'une même semaine ou 44h en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives.

Tableau 32 : Heures supplémentaires réalisées et indemnisées

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nb HS réalisées dans l'année	nc	nc	nc	nc	nc	nc
<i>Dont nb HS repos compensateur</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>
<i>Dont nb HS rémunérées dans l'année</i>	<i>41 202</i>	<i>43 892</i>	<i>31 899</i>	<i>28 909</i>	<i>29 585</i>	<i>21 419</i>
nb d'agents indemnisés	735	773	601	464	493	452
montant versé, en €	nc	907 887	632 372	553 978	568 714	398 663

Source : Commune de Clermont-Ferrand

Pour en terminer des problématiques de gestion des temps de travail, la collectivité s'est dotée d'un logiciel de suivi des demandes de congés et d'autorisations spéciales d'absence, qui permet d'avoir une vision complète des absences. Depuis avril 2021, les responsables de services y saisissent les éléments afférents au télétravail.

Au terme des investigations menées, la chambre réitère ses précédents constats et invite instamment la commune de Clermont-Ferrand à corriger les diverses irrégularités relevées, notamment celles affectant les modalités de mise en paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (déjà critiquées à l'issue du précédent contrôle de gestion, et nullement amendées pour autant).

6.4- L'évaluation professionnelle

L'article 69 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a rendu obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2015, l'entretien professionnel comme mode d'évaluation de la valeur professionnelle des fonctionnaires en substitution de la notation et a, concomitamment, abrogé l'expérimentation mise en œuvre à partir de 2008. Le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux a fixé les critères à partir desquels la valeur professionnelle est appréciée, les modalités d'organisation de l'entretien professionnel annuel ainsi que les éléments de l'évaluation pris en compte pour l'avancement des agents.

Conformément à l'une des recommandations formulées par la chambre dans son rapport d'observations définitives de 2016, la commune de Clermont-Ferrand a mis en place l'entretien professionnel comme mode d'évaluation de la valeur professionnelle des fonctionnaires au cours de l'année 2015 (délibération du conseil municipal du 4 juin 2015, comité technique du 18 juin 2015).

L'implication dans le travail, les aptitudes relationnelles, la maîtrise technique dans le métier, la rigueur dans le travail, la capacité à travailler en transversalité, sont les critères pris en considération par le supérieur hiérarchique pour évaluer la valeur professionnelle des agents de Clermont-Ferrand.

La manière de servir est retenue au titre de la construction du tableau d'avancement et de la liste d'aptitude, mais n'est pas prise en compte pour la détermination du montant du complément indemnitaire annuel (voir *infra*).

6.5- La gestion des carrières

Le conseil municipal détermine, par délibération et chaque année, après avis du comité technique, les ratios d'avancement pour chacun des grades des cadres d'emplois.

Les tableaux d'avancement de grade sont établis par l'exécutif local, après appréciation de la valeur professionnelle, et sont valables jusqu'au 31 décembre de l'année en cours. Le nombre d'agents pouvant être nommés tient compte de critères collectifs : le nombre

d'agents promouvables ; le pyramidage et l'effectif des cadres d'emplois et grades concernés ; les besoins de la collectivité en termes d'organisation et le respect de l'enveloppe financière ; ainsi que plusieurs critères individuels fondés sur l'appréciation de la valeur professionnelle lors de l'entretien.

Les critères relatifs à la valeur professionnelle des agents sont valorisés à concurrence de 70 points, et ceux relatifs à la carrière à concurrence de 30 points ; ces derniers tiennent notamment à l'ancienneté dans le cadre d'emploi, au mode d'accès dans le cadre d'emplois actuel, aux éventuels services contractuels effectués avant la stagiairisation, à la réussite à un éventuel examen professionnel dans le grade d'avancement. Ces différents éléments de carrière étaient traditionnellement retenus dans la notation des agents, de facto réintroduite pour une part dans les modalités d'appréciation de la valeur professionnelle.

Le total général sur 100 points permet d'obtenir un classement des agents promouvables, et d'objectiver les arbitrages lors des commissions administratives paritaires.

Tableau 33 : Ratios moyens d'avancement de grade

	2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	Promouvables	Promus	ratio															
CATEGORIE C	833	135	0,2	846	146	0,2	805	167	0,2	703	145	0,2	623	190	0,3	479	187	0,4
CATEGORIE B	97	12	0,1	99	19	0,2	77	20	0,3	71	13	0,2	70	20	0,3	60	15	0,3
CATEGORIE A	58	5	0,1	84	8	0,1	47	12	0,3	36	10	0,3	43	9	0,2	34	6	0,2
TOTAL	988	152	0,2	1029	173	0,2	929	199	0,2	810	168	0,2	736	219	0,3	573	208	0,4

Source : Commune de Clermont-Ferrand

Il ressort de ces données que la commune de Clermont-Ferrand applique une politique d'avancement de grade, maîtrisée et différenciée en fonction des catégories, tendant à soutenir les grades les moins élevés dans la hiérarchie.

S'agissant des avancements d'échelon, depuis le 1^{er} janvier 2017 et par l'effet de l'article 148-III de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, qui a modifié l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984, une durée unique d'avancement s'impose pour tous les fonctionnaires.

6.6- Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire constitue un complément de traitement, distinct des autres éléments de rémunération, devant obéir dans la fonction publique territoriale à trois principes :

- ♦ l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que l'assemblée délibérante est seule compétente pour le fixer, en déterminant, conformément aux termes du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, la nature, les conditions d'attribution, le taux moyen des indemnités applicables, ainsi que les critères d'attribution et de modulation des indemnités (niveau de responsabilité, importance du poste occupé, manière de servir, etc.) ;
- ♦ sauf en l'absence de corps équivalents de l'État, la parité entre les cadres d'emplois territoriaux et les corps de la fonction publique de l'État doit être respectée ;
- ♦ en application de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors), aucune prime ou indemnité ne peut

être attribuée aux fonctionnaires en l'absence d'un texte l'instituant expressément ; l'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif.

Le bénéfice du régime indemnitaire a été ouvert aux agents non titulaires par l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984⁴¹, à l'exception de certaines catégories de personnels⁴².

Dans un objectif de rationalisation et de simplification des différents dispositifs en vigueur, le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié⁴³ a institué un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise, ainsi que de l'engagement professionnel, applicable à compter du 1^{er} janvier 2016 aux agents de l'État. La circulaire interministérielle du 3 avril 2017, relative à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique territoriale, a rappelé son caractère obligatoire. C'est à l'assemblée délibérante qu'il incombe de décider des modalités de transposition du RIFSEEP à un cadre d'emplois⁴⁴ de la collectivité, dès lors dès qu'il est applicable au corps de l'État correspondant.

Dans son précédent rapport d'observations notifié en 2016, la chambre avait souligné l'absence de prise en considération de la manière de servir pour l'octroi de plusieurs primes, recommandant à la commune de Clermont-Ferrand d'adopter le nouveau régime indemnitaire issu du décret n°2014-513 du 20 mai 2014.

La commune de Clermont-Ferrand a tardé à satisfaire à ses obligations légales et à donner suite à la recommandation de la chambre. Elle a cependant révisé son régime indemnitaire et mis en œuvre le RIFSEEP par délibération du 9 novembre 2018, emportant effet au 1^{er} avril 2019. L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui constitue la première composante du nouveau régime a été structurée originellement autour de dix groupes de fonctions hiérarchisés, puis sur la base de neuf groupes par délibération du 16 décembre 2020. Les fonctions occupées par les fonctionnaires appartenant au même corps sont réparties au sein des neuf groupes, en considération des trois critères professionnels énoncés à l'article 2 du décret du 20 mai 2014 : encadrement, coordination, pilotage et conception ; technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; sujétions particulières et degré d'exposition de certains types de postes au regard de l'environnement extérieur ou de la proximité. Quatre groupes de fonctions recouvrent les corps relevant de la catégorie A, trois groupes concernent les corps relevant de la catégorie B et deux groupes intéressent les corps relevant de la catégorie C.

L'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dispose que l'IFSE et le complément indemnitaire annuel (CIA) sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par l'arrêté du 27 août 2015.

La délibération susmentionnée du 9 novembre 2018 prévoit le versement d'une IFSE additionnelles dans deux cas : lorsqu'un agent exerce des fonctions de régisseur (il perçoit dans ce cas une IFSE additionnelle spécifique aux régies d'avances et/ou de recettes), ou

⁴¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴² Sont exclus du régime indemnitaire : les agents vacataires et contrats occasionnels (décret 88-145 du 15 février 1988), et les agents recrutés sur la base d'un contrat aidé relevant du droit privé.

⁴³ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État et arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret précité.

⁴⁴ Application au 1^{er} janvier 2016 pour les attachés, les rédacteurs, les éducateurs, les animateurs territoriaux ; application au 1^{er} janvier 2017 pour les ingénieurs, agents de maîtrise et adjoints techniques territoriaux.

lorsqu'un agent exerce des missions en supplément de son métier principal, liées à la planification du travail ou à la gestion administrative, ou qu'il développe une expertise spécifique (il perçoit alors une IFSE additionnelle dite de référent de service).

Selon les précisions apportées par les services ordonnateurs, l'indemnité de référent de service correspond de fait à une indemnité spécifique de technicité. Cette indemnité, comme celle bénéficiant aux régisseurs, entre dans les exceptions prévues par l'arrêté du 27 août 2015. Par ailleurs, la délibération du 9 novembre 2018, déterminant les modalités de déploiement du RIFSEEP, précise expressément que les primes de vacances d'été et de Noël, qui étaient consenties au titre des avantages collectivement acquis sur le fondement de l'article 111⁴⁵ de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, sont maintenues au profit des agents clermontois.

En son volet intéressant le complément indemnitaire annuel, la même délibération méconnaît le cadre réglementaire de référence, en ce qu'elle fixe un montant unique de CIA à 10 € par an et par agent, alors qu'un tel complément indemnitaire lié à la manière de servir et à l'engagement professionnel, ne peut être, par définition, que variable. La chambre invite en conséquence la commune de Clermont-Ferrand à poursuivre le déploiement du RIFSEEP, en instaurant une part de CIA tenant compte effectivement de la manière de servir des agents, et susceptible donc de modulation selon l'appréciation portée et consignée lors de l'évaluation professionnelle annuelle.

À la lecture du rapport n°42 de présentation, accompagnant la délibération du 9 novembre 2018 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP à compter du 1er avril 2019, il apparaît que la commune « a pris l'engagement d'instaurer une clause de sauvegarde », consistant pour « chaque agent qui bénéficiait, avant l'entrée en vigueur du RIFSEEP, d'un régime indemnitaire fixe mensuel plus favorable que celui prévu par le RIFSEEP », à maintenir « à titre individuel le montant de son régime indemnitaire fixe mensuel ». La commune a ainsi décidé, de façon explicite et non ambiguë, de conserver à titre individuel le montant indemnitaire alloué antérieurement au RIFSEEP, faisant application des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984⁴⁶.

Interrogée sur les conséquences de la mise en œuvre du RIFSEEP en termes d'impact sur le niveau des charges de personnel, la commune a estimé que son surcoût pouvait être estimé pour l'année 2021 à 992 000 €, montant à rapprocher d'une masse salariale de quelque 92 M€.

6.7- L'action sociale

L'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale, pose le principe de la mise en œuvre d'une action sociale par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au bénéfice de leurs agents.

Certaines prestations d'action sociale au profit du personnel de la commune sont gérées directement par les services municipaux et d'autres par le comité d'activités sociales et culturelles (CASC).

⁴⁵ Cet article a autorisé le maintien d'avantages acquis ayant le caractère de complément de rémunération mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de ladite loi.

⁴⁶ « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'État servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire ».

Les agents titulaires et stagiaires, ainsi que les agents non-titulaires qui justifient d'une présence continue dans la collectivité d'au moins six mois, peuvent bénéficier des prestations sociales proposées par la commune de Clermont-Ferrand. En outre, les agents retraités continuent de bénéficier des diverses prestations proposées.

Le dernier bilan social disponible, afférent à l'exercice 2019, recense l'ensemble des dépenses d'action sociale exposées en faveur du personnel par la commune. Elles ont atteint une enveloppe globale de 3,3 M€, soit de l'ordre de 650 € par agent bénéficiaire, dont le tableau ci-après retrace le coût par type d'interventions.

Tableau 34 : Recensement des prestations d'action sociale

	en € en 2019
Prestations versées directement par la commune	
Prime de départ à la retraite	278 722
Prime pour la médaille du travail	20 319
Prime de mariage	5 664
Prime de naissance	8 599
Prêts immobiliers	1 561
Participation aux frais de transport en commun	75 659
Prime de vacances	1 126 225
Prime de fin d'année	1 120 775
Prise en charge des repas des agents	381 427
Aides aux vacances (attribuée par famille)	5 637
Prestations pour enfants handicapés	23 890
Chèques emploi service universel	189
Subventions versées au CASC (fonctionnement)	273 285
Dépenses assurées pour le CASC (loyer, charges...)	32 878
Total	3 354 831

Source : bilan social 2019 de la commune.

Il ressort de ce document de synthèse, inséré au bilan social, que les primes de vacances d'été et de Noël, accordées sur le fondement de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, sont présentées audit bilan en tant que de prestations sociales, alors qu'il s'agit d'éléments indemnitaires constituant des compléments de rémunération.

Par ailleurs, le précédent examen de la gestion avait analysé de façon approfondie et critique le dispositif particulier d'aides remboursables bénéficiant aux agents clermontois. Avait ainsi été relevés, d'une part, une carence de suivi et d'identification des aides et, d'autre part, le caractère irrégulier du dispositif alors en vigueur adossé sur une régie du centre communal d'action sociale.

À la suite de la recommandation d'amendement adressée à la ⁴⁷collectivité par la chambre, le conseil municipal de Clermont-Ferrand a adopté le 23 juin 2017 une délibération définissant les conditions d'octroi et les modalités de mise en paiement des aides remboursables, dont peuvent bénéficier les agents municipaux. Dorénavant versées directement par la commune, les aides donnent lieu à remboursement selon un dispositif de recouvrement par précompte sur salaire.

7- ANNEXES

7.1- ANNEXE 1 : Écart entre prévisions budgétaires et réalisations pour certains chapitres de la section de fonctionnement

Tableau 35 : la qualité de la prévision budgétaire au chapitre 011 « charges à caractère général »

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévision	37 128	36 559	31 028	29 226	28 960	28 494
Réalisation	33 816	33 178	27 637	26 634	26 645	23 132
Écart	3 312	3 381	3 391	2 592	2 315	5 362

Source : comptes administratifs

Tableau 36 : la qualité de la prévision budgétaire au chapitre 012 « charges de personnel »

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévision	109 220	110 712	89 193	90 805	91 592	89 912
Réalisation	108 125	108 278	88 854	90 445	91 558	88 971
Écart	1 095	2 234	339	360	34	942

Source : comptes administratifs

Tableau 37 : la qualité de la prévision budgétaire au chapitre 73 « impôts et taxes »

En K €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévision	136 934	145 946	113 455	114 349	117 595	119 367
Réalisation	137 845	145 827	114 956	116 348	119 905	120 268
Écart	-911	119	-1 501	-2 000	-2 309	-901

Source : comptes administratifs

7.2- ANNEXE 2 : Typologie des emprunts selon la charte « Gissler »

STRUCTURES Indices sous-jacents	(1) INDICES EN EUROS	(2) INDICES INFLATION française ou zone euro ou écart entre ces indices	(3) ÉCARTS D'INDICES zone euro	(4) INDICES HORS ZONE euro et écarts d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	(5) ÉCARTS D'INDICES hors zone euro
(A) Taux fixe simple. Taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (CAP) ou encadré (tunnel).	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros
(B) Barrière simple. Pas d'effet de levier.	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros
(C) Option d'échange (SWAPTION).	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros
(D) Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé.	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros
(E) Multiplicateur jusqu'à 5.	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits	Nombre de produits
	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours	% de l'encours
	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros	Montant en euros



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr