



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE CHARVIEU-CHAVAGNEUX (Département de l'Isère)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 17 octobre 2022.

## AVANT-PROPOS

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 Charvieu-Chavagneux pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

La chambre a porté une attention particulière à :

- la situation financière de la commune ;
- le pilotage de l'administration communale (outils et moyens) ;
- l'efficacité de la gestion et notamment la capacité à anticiper et programmer les actions et interventions ;
- l'exercice par la commune de ses compétences jeunesse et éducation ;
- la qualité de la gestion en termes de régularité, de qualité du service rendu à l'usager et de probité.

Le présent contrôle a été engagé par lettre du 10 février 2021, adressée à M. Gérard Dézempte, ordonnateur en fonction. Par lettre du 18 novembre 2021, le maire a été informé du changement de l'équipe de contrôle. Un entretien de présentation avec celle-ci s'est tenu le 8 février 2022.

Un premier questionnaire a été envoyé le 5 mars 2021 à la commune. M. Dézempte a fait part, par courrier en date du 11 mars 2021, enregistré au greffe le 15 mars 2021, de ses difficultés à répondre aux demandes, difficultés à nouveau évoquées dans un courriel de mars 2021, invoquant notamment des destructions de documents par des agents ayant quitté la collectivité.

Le déroulement de l'instruction a confirmé l'impossibilité pour la commune de retrouver et transmettre nombre de documents et d'en identifier les causes, abordées plus en détail dans le rapport, comme un système d'information daté et l'absence de règles communes de classement et d'archivage.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 avril 2022 avec le maire de la commune. Le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 27 avril 2022, a été transmis à la commune le 20 mai 2022. Par courrier reçu à la chambre le 1<sup>er</sup> juin et enregistré au greffe le même jour, l'ordonnateur a demandé un délai pour produire sa réponse, invoquant notamment le départ imminent de sa directrice générale des services (DGS). Par courrier du 8 juin, le président de la chambre a accordé un délai jusqu'au 20 août 2022.

Des extraits ont également été envoyés, le 20 mai, à onze destinataires, concernés à divers titres par certaines des observations provisoires.

Des communications administratives ont été adressées le 25 mai 2022 à M. le Préfet de l'Isère, la présidente de la CNIL, la directrice Académique des services départementaux de l'éducation nationale et le directeur de l'URSSAF de Rhône-Alpes.

Les extraits ont fait l'objet de dix réponses, parvenues à la chambre dans le délais requis.

L'ordonnateur a déposé à la chambre le 17 août 2022 un dossier constituant sa réponse, enregistré le jour même au greffe.

Il n'a pas été demandé d'audition, ni de consultation des pièces déposées au greffe.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 17 octobre 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.



## TABLE DES MATIÈRES

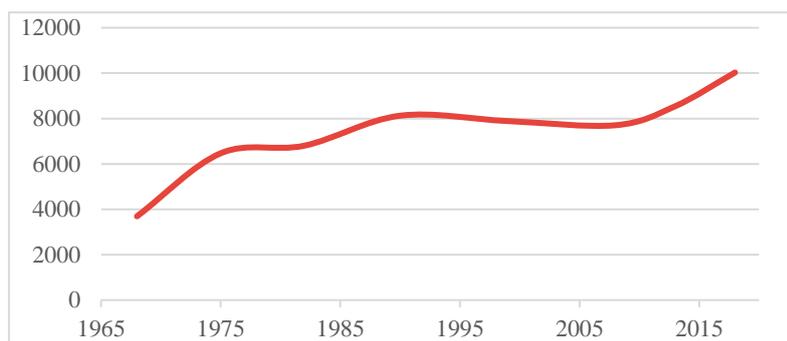
SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS .....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE .....	7
2 UNE GOUVERNANCE PEU TRANSPARENTE .....	9
2.1 Le conseil municipal et le règlement intérieur .....	9
2.2 Les indemnités des élus .....	10
2.3 Le risques juridiques portant sur les délégations .....	11
2.4 Une confusion entre la gestion d'un mouvement politique et la gestion communale .....	13
2.4.1 L'acquisition de matériels .....	13
2.4.2 La situation de fichiers informatiques .....	14
2.4.3 La mobilisation de l'administration communale .....	14
3 UNE ADMINISTRATION SANS OUTILS DE PILOTAGE .....	15
3.1 La gestion du courrier .....	16
3.2 La gestion des archives .....	17
3.3 Un système d'information inadapté aux enjeux .....	17
3.3.1 L'absence préjudiciable d'une fonction informatique au sein de la commune .....	18
3.3.2 Le sous-investissement en matière de système d'information .....	19
3.3.3 Un système d'information non maîtrisé, dépendant des prestataires .....	20
3.3.4 La sécurité informatique, insuffisamment prise en compte .....	20
3.3.5 La non prise en compte des contraintes réglementaires .....	21
3.3.6 Un service numérique rendu aux usagers perfectible .....	22
4 UNE FRAGILE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	23
4.1 Une fonction ressources humaines sous-encadrée .....	23
4.2 Des effectifs de la commune insuffisants et instables .....	24
4.2.1 Un faible taux d'administration .....	24
4.2.2 Un renouvellement élevé pour l'encadrement .....	25
4.2.3 La difficulté à stabiliser un organigramme .....	25
4.2.4 L'information du conseil municipal sur les ressources humaines .....	26
4.3 Un temps de travail à préciser .....	27
4.3.1 Un absentéisme important .....	27
4.3.2 Des heures supplémentaires souvent irrégulières .....	28
4.4 Un régime indemnitaire à clarifier .....	29
4.4.1 Le régime indemnitaire antérieur au RIFSEEP .....	29
4.4.2 La mise en œuvre du RIFSEEP .....	29
4.5 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire .....	30
4.6 Des pratiques irrégulières pour les avantages en nature .....	31
4.7 La responsabilité sociale de l'employeur et ses obligations en matière de déontologie .....	31
4.7.1 La mise en œuvre des règles de déontologie .....	31
4.7.2 L'égalité femme-homme et la diversité .....	32
4.7.3 Les obligations de l'employeur en matière de relations sociales .....	33

5	LA FRAGILITÉ JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE .....	34
5.1	Un processus à sécuriser .....	34
5.2	Le contrôle d'un échantillon de marchés supérieurs à 25 000 € HT .....	37
6	LA POLITIQUE DE SUBVENTIONS .....	38
6.1	La répartition des subventions .....	38
6.2	La réglementation applicable .....	39
6.3	Des règles peu transparentes pour l'attribution des subventions .....	39
7	UNE COMPÉTENCE ÉDUCATION ET JEUNESSE PEU INVESTIE PAR LA COLLECTIVITÉ.....	40
7.1	La nécessaire mise en conformité de l'accueil des jeunes enfants .....	41
7.2	Le retard en matière de mise en accessibilité aux enfants à mobilité réduite .....	43
7.3	Un patrimoine peu entretenu, souvent vétuste, des équipements insuffisants, du mobilier inadapté .....	44
7.4	Les ATSEM et l'appréciation du « service rendu ».....	48
8	UNE GESTION FONCIÈRE, IMMOBILIÈRE ET PATRIMONIALE DÉFAILLANTE.....	49
8.1	Le suivi des acquisitions et des cessions.....	49
8.2	L'opération centre commercial /station de carburant / station de lavage .....	50
8.3	Un éclairage public longtemps vétuste .....	52
8.4	La situation des établissements communaux recevant du public.....	53
8.4.1	Rappels juridiques .....	53
8.4.2	La situation des ERP communaux à Charvieu-Chavagneux .....	54
9	LA POLITIQUE DE PRÉVENTION CONTRE LA DÉLINQUANCE ET LES INCIVILITÉS .....	55
9.1	Une vidéoprotection inopérante .....	56
9.1.1	Rappels juridiques .....	56
9.1.2	La vidéoprotection à Charvieu-Chavagneux : un dispositif insuffisamment encadré ....	57
9.2	La police municipale.....	59
9.2.1	La réglementation en matière d'armement .....	59
9.2.2	Des locaux vétustes.....	59
10	UNE PRÉPARATION TARDIVE FACE AU RISQUE NUCLÉAIRE.....	60
11	DES FINANCES PEU MOBILISÉES POUR INVESTIR .....	62
11.1	L'information budgétaire .....	62
11.1.1	L'information du conseil municipal et des citoyens .....	62
11.1.2	Le rapport d'orientation budgétaire .....	62
11.1.3	Les annexes budgétaires du compte administratif .....	63
11.1.4	La publicité des données financières et budgétaires .....	63
11.2	Les taux de réalisation et les opérations de fin d'exercice.....	64
11.3	Une situation financière solide qui n'est pas mise au service de l'investissement.....	65
11.3.1	Des ressources en progression constante .....	66
11.3.2	Un faible niveau de dépenses.....	69
11.3.3	Le niveau des investissements limité à la seule épargne disponible.....	70
	ANNEXES .....	73

## SYNTHÈSE

Située au nord du département de l'Isère, en troisième couronne de Lyon, et à proximité de la zone d'attractivité économique aéroportuaire de Lyon-Saint Exupéry, la commune de Charvieu-Chavagneux a connu une forte hausse de sa population depuis une cinquantaine d'années, singulièrement depuis les années 2000. Elle compte au dernier recensement près de 10 500 résidents permanents.

**Graphique n° 1 : Évolution de la population communale depuis 1968**

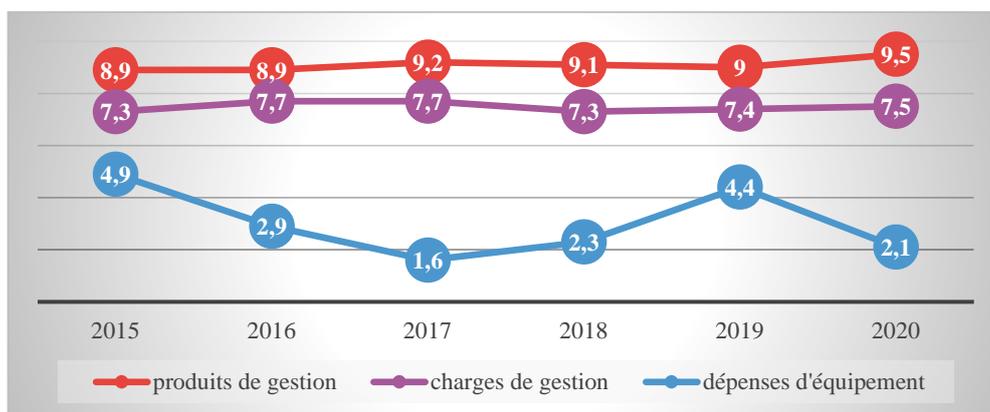


Source : Insee 2020, recensements de la population

Chef-lieu de canton et ville centre de la communauté de communes Lyon-Saint-Exupéry en Dauphiné (LYSED), Charvieu-Chavagneux assume des fonctions de centralité structurantes en termes d'équipement et de services.

### *Des finances solides mais un sous-investissement chronique*

La commune a donné depuis de nombreuses années la priorité à des finances saines, sans endettement, reposant sur une bonne maîtrise des dépenses. Cette politique a permis, sur les cinq dernières années, de garder stables les taux d'imposition. L'épargne dégagée par la commune a servi à financer des investissements, sans recours à l'emprunt.

**Graphique n° 2 : Évolution des produits, charges et investissements (en M€)**

Source : comptes de gestion

Toutefois, le choix de limiter le financement des investissements à la seule épargne dégagée n'a pas permis à la commune d'accompagner la croissance des besoins d'une population en augmentation et de maintenir les infrastructures publiques en bon état.

C'est le cas notamment pour la politique « éducation et jeunesse ». Le patrimoine scolaire est peu entretenu, souvent vétuste, avec des équipements insuffisants et du mobilier inadapté. Les écoles ne disposent pas des équipements numériques indispensables pour les enseignements. Enfin, six établissements scolaires sur huit ne sont pas accessibles aux élèves à mobilité réduite, alors que la réalisation de tels travaux est une obligation pour la commune.

Le même constat est établi pour la politique de prévention contre la délinquance et les incivilités. La vétusté des locaux de la police municipale ne permet pas de garantir la sécurité des personnels et de leurs équipements, notamment celle des armes et des munitions.

L'éclairage public, longtemps vétuste, a fait l'objet d'une rénovation importante, imposée par le respect de la réglementation, à défaut d'une planification régulière de travaux de maintenance et de gros entretien.

De plus, la commune ne met pas en œuvre les recommandations et les préconisations de la commission de sécurité pour les établissements recevant du public, au risque de ne pas garantir la sécurité des usagers, notamment scolaires.

La commune devra donc élaborer très rapidement un plan pluriannuel d'investissement permettant de remédier à ces situations, en mobilisant ses marges financières, voire sa capacité d'emprunt si nécessaire.

### ***Une commune sous administrée, sans outils prospectifs ni de pilotage***

Le taux d'administration de la commune est inférieur aux moyennes nationales. Le sous-effectif de l'administration communale est aggravé par des difficultés de recrutement.

Ces constats expliquent, en partie, les insuffisances dans l'exercice de certaines missions (gestion des ressources humaines, de l'archivage, fonction système d'information) relevées par la chambre.

L'administration communale souffre d'un taux de renouvellement élevé de ses personnels, notamment d'encadrement et de direction, qui ne permet pas de développer et de pérenniser les compétences d'expertise et de diagnostic nécessaires pour éclairer la prise de décision de l'exécutif local. Pour illustration, la collectivité n'est pas dotée d'outils de suivi et de programmation en matière de voirie ou de patrimoine immobilier, notamment scolaire.

La commune n'est pas non plus dotée d'un schéma directeur des systèmes d'information et l'inadéquation des matériels, techniques et usages induit un risque important en termes de sécurité, tout en privant les usagers et les personnels de l'administration communale du niveau de performance et de service attendu d'une collectivité de plus de 10 000 habitants.

Le manque de suivi et d'anticipation est particulièrement préoccupant lorsqu'il s'agit de garantir la conformité à la réglementation de la structure multi-accueil de jeunes enfants, des établissements recevant du public (parmi lesquels des établissements scolaires) ou encore de la prévention et de la préparation au risque nucléaire. Dans ces domaines, la commune a accusé ou accuse des manques ou retards inquiétants.

Sur le plan organisationnel, la commune de Charvieu-Chavagneux doit engager rapidement nombre de chantiers, parmi lesquels l'élaboration de procédures internes pour sécuriser et organiser l'activité des services, la définition d'outils de suivi et de pilotage de ses actions, et la clarification et la sécurisation des délégations de signature et de fonction notamment en matière contractuelle.

De nombreuses irrégularités sont favorisées par les faiblesses dans la gestion et l'organisation de la commune. La mise en cause par l'exécutif communal d'un encadrement supposé défaillant de l'administration ne saurait le dédouaner de sa responsabilité. La chambre rappelle que le code général des collectivités locales (CGCT) dispose que la commune est gérée par le conseil municipal, que le maire agit sur délégations et qu'il est le chef de l'administration communale dont il assure le recrutement et qui intervient sous son contrôle et sa responsabilité.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : Mettre fin à l'utilisation de moyens municipaux pour la gestion d'Ensemble Pour la France.

**Recommandation n° 2** : Respecter les obligations fixées par le code du patrimoine en matière de conservation et de valorisation des archives publiques.

**Recommandation n° 3** : Doter la commune d'une fonction système d'information (SI) et produire un schéma pluriannuel du développement du SI.

**Recommandation n° 4** : Engager la modernisation des équipements informatiques et de téléphonie.

**Recommandation n° 5** : Mettre en place une politique de sécurité et une charte d'usage, renforcer les outils de protection, former les agents et sécuriser le local informatique et les sauvegardes.

**Recommandation n° 6** : Poursuivre la démarche de mise en conformité au RGPD (règlement général sur la protection des données).

**Recommandation n° 7** : Respecter la législation (code de la commande publique) en matière de calcul des seuils permettant de déterminer les règles de publicité et de mise en concurrence à respecter pour chaque achat.

**Recommandation n° 8** : Définir et respecter un processus complet des achats de la commune conforme au droit applicable.

**Recommandation n° 9** : Finaliser le règlement d'attribution des subventions et assurer la publicité des subventions accordées sur son site internet.

**Recommandation n° 10** : Rendre les établissements scolaires conformes aux normes, règles et attentes de la communauté éducative.

**Recommandation n° 11** : Renforcer sans délai le suivi et la mise en œuvre des recommandations et préconisations formulées par la commission de sécurité dans le cadre des visites de contrôle (initial ou périodique) des établissements recevant du public (ERP) communaux.

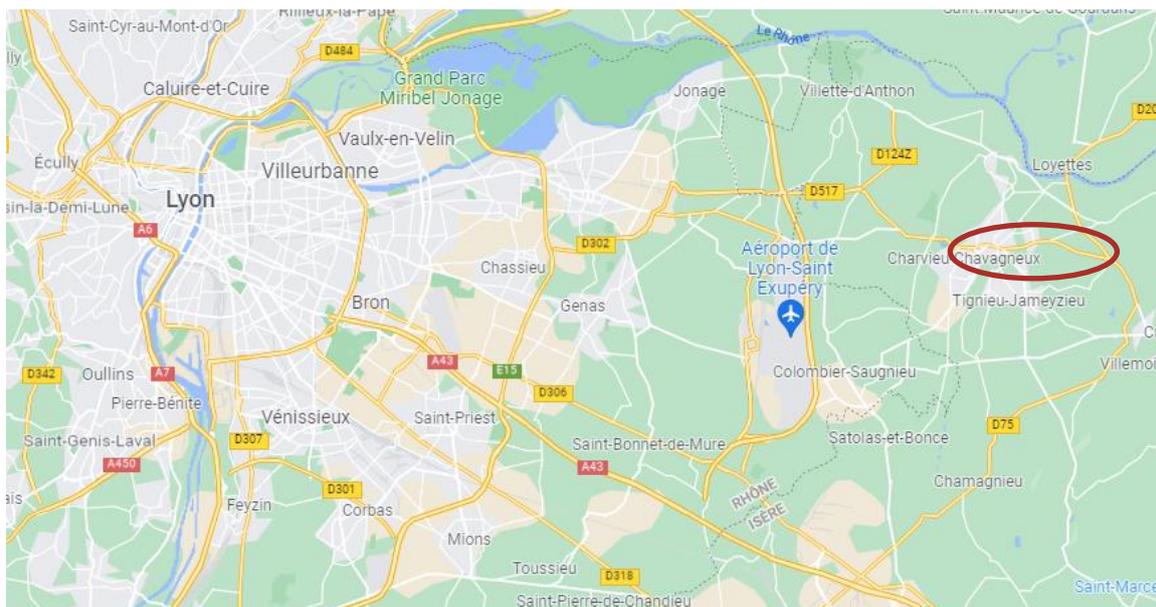
**Recommandation n° 12** : Installer la police municipale dans des locaux garantissant sa sécurité et celle de ses équipements.

**Recommandation n° 13** : Établir un plan pluriannuel des investissements.

# 1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Charvieu-Chavagneux est née de l'absorption de Chavagneux-Montbertrand par Charvieu en 1961. Chef-lieu de canton et commune-centre de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre<sup>1</sup>, la commune se situe au nord-ouest du département de l'Isère.

**Carte n° 1 : Localisation de la commune de Charvieu-Chavagneux.**



Source : google maps

Comptant 10 500 habitants en 2021, la commune connaît une évolution démographique importante depuis les années 2000, portée par un solde migratoire fortement positif. L'augmentation de la population (près de 1 500 habitants supplémentaires entre 2013 et 2018) est accompagnée d'une hausse importante du nombre de logements.

**Tableau n° 1 : Évolution de la population et de la densité moyenne entre 1968 et 2018**

	1968	1975	1982	1990	1999	2008	2013	2018
Population	3 691	6 470	6 804	8 126	7 889	7 705	8 544	10 029
Densité (hab/km <sup>2</sup> )	426,7	748,0	786,6	939,4	912,0	890,8	987,7	1 159,4

Source : INSEE

En 2018, les deux tranches d'âge les plus représentées sont les 30-44 ans (23,9 %) et les 0-14 ans (24,8 %), qui sont également celles qui ont le plus augmenté durant la période,

<sup>1</sup> La LYSED : Lyon-Saint-Exupéry en Dauphiné.

renforçant le potentiel d'enfants à scolariser. L'exercice de la compétence scolaire présente donc un intérêt manifeste pour la commune et a été analysé par la chambre.

Le territoire a un passé industriel illustré notamment par l'installation dans les années 1850, par Etienne Grammont, d'une fabrique de production de fils d'acier. Néanmoins, en 2018, l'industrie ne représente plus que 31,2 % de l'emploi total contre 40,6 % dix ans auparavant, le départ d'entreprises importantes dans les années 1980 n'étant qu'en partie compensé. Les autres secteurs d'activité progressent, à l'exclusion du tourisme<sup>2</sup>.

Globalement, l'emploi a baissé de 13 % sur le territoire communal en dix ans<sup>3</sup> et 87,5 % des actifs ayant un emploi travaillent hors de la commune.

Les équipements sont nombreux et ont fait l'objet d'un examen particulier par la chambre. Le territoire compte ainsi trois écoles maternelles, trois écoles élémentaires, un groupe scolaire, un restaurant scolaire (et trois antennes cantine scolaire), deux gymnases, trois terrains de sport, une piscine couverte (intercommunale depuis 2016), un complexe sportif, trois espaces multifonctionnels, une bibliothèque, un centre de loisirs et une structure multi-accueil.

Située dans la zone d'attractivité de la grande banlieue lyonnaise, sa proximité avec le pôle économique de l'aéroport international Lyon-Saint-Exupéry constitue un atout indéniable, sous réserve d'exploiter ce potentiel de développement, notamment en garantissant les infrastructures nécessaires aux acteurs économiques, à l'accueil d'actifs et de leurs familles.

Enfin, la commune compte sur un projet - ancien et relancé récemment et porté par la région Auvergne-Rhône-Alpes - de prolongement de la ligne de tramway T3 (Métropole de Lyon), prévoyant deux arrêts sur le territoire de la commune.

**Photo n° 1 : Projet ferroviaire reliant Charvieu-Chavagneux à Lyon**



Source : Le progrès.

<sup>2</sup> La commune n'offrant aucune place d'hébergement touristique en 2020.

<sup>3</sup> Le territoire compte 1 650 emplois en 2018 pour 4 700 actifs résidents dont 520 chômeurs au sens du recensement.

## 2 UNE GOUVERNANCE PEU TRANSPARENTE

### 2.1 Le conseil municipal et le règlement intérieur

Au cours de la période sous contrôle, le conseil municipal a été réuni en moyenne six fois par an, dans le respect des règles de convocation et de tenue des séances. A la demande de la préfecture, fin 2020, des améliorations ont été apportées sur l'information des élus concernant l'ordre du jour et la publication des comptes rendus de séance et les délibérations qui sont publiés sur le site internet de la collectivité dans des délais assez courts, depuis 2017.

En 2015, le conseil municipal est composé de 29 élus, issus de la seule liste présente aux élections locales de 2014. En 2020, la liste d'opposition qui réunit 36 % des suffrages, est représentée au conseil municipal par cinq élus, dont deux siègent également à la communauté de commune Lyon-Saint-Exupéry en Dauphiné (LYSED), sur les 11 conseillers communautaires de la commune.

Le procès-verbal de conseil a été régulièrement approuvé courant 2020, mais l'opposition n'approuve pas celui du conseil du 29 décembre 2020. Celle-ci conteste la fiabilité de la retranscription (conseil du 16 mars 2021). Les procès-verbaux du 6 avril 2021 et du 5 mai 2021 ne font pas l'objet de contestation mais de vote contre.

Trois règlements intérieurs du conseil municipal ont été appliqués depuis 2015, adoptés par délibérations du 30 juin 2014 et du 20 octobre 2020, soit dans les six mois suivant l'élection du nouveau conseil municipal, et le dernier en 2021. Le débat sur le nouveau règlement en 2020 a donné lieu à une vingtaine de demandes d'amendement de l'opposition, toutes rejetées. Les évolutions par rapport à celui de 2014 ont concerné :

- l'expression « de droit » avant l'ouverture d'un scrutin limitée à trois minutes ;
- le temps de parole des membres du conseil municipal pour les questions orales ayant trait aux affaires de la commune passe de dix à cinq minutes ;
- les modalités du droit d'expression dans le magazine municipal ;
- la constitution de groupe conditionnée à un minimum de cinq membres au lieu de deux ;
- la création de seulement deux commissions obligatoires (la commission d'appel d'offres et la commission d'adjudication). Les dix commissions thématiques et facultatives instituées en 2014 sont supprimées<sup>4</sup>.

Par courrier du 17 décembre 2020, la sous-préfecture de la Tour-du-Pin a rappelé à la commune quelques principes de fonctionnement du conseil municipal, et notamment l'obligation de diffusion des procès-verbaux ou comptes rendus des conseils municipaux ainsi que le droit d'expression des groupes d'élus dans les supports d'information de la commune.

---

<sup>4</sup> Afin de permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée municipale, la composition des différentes commissions doit respecter le principe de la représentation proportionnelle dans les communes de 1 000 habitants et plus, un siège au minimum revenant à chaque composante du conseil.

Le 16 mars 2021, un nouveau règlement intérieur a donc été adopté. Il précise les modalités d'expression des groupes dans le magazine municipal, revient sur la limitation du temps de parole de trois minutes pour les explications de vote mais maintient celle de cinq minutes (temps de parole). D'après les comptes rendus de conseils municipaux ultérieurs, l'opposition a introduit une requête en annulation de ce règlement intérieur auprès du tribunal administratif.

Par un courrier du 10 juin 2021, la sous-préfecture relève que la présentation retenue dans le magazine municipal pour les groupes de la majorité<sup>5</sup> entretient la confusion entre groupes et commissions municipales, commissions qui dans les faits n'existent pas. Elle invite le maire à créer ces commissions « d'étude » qui permettraient d'éclairer les travaux du conseil municipal. En 2022, ces commissions n'ont pas été créées.

La chambre observe que le règlement intérieur qui organise le fonctionnement des instances communales et précise les droits des groupes d'élus ne fait pas consensus. Les temps de débats sont réduits au minimum légal. L'ensemble de ces éléments ne semble pas de nature à favoriser l'expression démocratique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que deux des trois groupes avaient changé leur dénomination. « Affaires sociales, animation, sport et santé » devient le groupe : « L'avenir solidaire et actif à Charvieu-Chavagneux », et « sécurité travaux et urbanisme » devient « L'avenir en sécurité à Charvieu - Chavagneux ». A l'estime de la chambre, cette modification ne remet pas en cause le constat d'un déficit de lieux d'échanges et de débat, et prolonge la confusion entre commissions de travail et groupes, tels qu'exposés dans le magazine municipal.

## 2.2 Les indemnités des élus

L'article L. 2123-17 du CGCT dispose que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* ». Toutefois, afin de compenser la perte de revenus inhérente à l'exercice des fonctions électives, le législateur a prévu un régime d'indemnités de fonction<sup>6</sup> fixées par délibération du conseil municipal dans les trois mois qui suivent son installation, à l'exception de celles du maire qui sont désormais fixées automatiquement au taux maximal en vigueur. Il est conseillé que cette délibération soit complétée d'un tableau nominatif annexé récapitulant l'ensemble des indemnités allouées par fonction (maire, adjoint, conseiller délégué). Des majorations peuvent également être accordées par un vote distinct, notamment lorsque la commune est le siège du bureau centralisateur du canton, comme c'est le cas à Charvieu-Chavagneux.

---

<sup>5</sup> Le magazine municipal du printemps 2021 a publié la tribune du groupe d'opposition, ainsi que la tribune de trois autres groupes constitués par la majorité (groupe « progresser pour Charvieu », groupe « affaires sociales, animation sport et santé », et le groupe « sécurité, urbanisme »).

<sup>6</sup> Défini aux articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Depuis 2019<sup>7</sup>, la loi prévoit une information annuelle obligatoire du conseil municipal portant sur l'ensemble des indemnités de fonction perçues par les élus municipaux, exprimée en euros (y compris au titre de leur participation à des sociétés publiques locales ou des syndicats).

A la suite des élections municipales de 2020, la fixation du niveau des indemnités a été source d'échanges avec les services de l'État chargés du contrôle de légalité, ceux-ci rappelant qu'il est conseillé de désigner expressément et précisément les bénéficiaires et les montants des indemnités.

Le montant des indemnités est conforme aux dispositions légales.

**Tableau n° 2 : Taux et niveau des indemnités votées par le conseil municipal**

<i>Depuis 2020</i>			
	Maire	Adjointes	Conseillers délégués (si 8)
<i>Taux maxi légal en % de l'indice terminal de la grille FP (hors majoration)</i>	55 %	22 %	Selon enveloppe globale
<i>Taux voté par le conseil municipal</i>	55 % + majoration de 15 %	22 % adjointes 1 à 6, 11 % adjointes 7 et 8 + majoration de 15 %	2,75 %
<i>Montant brut de l'indemnité mensuelle perçue en €</i>	2 460 €	984 € adjointes 1 à 6 492 € adjointes 7 et 8	123 €

Source : CGCT, délibérations de la commune de Charvieu-Chavagneux, contrôle CRC

### 2.3 Le risques juridiques portant sur les délégations

La chambre a constaté :

- des confusions entre délégations de signature et de fonction ;
- la signature de documents, notamment contractuels, par des personnes ne disposant pas de délégation ;
- l'exercice par des élus de fonctions relevant classiquement de cadres administratifs (notamment en matière d'encadrement de services).

Les délégations ont fait l'objet de délibérations régulières du conseil municipal.

Au cours de la période contrôlée, certaines délégations ont été étendues, temporairement ou durablement, sans toujours de lien évident avec leur champ d'origine, voire dans des domaines relevant de l'organisation administrative.

<sup>7</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

La multiplication des délégations temporaires ne facilite ni la lisibilité ni la compréhension des responsabilités par les services administratifs, les élus du conseil municipal, et in fine les citoyens. Un exemple est donné par la succession de délégations accordées à Mme Katia Serrano, cinquième puis troisième adjointe, initialement déléguée à l'«*animation, loisirs, culture*»<sup>8</sup>, dont la délégation a été étendue en octobre 2020 à «*la direction du personnel communal, étude, suivi et gestion des dossiers*» suite à la vacance du poste de DGS, et qui s'est vue confier sept délégations supplémentaires pour représenter le maire dans le cadre d'opérations immobilières en 2019, puis une autre en 2020.

Il serait plus opérationnel d'éviter les délégations successives et de leur préférer une délégation générale par thématique, comme les opérations immobilières.

Sur le plan réglementaire<sup>9</sup> :

- il relève des missions du DGS de « diriger l'ensemble des services de la commune », sous l'autorité du maire, ce qui implique notamment la direction et le pilotage du personnel communal ;
- les délégations de signature sont accordées aux personnels administratifs, alors que les délégations de fonctions sont accordées, par le maire, à un ou plusieurs autres élus, adjoints ou membres du conseil municipal.

La commune doit respecter cette distinction pour se conformer à la réglementation, mais aussi pour éviter la confusion entre administration communale et élus exerçant un mandat électif. La DGS nommée en novembre 2021 a rappelé ces règles et a notamment demandé d'être invitée aux entretiens de recrutement. Le maire lui a signifié quelques jours plus tard que les ressources humaines ne relevaient plus de ses missions.

Mme Serrano, au titre de sa délégation en matière de personnel, signe l'ensemble des documents en la matière, y compris des actes courants concernant son époux ou ses fils.

Enfin, la chambre a relevé un point de fragilité juridique important découlant de la signature d'actes, hors de toute délégation, par exemple par un directeur de cabinet ou lorsque Mme Serrano intervient dans le processus de traitement de la dépense, hors de sa délégation (le contrôle sur place exhaustif des 200 premiers mandats payés par la commune en 2020 a établi qu'elle avait signé à tort une cinquantaine d'entre eux). De même, en matière d'exécution contractuelle, la signature hors délégation d'ordres de service et d'autres pièces telles que des factures fait courir le risque de placer l' élu en situation de conflit d'intérêts dès lors que les entreprises concernées sont également employeurs de proches.

Dans ce contexte, la chambre rappelle que :

- les risques de conflit d'intérêts pesant sur l'autorité territoriale en cas d'acte administratif pris en faveur de « proches » au sein de la collectivité doivent être entendus de façon extensive ;

---

<sup>8</sup> Voir arrêté 98/2014 du 29 mars 2014 et arrêté du 23 mai 2020.

<sup>9</sup> Voir notamment article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

- les élus sont soumis aux obligations définies à l'article L. 111-1-1 du CGCT relatif à la charte de l'élu local<sup>10</sup> et doivent notamment veiller à exercer leurs fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.

## 2.4 Une confusion entre la gestion d'un mouvement politique et la gestion communale

### 2.4.1 L'acquisition de matériels

M. Dézempte a créé en 1998 le parti politique « Ensemble Pour la France » (EPF). La chambre a relevé une « porosité » entre la gestion du parti et la gestion communale s'agissant de l'utilisation des moyens de la mairie au profit d'EPF, notamment en matière informatique.

Pour illustration, le réseau informatique communal héberge des documents de gestion du parti (procès-verbaux des assemblées générales, listes des cotisants et donateurs, projets de tract, discours du président, courriers divers).

La commune et EPF ont acquis respectivement un dupli-copieur (le même modèle, d'après les factures) fin 2013, auprès du même fournisseur. Les factures font pourtant état d'écart de prix significatifs qui interrogent, quand bien même tout fournisseur est libre de consentir des remises :

- 2 033 € TTC pour le matériel acheté par EPF (matricule DD2232800040) ;
- 12 575 € TTC pour le même matériel acheté par la commune.

Les factures d'entretien et de copies indiquent que la commune a pris en charge les paiements liés au matériel du parti, a minima en 2017, 2018 et 2019.

La commune n'ignore pas l'illégalité de cette prise en charge, comme l'illustrent les échanges en 2017 entre le DGS et le fournisseur auquel il est demandé de « refaire » une attestation à l'ordre du parti politique EPF, et non à la commune.

---

<sup>10</sup> « [...] Charte de l'élu local.

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité.
2. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.
3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.
4. L'élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins.
5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.
6. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné [...] ».

En réponse aux observations de la chambre, le maire de la commune a indiqué que c'est par négligence que le duplicopieur du parti EPF a été livré et stocké à la mairie jusqu'en septembre 2019, et que ce dernier a de fait été utilisé par la commune, pour ses besoins.

La chambre constate que cette confusion d'utilisation confirme l'irrégularité de cette situation.

#### 2.4.2 La situation de fichiers informatiques

Le réseau informatique de la commune contient des comptes rendus de réunion, tracts et courriers, de listes nominatives des membres du parti, de ses adhérents et donateurs. La chambre a également relevé la présence de fichiers nominatifs, avec adresses et numéros de téléphone, intitulés marocains-vienne-2005.xls, liste-arméniens.xls ou petition-immigration-2005.xls, par exemple, dont la destination ou l'utilisation éventuelle interroge et qui sont en contradiction avec les règles de protection des données individuelles rappelées par la CNIL.

L'hébergement de bien d'autres fichiers à caractère politique (fichier des adhérents de partis politiques, notamment) et qui semblent dénués d'intérêt communal interroge également au regard de la protection des données personnelles, indépendamment de leur ancienneté.

En réponse aux observations de la chambre, un ancien directeur de cabinet a précisé que ces fichiers, très anciens, correspondaient à des listes d'adresses constituées pour l'invitation à des cérémonies officielles, listes parfois constituées à partir des fichiers électoraux. L'ordonnateur précise quant à lui que ces fichiers ont été détruits et qu'ils étaient stockés dans un répertoire non utilisé.

La chambre rappelle que depuis la loi du 6 janvier 1978, dite « Informatique et Libertés », la détention et l'exploitation de fichiers nominatifs est particulièrement encadrée. Dans sa nouvelle rédaction (1<sup>er</sup> juin 2019), son article 6 précise « *Il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique...* ». Elle précise les dispositions à prendre dans le cadre du règlement général sur la protection des données (RGPD), qui renforcent les obligations des gestionnaires de données (Cf. Infra).

Il convient que la commune s'y conforme sans délai.

#### 2.4.3 La mobilisation de l'administration communale

Le financement du parti est assuré en partie par des cotisations d'élus. Cette pratique est courante, mais la mobilisation des moyens de l'administration communale pour recouvrer ces cotisations interroge (appel à cotisation par courrier à entête de la mairie et signé du maire, demande de remise du chèque à la secrétaire du maire ; liste des cotisants constituée à partir d'un fichier transmis par le service des ressources humaines), implication de directeurs de cabinet dans la gestion d'EPF dans leur cadre professionnel.

Cette confusion entre commune et parti politique est manifeste pour l'accueil le 5 novembre 2021 d'un écrivain-polémiste au gymnase de la commune, initié par le maire, puis organisé notamment par le parti politique EPF. Des fournisseurs sollicités ont adressé leurs factures à la commune parfois libellées au nom de la commune (la chambre a pu s'assurer qu'aucune de ces factures n'a été payée par la commune). Pour clarifier les modalités de fonctionnement entre commune et parti, le directeur financier a précisé les règles par mail à l'adjointe en charge des ressources humaines.

L'accueil du polémiste a été assuré au gymnase municipal mis à disposition gratuitement par la commune, une délibération votée à l'unanimité le 2 novembre offrant cette possibilité à tous les candidats aux élections présidentielle ou législatives. La chambre souligne que le jour de la manifestation, la personne accueillie n'avait pas déclaré sa candidature à l'élection présidentielle (elle a été rendue publique le 30 novembre), et que dans ce cas, les organisateurs auraient dû s'acquitter d'une redevance. L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) dispose en effet que toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance.

Face à cette utilisation détournée des moyens municipaux, comme à la nature des informations stockées sur les serveurs de la commune, la chambre invite le maire à mettre bon ordre à ces dérives.

**Recommandation n° 1 : Mettre fin à l'utilisation de moyens municipaux pour la gestion du parti politique Ensemble Pour la France.**

### 3 UNE ADMINISTRATION SANS OUTILS DE PILOTAGE

L'implication des agents de la mairie n'a pas suffi à compenser les difficultés à produire les documents demandés ou même à répondre à l'ensemble des questions posées par la chambre dans le cadre du contrôle.

A l'occasion de l'ouverture du contrôle, le maire a anticipé ces difficultés dans une lettre à la chambre, la commune pâtissant depuis 2015, selon lui, « *d'un déficit de compétences et d'insuffisances professionnelles graves au niveau de la fonction de Directeur Général des Services* », auxquelles il aurait eu « *beaucoup de difficultés à remédier* » en raison de problèmes de santé. Dans un courriel complémentaire du 29 mars 2021, des soupçons de destruction de documents par un ancien DGS sont évoqués.

La chambre rappelle que les délégations de signature comme de fonctions ne constituent pas des causes exonératoires de la responsabilité de l'autorité territoriale. Aux termes de la loi (articles L. 2122 du CGCT), elles sont toujours accordées « *sous sa surveillance et sa responsabilité* ». Enfin, le CGCT prévoit que la commune est gérée par le conseil municipal et que le maire agit sur délégations : il est le chef de l'administration communale, il choisit ses collaborateurs et il est responsable de l'action de l'exécutif municipal.

Par ailleurs, le caractère répétitif des « *insuffisances professionnelles graves* » ainsi dénoncées, interroge quant à l'absence d'adoption de mesures correctives pour éviter leur récurrence, singulièrement s'agissant des accusations de destruction de documents publics, qui est sanctionnée par le code pénal.

En 2016, le DGS alerte sur les « *problématiques organisationnelles de la commune* », et notamment sur l'absence d'organigramme et le déficit d'encadrement, une « *procédure d'embauche [...] essentiellement axée sur des embauches d'opportunité* », et une gestion du personnel insuffisante (dont l'absence d'entretiens individuels). Il signale d'autres anomalies : le budget n'est pas « *un document cohérent de prévision budgétaire* », l'« *intervention d'adjoints en dehors du cadre de leur délégation* » qui nuit à la cohérence de la chaîne hiérarchique, ou encore la nécessité de formaliser les relations avec la communauté de communes pour « *éviter l'écueil du détournement de fonds de publics ou de la prise illégale d'intérêts [...]* ».

En 2022, nombre de ces dysfonctionnements perdurent. La commune, pourtant victime d'un détournement de fonds à hauteur de 250 k€ ayant donné lieu à une condamnation pénale, n'est toujours pas dotée d'une « *procédure de contrôle de gestion* » ni d'une « *procédure d'audit interne ou externe* ».

Outre les constats liés au système d'information, la commune n'a été en mesure de produire un registre des courriers qu'à partir de l'exercice 2018 et les multiples changements d'effectifs notamment encadrants n'ont pas été formalisés dans un organigramme régulièrement mis à jour (un seul document, daté d'avril 2019).

La commune est invitée à mettre en place une organisation structurée lui permettant de définir, de sécuriser et de fluidifier son fonctionnement au service de l'exercice de ses missions.

### **3.1 La gestion du courrier**

L'enregistrement, le suivi et le classement du courrier sont essentiels au bon fonctionnement de toute organisation, à plus forte raison en période de renouvellement des effectifs.

La commune a fourni un « registre numérique » de courrier mis en service en octobre 2018. Il s'agit d'une feuille d'enregistrement sur tableur. L'outil permet de consulter les courriers de l'année, préalablement scannés, mais il ne dispose d'aucune autre fonctionnalité et semble loin de satisfaire aux requis techniques et aux fonctionnalités attendues dans une commune de 10 000 habitants.

La chambre a demandé à consulter une série de courriers arrivés en amont de sa mise en place mais aucun des courriers demandés n'a pu être retrouvé.

Ce constat interroge quant à la capacité de la commune à assurer un suivi des courriers des citoyens, en particulier dans la cadre des dispositions de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), qui pose le principe général que le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande peut valoir décision d'acceptation.

### 3.2 La gestion des archives

L'ordonnateur a déclaré que certains documents avaient été détruits par des agents ayant quitté la commune.

L'article L. 1421-3 du CGCT dispose que les communes sont propriétaires de leurs archives à l'exception de l'état civil et du cadastre, propriétés de l'État. Civilement et pénalement, qu'il agisse en tant qu'exécutif de la collectivité ou au nom de l'État, le maire est responsable des archives communales et la conservation des archives fait partie des dépenses obligatoires du budget<sup>11</sup>.

La collectivité, en dépit des « mauvaises expériences » déclarées et des alertes des autorités compétentes, n'a pas défini en 2022 de règles communes de classement et d'archivage.

Plus précisément, en avril 2019, après que la commune a dénoncé la disparition d'archives publiques, la directrice des archives départementales de l'Isère avait demandé au maire de prendre plusieurs mesures parmi lesquelles celles de procéder à un « *récolement minutieux des dossiers présents* » et de solliciter les archives de l'Isère pour procéder à un état des lieux, établir des répertoires et mettre en place des méthodes d'archivage fiables pour les dossiers papier comme électroniques.

En mars 2020, les constats dressés à l'occasion du diagnostic du centre de gestion sont préoccupants.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que les démarches qui avaient été entreprises n'ont pas abouti ; pas plus que le recrutement d'un archiviste resté sans suite. Le conseil départemental rappelle, en réponse aux observations de la chambre, les conditions de son intervention, limitée réglementairement ici au diagnostic et au conseil.

En pratique, en 2022, la commune n'a pas poursuivi ce chantier. La chambre rappelle la responsabilité de la commune qui doit assurer la conservation et la mise en valeur des archives publiques communales<sup>12</sup>.

**Recommandation n° 2 : Respecter les obligations fixées par le code du patrimoine en matière de conservation et de valorisation des archives publiques.**

### 3.3 Un système d'information inadapté aux enjeux

La commune ne dispose pas des outils nécessaires à son bon fonctionnement, comme l'illustre la situation de son « système d'information ».

---

<sup>11</sup> L. 2321-2 du CGCT.

<sup>12</sup> L. 212-6 du code du patrimoine : « *Les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur [...]* ».

### 3.3.1 L'absence préjudiciable d'une fonction informatique au sein de la commune

La commune de Charvieu-Chavagneux ne dispose pas d'un service chargé de la gestion informatique. Cette fonction n'est pas identifiée et aucun agent n'est chargé spécifiquement du suivi du système d'information. Par ailleurs, la commune n'a pas mis en place de prestation d'infogérance de nature à pallier l'absence d'un service informatique.

La commune possède un parc informatique de 102 postes. La moitié des postes est affectée aux services municipaux, l'autre moitié est dédiée aux écoles. Le système d'information de la commune comprend plusieurs applications métiers pour assurer les missions de gestion interne ou de services aux usagers.

Pour l'acquisition du matériel informatique, son installation et sa maintenance, la commune fait appel à un prestataire local, société spécialisée dans la commercialisation d'équipements informatiques et de logiciels bureautiques. L'effectif de cette société est d'une personne. Ses interventions ne sont pas encadrées par un contrat définissant les prestations et les responsabilités des parties. Les achats de matériel et des prestations associées ne sont pas faits dans le cadre d'une mise en concurrence, la commune faisant appel de façon systématique à ce même prestataire.

L'acquisition, la mise en place et la maintenance des applications métiers sont effectuées directement par les services concernés auprès des éditeurs de logiciels spécialisés. La quasi-totalité des applications est hébergée chez les éditeurs dans le cadre d'un contrat de maintenance.

La commune n'a élaboré ni schéma stratégique, ni plan pluriannuel d'investissement. Confrontée à l'inadéquation de son système d'information avec les besoins d'une commune de sa taille, la direction générale a consulté plusieurs fournisseurs de services numériques, qui ont formulé des propositions. Néanmoins, cette démarche n'est pas fondée sur une expression formalisée des besoins de la collectivité mais sur une simple demande de devis. L'absence d'une fonction informatique au sein de la commune ne lui a pas permis de se doter de compétences internes, en mesure d'éclairer les choix, d'accompagner les services et d'assurer une cohérence du système d'information. Le système d'information s'est construit de manière empirique, sans vision stratégique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la réflexion est en cours pour internaliser et mutualiser une fonction informatique avec la LYSED plutôt que de recourir à un prestataire externe, et fait part de sa décision de recruter un agent chargé de la gestion de l'assistance informatique.

La chambre prend note de ces engagements et invite la commune à faire aboutir rapidement sa réflexion.

**Recommandation n° 3 : Doter la commune d'une fonction système d'information et produire un schéma pluriannuel du développement du système d'information.**

### 3.3.2 Le sous-investissement en matière de système d'information

Le système d'information de la commune se caractérise par l'absence d'un réseau informatique commun et d'un référentiel unique pour la gestion des utilisateurs. Des solutions de contournement ont été mises en place afin de permettre le travail collaboratif ; il s'agit d'opérations manuelles de création de comptes utilisateurs et de gestion des habilitations. Seul le prestataire maîtrise ces configurations, qui ne font l'objet d'aucune documentation.

Les matériels ne sont pas homogènes et ne présentent pas les mêmes caractéristiques techniques<sup>13</sup>. Cette hétérogénéité rend les mises à jour complexes. Les licences permettant l'utilisation des logiciels sont également hétérogènes. A titre d'exemple, des licences du système d'exploitation Windows de type « famille » sont présentes dans le parc informatique. Les équipements réseaux sont peu sophistiqués et ne permettent pas de réaliser des paramétrages plus complexes, pourtant exigés dans le cadre d'un réseau ayant une centaine de postes informatiques et plusieurs applications.

Le système de téléphonie est basé sur une technologie analogique utilisant le réseau téléphonique commuté (RTC). La technologie actuelle et majoritairement utilisée dans les organisations est la téléphonie via internet (VoIP). La commune, alertée par la fin programmée du RTC, a entrepris un audit de la téléphonie pour envisager une évolution technologique. Cet audit révèle également des coûts de communications élevés dus à l'usage de la téléphonie analogique et le manque de maîtrise des lignes en service. L'étude a estimé les économies potentielles à 34 900 € sur une dépense annuelle totale de 82 893 € en frais de télécommunications.

L'équipement numérique éducatif ne répond pas aux obligations du code de l'éducation (voir *infra* partie relative à l'exercice de la compétence scolaire) : il est composé d'un parc de postes datant de 2014 et 2015, les salles de classe ne sont pourvues d'aucune connexion internet (seules les salles informatiques disposent d'un accès internet) et la commune n'a pas élaboré de stratégie pour le numérique éducatif. Néanmoins, une demande de subvention a été faite dans le cadre du plan de relance pour financer des équipements numériques pour les écoles. Dans ce cadre, la commune envisage l'acquisition de tableaux blancs numériques (TBI), à charge pour elle de financer les travaux de câblage.

Le réseau de vidéoprotection actuel est hors service (voir *infra* point relatif à la vidéoprotection) et présenterait de nombreuses fragilités s'il était opérationnel : locaux inadaptés, sécurisation rudimentaire du dispositif<sup>14</sup> ; les tests effectués sur site ont montré l'obsolescence du système de visionnage et le manque de maîtrise interne du système, la commune n'ayant plus de contrat de maintenance depuis plusieurs années.

Au regard de la situation, la chambre appelle la commune à se doter d'un réseau et des équipements informatiques conformes à l'état de l'art, à poursuivre la réflexion engagée sur la

---

<sup>13</sup> Parc composé de postes assemblés de pièces de marques peu utilisées ou inconnues, comme le relève le rapport de la société Multivision sollicitée par la commune pour effectuer diagnostic en octobre 2020.

<sup>14</sup> Lors du contrôle sur place, l'accès à la salle s'est révélé difficile, les services concernés ayant égaré les clefs.

téléphonie et à élaborer une stratégie d'équipement des écoles en concertation avec les partenaires de l'éducation nationale.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que les dispositions ont été prises avec l'intervention de deux sociétés prévues à l'automne 2022 pour remédier à certaines carences. Il considère néanmoins que son réseau informatique permet le travail collaboratif et que les matériels déployés sont adaptés aux besoins de chaque service.

La chambre insiste sur la nécessité et l'urgence à moderniser les équipements informatiques et la téléphonie.

**Recommandation n° 4 : Engager la modernisation des équipements informatiques et de téléphonie.**

### 3.3.3 Un système d'information non maîtrisé, dépendant des prestataires

La commune n'a pas été en mesure ni de décrire précisément son matériel informatique ni de fournir une liste précise de ses applications métiers. Seule une cartographie partielle du réseau et une liste succincte de matériels ont été produites par le prestataire externe. Les services utilisateurs des applications métiers n'ont pas formalisé de procédures permettant de décrire de façon précise le fonctionnement des processus métiers, d'autant plus que certaines tâches ne reposent que sur une seule personne. C'est notamment le cas de l'élaboration de la paie et de la gestion de la carrière des agents. Cette lacune représente un risque pour la continuité du service.

Le fonctionnement du système d'information repose sur plusieurs prestataires dont un principal qui réalise 80 % de son chiffre d'affaires avec la commune de Charvieu-Chavagneux. Progressivement, ce prestataire est devenu l'interlocuteur privilégié des services pour toutes les demandes liées au système d'information, y compris sur le périmètre des applications métiers. Or ce prestataire n'est pas mandaté pour accompagner les services dans leurs relations avec les éditeurs de logiciels spécialisés. En effet, les factures de maintenance, à défaut de contrat, ne mentionnent pas de prestations liées aux applications métiers. En l'absence de compétences internes en matière de système d'information ou d'une assistance à maîtrise d'ouvrage externe indépendante, à l'image de l'étude sur l'évolution de la téléphonie, la commune n'est pas en mesure d'assurer la cohérence de son SI et reste en forte dépendance de ses fournisseurs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la continuité du service et la maintenance des applications ne sont pas menacées.

La chambre insiste sur la dépendance de la commune aux fournisseurs en matière de système d'information et sur les risques qui en découlent.

### 3.3.4 La sécurité informatique, insuffisamment prise en compte

La commune n'a pas mis en place de politique de sécurité du système d'information (PSSI) ni de charte informatique au sein des services. De plus, elle n'a pas entrepris de

sensibilisation des utilisateurs, dans un contexte international alarmant en matière de cybercriminalité.

Sur le plan de la sécurité des locaux informatiques, l'essentiel des équipements techniques est dans un local à usages multiples. L'accès à ces équipements n'est pas sécurisé, ils ne sont pas isolés. Le serveur de sauvegarde des documents des services est placé en dehors de l'armoire technique sans fixation. Ces locaux ne sont pas pourvus de dispositifs de climatisation et de lutte contre l'incendie.

Concernant les dispositifs techniques de sécurité, la commune s'est récemment équipée d'un système de filtrage des échanges entre le réseau interne et le réseau internet. Cette protection de premier niveau est insuffisante. Les postes informatiques sont équipés d'un antivirus gratuit, inclus dans le système d'exploitation Windows. L'acquisition d'un système antivirus évolué et disposant de mises à jour régulières est fortement recommandé en matière de cybersécurité.

S'agissant des écoles, la chambre a constaté (voir infra partie relative à l'exercice de la compétence scolaire) des lacunes dans le dispositif de filtrage des accès à internet des publics scolaires. Elle appelle la vigilance de la commune sur la protection des mineurs et sur la sécurité juridique des enseignants qui les encadrent<sup>15</sup>.

La commune a mis en place des sauvegardes des données des services qui sont effectuées quotidiennement. La capacité de stockage est limitée à 30 jours. Ces sauvegardes, qui ne sont pas déconnectées du réseau, pourraient être détruites en cas d'attaque numérique. Pour les sauvegardes des applications hébergées chez les éditeurs, la commune n'est pas en mesure de décrire la politique de sauvegarde et ne dispose pas de copies ni de clauses de réversibilité<sup>16</sup>.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que les messageries sont désormais protégées et qu'une charte informatique est en cours d'élaboration. Concernant le local informatique, la commune indique que les travaux de mise en sécurité vont être lancés.

Compte tenu des enjeux, la chambre rappelle le caractère prioritaire de ces chantiers qui ne peuvent être différés.

**Recommandation n° 5 : Mettre en place une politique de sécurité et une charte d'usage, renforcer les outils de protection, former les agents et sécuriser le local informatique et les sauvegardes.**

### 3.3.5 La non prise en compte des contraintes réglementaires

Le règlement général sur la protection des données (RGPD), applicable depuis le 25 mai 2018, renforce les obligations de transparence des traitements et de respect des droits des personnes et affirme une logique de responsabilisation des acteurs de traitement des données.

<sup>15</sup> Article 1242 du code civil.

<sup>16</sup> La récupération de la jouissance de ses données à la fin d'un contrat d'hébergement.

Ainsi, en tant que responsable de traitement, le maire doit démontrer, en cas de contrôle de la commission nationale informatique et liberté (CNIL), sa conformité au RGPD. Outre la désignation d'un délégué à la protection des données (DPO), un ensemble de documents doit être élaboré et tenu à jour. Cette documentation concerne le traitement des données personnelles, l'information des personnes et les contrats définissant les rôles et responsabilités des acteurs.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un cabinet spécialisé a été nommé DPO le 2 mai 2022, nomination validée par la CNIL. Ce cabinet va poursuivre la démarche, ce que la chambre l'encourage à faire rapidement.

**Recommandation n° 6 : poursuivre la démarche de mise en conformité au RGPD.**

### 3.3.6 Un service numérique rendu aux usagers perfectible

L'accès au service public local est de plus en plus numérique. A l'instar d'autres collectivités, la commune de Charvieu-Chavagneux offre des démarches en ligne aux usagers. L'espace FEEL (famille, éducation, enfance, loisirs) constitue le principal service. Les familles fréquentant les structures municipales ne peuvent réserver des places que pour les activités périscolaires et de loisirs. En revanche, les inscriptions en ligne ne sont pas possibles. Le paiement en ligne n'est pas mis en place. Or le décret n° 2018-689 du 1<sup>er</sup> août 2018 rend obligatoire à partir de 2019 un service de paiement en ligne pour les usagers dès lors que les recettes perçues par la commune sont supérieures à 50 000 € (ce qui est le cas ici).

La dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme, obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, a été mise en place par la commune par l'acquisition d'une application hébergée.

La prise de rendez-vous en ligne pour le dépôt des demandes des documents d'identité est disponible sur le site de la commune.

Pour le reste des démarches administratives, il n'existe pas de services en ligne propres. La commune a fait le choix d'utiliser le co-marquage. Cette démarche permet aux usagers de bénéficier de l'intégralité des informations liées aux démarches administratives nationales enrichies des informations locales (service concerné le plus proche, adresse, horaires d'ouverture). Le co-marquage permet également de renvoyer les usagers vers des services en ligne, ne relevant pas des compétences de la commune, mis en place par différents services de l'État. Ainsi, le co-marquage permet à la commune de bénéficier de toutes les informations produites par le service-public.fr à un coût très faible et d'offrir en un site unique l'ensemble des démarches locales et nationales.

Les services en ligne disponibles sur le site de la commune sont également accessibles en format mobile, sur tablettes ou smartphones. Leur ergonomie est satisfaisante. En revanche, la solution FranceConnect, proposée par l'État pour sécuriser et simplifier plus de 1 000 services en ligne, n'est pas utilisée par la commune. Le plan de relance permet à toutes les communes qui en font la demande d'obtenir le financement pour sa mise en place, ce que

l'ordonnateur déclare avoir fait récemment, en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Les outils en place, notamment l'espace FEEL, offrent un potentiel élevé en matière de services en ligne en direction des familles. Cependant, le manque de stratégie en la matière et d'accompagnement des agents aboutit à une offre de service modeste pour une commune de cette taille.

## **4 UNE FRAGILE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **4.1 Une fonction ressources humaines sous-encadrée**

Entre 2015 et avril 2019, le service de ressources humaines est sous la responsabilité d'un adjoint administratif, recruté en 2011, qui encadre également le service des finances. Cet agent a quitté la collectivité en 2019 suite à des détournements de fonds. En avril 2019, une rédactrice est recrutée pour encadrer le « pôle ressources » (finances, marchés publics et RH). Elle s'est mise en disponibilité en décembre 2020. Depuis 2021, l'intérim des fonctions d'encadrement du « pôle » est assuré par un agent de catégorie C, également chargé de la mission « finances ».

Depuis 2015, les effectifs affectés aux ressources humaines sont passés de quatre à deux agents, par ailleurs peu expérimentés et peu formés du fait de leur affectation très récente. Ces agents assurent la gestion des personnels de la commune et du CCAS, soit près de 172 agents, relevant de corps, statuts et filières très différents.

Les effectifs et compétences actuels mobilisés par la commune sur le processus ressources humaines sont insuffisants. Cette fragilité ne peut être compensée par les effectifs encadrants compte tenu de leur taux de renouvellement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une nouvelle gestionnaire des ressources humaines a été recrutée le 1<sup>er</sup> août 2022, mais que deux agents ont quitté le service.

La chambre invite la commune à recruter rapidement sur les postes vacants.

## 4.2 Des effectifs de la commune insuffisants et instables

### 4.2.1 Un faible taux d'administration

La population de la commune a augmenté au cours de la période contrôlée (près de 1 500 habitants supplémentaires), mais les effectifs communaux en équivalent temps plein travaillé ont diminué entre 2015 et 2020.

En 2020, la commune emploie autant de personnes physiques qu'en 2015, mais davantage à temps non complet ou sur des contrats courts.

**Tableau n° 3 : Nombre d'agents et d'ETP communaux en 2015 et en 2020**

<i>Au 31/12</i>	2015		2020	
	Nombre	ETP	Nombre	ETP
<i>Titulaire</i>				
<i>Catégorie A</i>	2	2	2	2
<i>Catégorie B</i>	2	2	1	1
<i>Catégorie C</i>	52	49	47	45
<i>Contractuels</i>				
<i>Catégorie A</i>	0	0	2	2
<i>Catégorie B</i>	6	4	0	0
<i>Catégorie C</i>	64	40	74	38
<i>Total</i>	126	97	126	88

Source : Tableau rempli par la commune.

La structure de la communauté de travail est également marquée par un niveau d'encadrement très bas chez les agents titulaires : deux cadres A en 2015 et 2020 ; deux agents de catégorie B en 2015, un en 2020.

Aux fins de comparaison :

- au niveau national en 2019<sup>17</sup>, le taux d'administration des communes de 5 000 à 10 000 habitants est de 14,5 ETP/1 000 habitants<sup>18</sup>, contre 9/1 000 en 2020 pour Charvieu-Chavagneux ;
- une étude du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 2016, recensait une moyenne de 4,5 % de cadres A dans les effectifs des communes de 3 500 à 9 999 habitants (5,9 % pour les plus de 10 000). Ce taux est de 1,6 % à Charvieu-Chavagneux.

<sup>17</sup> Source Insee-SIASP 2019.

<sup>18</sup> 16,9 pour les 10 000 – 20 000.

Le taux d'administration et le niveau d'encadrement sont inférieurs aux moyennes constatées dans des communes similaires, alors que la population communale et les besoins d'administration augmentent au cours de la période.

#### 4.2.2 Un renouvellement élevé pour l'encadrement

Les effectifs sont marqués par une forte instabilité de l'encadrement supérieur. Pour illustration, quatre directeurs généraux des services (DGS) se sont succédé depuis 2015, la responsable du « pôle ressources », arrivée en 2019, a quitté la collectivité en 2020, tout comme la responsable du pôle social. Le responsable du service marché (agent de catégorie A) et l'agent en charge des finances (qui assure donc également l'intérim de l'encadrement des ressources humaines) ont moins de deux ans de présence sur leur poste. Durant la période sous contrôle, trois directeurs de cabinets se sont succédés.

Ce taux de renouvellement du personnel encadrant pèse sur les possibilités de structuration de l'administration communale et sur le déploiement d'un « couple » exécutif/chef de l'administration opérationnel et performant. Les « conditions » dans lesquelles ces départs successifs s'inscrivent ne facilitent pas un climat de travail serein pour les agents municipaux.

En réponse à ces constats, l'ordonnateur rappelle les très grandes difficultés qu'il a à recruter dans sa commune.

#### 4.2.3 La difficulté à stabiliser un organigramme

L'analyse des fichiers de paye sur la période 2016-2020 (les fichiers électroniques 2015 n'ont pas été transmis) a mis en évidence un renouvellement des effectifs important<sup>19</sup> : seuls 27 % des agents présents en 2020 l'étaient déjà en 2016.

**Tableau n° 4 : Tableau des entrées-sorties des agents dans la collectivité**

<i>Période 2016-2020</i>	<b>Nombre d'agents</b>
<i>Agents entrés</i>	35
<i>Agents entrés et sortis</i>	22
<i>Agents sortis</i>	28
<i>Agents présents sur toute la période</i>	32
<i>Total 2016-2020</i>	117

Source : fichiers de paye de 2016 à 2020, traitement CRC

En février 2022, 11 agents encadrants ou responsables d'unité et présents en milieu d'année 2019 avaient quitté depuis la collectivité.

<sup>19</sup> Seuls ont été retenus pour l'analyse les agents qui ont travaillé 12 mois sur l'ensemble de la période, consécutivement ou non, pour ne pas prendre en compte les emplois temporaires ou les contrats courts.

Cet important renouvellement des effectifs doit inviter à en rechercher les causes et devrait conduire la commune à se doter de procédures internes permettant de garantir la continuité du service public dans de bonnes conditions, en garantissant aux nouveaux arrivants une connaissance minimale des process et des outils. Elle a indiqué ne pas en être dotée pour l'instant.

Pour la période 2015-2021, un seul organigramme daté d'avril 2019<sup>20</sup> a été transmis à la chambre (complété en février 2022 par des projets « papier » que la chambre a pu consulter, mais qui ne sont ni stabilisés, ni diffusés).

De fait, les changements réguliers des effectifs, qui rendent pourtant encore plus nécessaire une information « continue », voire en temps réel, des services et des usagers, ont précisément pour effet de rendre difficile l'arrêt d'un organigramme par la commune. Il s'agit pourtant d'un outil d'information et d'organisation essentiel.

Indépendamment de ces difficultés, la commune doit adopter et diffuser un organigramme et s'astreindre à sa mise à jour régulière.

#### 4.2.4 L'information du conseil municipal sur les ressources humaines

De nombreuses dispositions du CGCT visent à assurer l'information du conseil municipal sur les effectifs employés et de leur évolution.

Notamment, l'article L. 1611-9 du CGCT impose la tenue des débats d'orientation budgétaire et l'article L. 2312-1 dispose que celui doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, qui précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

S'agissant des documents relatifs aux personnels présents au budget prévisionnel et au compte administratif, l'article R. 2313-3 du CGCT impose une information régulière de l'assemblée délibérante en précisant le contenu des états devant être annexés, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1, parmi lesquels figure l'état du personnel.

Enfin, l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 portant disposition relatives à la fonction publique territoriale dispose que « les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. ... Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent. ».

Pour le cas particulier des emplois fonctionnels, en cas de décharge de fonction (pour les DGS notamment), l'autorité territoriale doit en faire état en conseil municipal.

La chambre observe que si ces dispositions réglementaires sont globalement respectées, les documents ne sont peu ou pas commentés, et, pour ce qui concerne les documents

---

<sup>20</sup> Le document de 2019 recense 38 postes, mais seulement 23 agents sont mentionnés (la majorité d'entre eux est positionnée deux, trois, voire quatre fois sur « l'organigramme »), un recrutement est « en cours » et trois postes vacants (service politique seniors ; halte-garderie ; école de musique).

budgétaires, ils sont lacunaires et manquent de cohérence (par exemple, les évolutions entre les tableaux concernant le personnel du CA et du BP sont peu compréhensibles, et peu cohérentes avec les différents tableaux des effectifs). La chambre observe toutefois une amélioration dans les documents depuis 2020.

### **4.3 Un temps de travail à préciser**

Durant la période sous contrôle, la commune a appliqué la réglementation en vigueur, sans adaptation spécifique. Les autorisations spéciales d'absence sont également conformes aux dispositions légales.

Le protocole de temps de travail, adopté par le conseil municipal le 17 juin 2019, a permis de réunir en seul document l'ensemble des dispositions applicables. Ce protocole appelle deux remarques :

- une imprécision subsiste dans le calcul sur le nombre de jours travaillés. Le jour de solidarité est ici considéré comme une journée de congé supplémentaire (c'est en fait un jour travaillé) ; il conviendrait de le soustraire du nombre de jours liés à l'aménagement du temps de travail (ARTT), s'ils existent, et modifier le total qui est erroné également ;
- il autorise le maire à accorder une « journée du maire » (dite exceptionnelle). Si elle est accordée, elle ajoute un jour de congé aux jours règlementaires et conduit à un temps de travail inférieur aux prescriptions légales (soit 1 607 heures).

La chambre invite la commune à repréciser les modalités de détermination du temps de travail du personnel communal, en respectant la durée légale du travail.

La chambre prend acte qu'en réponse à ses observations, l'ordonnateur indique qu'une délibération corrigeant ces erreurs sera proposée en septembre, à la demande de la préfecture qui a considéré que la délibération du 3 juin 2022 ne respectait pas la durée annuelle légale.

#### **4.3.1 Un absentéisme important**

Peu fiables, les données sur l'absentéisme fournies initialement par la commune ont été retravaillées sur la base des données brutes (suivi Sofaxis) fournies par le service des ressources humaines en 2022. Ces données sont très différentes de celles fournies initialement par la commune.

**Tableau n° 5 : Décompte des jours d'absence à Charvieu-Chavagneux**

<i>Année</i>	Congés maladie ordinaire	Arrêts de travail	ASA + covid	Absences pathologiques	Maternité	Accueil enfant
2020 <sup>21</sup>	2 661	426	51		6	
2021	1 916	693	133	4	195	

Source : commune et DRH commune

Les taux d'absentéisme pour 2020 et 2021 sont relativement élevés, sensiblement supérieurs aux taux constatés au niveau national, respectivement de 11,3 % et 9,9 %, hors maternité et longue maladie, contre 6,8 % au niveau national en 2020 (6,3 % en 2019).

Les sous effectifs constatés, accentués par un absentéisme conséquent, sont source de mal-être au travail et font courir des risques psycho-sociaux aux agents. Dans un courrier du 5 novembre 2021, le médecin de prévention de la commune exprimait ses craintes quant à la sérénité de la communauté de travail et son malaise apparent. Le médecin a ensuite été reçu par l'adjointe en charge des ressources humaines. Celle-ci a expliqué que les causes de ce malaise étaient circonstanciées, et certainement relatives aux récents dysfonctionnements générés par la DGS relevée de ses fonctions.

A l'estime de la chambre, l'antériorité des constats de renouvellement important des effectifs ou d'un absentéisme élevé, et leur persistance après son départ, indiquent plutôt que les causes sont plus globales et durables.

#### 4.3.2 Des heures supplémentaires souvent irrégulières

En 2015, la commune ne dispose pas d'un règlement relatif aux heures supplémentaires, ni de dispositif automatisé de contrôle des heures travaillées. Par la suite, une note de service produite par la DRH en 2019 rappelle les règles en la matière et les procédures à suivre. La commune n'a pu produire d'éléments assurant que la procédure décrite est bien mise en œuvre.

En pratique, cette note n'est pas forcément respectée et les heures supplémentaires sont également utilisées comme une voie de modulation de la rémunération. Ces heures « fictives » sont même une pratique admise, comme l'indiquent des échanges entre la DGS et la DRH.

Cette pratique de « compléments de rémunération » assurés par des heures supplémentaires récurrentes et mensualisées est mise en œuvre, indépendamment des horaires réellement effectués par l'agent. Par exemple, l'attribution au directeur financier d'heures supplémentaires le dimanche a fait l'objet d'un arrêté d'attribution en 2011 qui a eu cours jusqu'à sa mise à pied en 2019.

<sup>21</sup> Les données sont issues du fichier brut retraité par la CRC.

Les contraintes de service de certains postes peuvent expliquer la rémunération exceptionnelle d'heures supplémentaires ; leur caractère systématique est contestable et assimilable à un complément de rémunération irrégulier.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur considère quant à lui que toutes les heures supplémentaires sont justifiées par les contraintes de service. La chambre maintient que les nécessités de service ne peuvent justifier des volumes horaires et financiers si importants, payés par ailleurs sur simple certificat administratif et sur déclaration des agents.

## **4.4 Un régime indemnitaire à clarifier**

### **4.4.1 Le régime indemnitaire antérieur au RIFSEEP**

En début de période contrôlée, le régime indemnitaire des agents de la collectivité était fixé par une délibération de 2007 qui rappelle l'ensemble des dispositifs existants pour chaque filière, et leurs modalités d'attribution. La délibération ne fait que rappeler les dispositions réglementaires nationales, sans déclinaison sur le cas particulier de la commune, et sans précision sur les conditions de fixation du niveau de chacune des primes au personnel communal. Dans la pratique, le niveau des primes individuelles, les conditions d'accès et les modalités diverses d'applications restent à la discrétion du maire.

Une prime de fin d'année est également versée. Son montant annuel est fixé par l'assemblée délibérante. Cette prime est régulière si elle constitue un « avantage indemnitaire collectivement acquis ». Pour cela, elle doit avoir été instaurée avant l'entrée en vigueur de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et être versée à l'ensemble des agents. En effet, depuis cette date, les collectivités ne peuvent plus l'instaurer (CE, n° 77715 du 28 novembre 1990), ni modifier ou moduler ses conditions d'attribution lorsqu'elle existe (CE, n° 97549 du 1<sup>er</sup> octobre 1993).

Or, en l'espèce, la commune n'a pu produire de délibération antérieure à 1984 garantissant une base juridique certaine à cette prime.

### **4.4.2 La mise en œuvre du RIFSEEP**

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré par le décret du 20 mai 2014. Il s'impose à toutes les collectivités. Ce nouveau régime procède d'une logique d'unification, de simplification et de lisibilité, il est amené à se substituer à tous les régimes indemnitaires préexistants dans la commune. Il est composé de deux parts distinctes. L'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), qui en constitue la part principale, versée mensuellement sur la base des fonctions exercées, et le complément indemnitaire annuel (CIA) destiné à reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir.

La commune de Charvieu-Chavagneux a adopté ce nouveau régime indemnitaire en plusieurs étapes, au cours des exercices 2019 et 2020.

En 2019, elle a explicité la méthode de mise en œuvre en insistant sur la nécessité d' « *étudier chaque poste pour établir des groupes de fonction indépendante du grade* » ce qui implique d' « *étudier les postes de chaque agent ainsi que l'organigramme de la collectivité* ». Elle a également défini les groupes de fonctions ainsi que les plafonds annuels de l'IFSE pour les trois filières des catégories A et B et les montants maximum du CIA par groupes fonctions pour les catégories A et B des trois filières.

En 2020, elle a mis à jour le RIFSEEP pour les agents de catégorie A et B et a défini les montants plafonds de l'IFSE et du CIA pour les agents de catégorie C. Puis, une délibération du 20 octobre 2020 a modifié la modulation de l'IFSE pour prendre en compte les absences.

Sa mise en place et son application souffrent des mêmes lacunes que le dispositif antérieur. En effet, les délibérations successives qui l'instaurent reprennent les dispositions réglementaires générales mais elles ne précisent pas les modalités de détermination des niveaux individuels de prime, ne fixent pas de critères d'attribution, ni la liste des bénéficiaires, ou le niveau de prime par corps, grade ou fonction. Le CIA est prévu mais en pratique la possibilité de modulation n'est pas mise en œuvre, et la procédure d'évaluation annuelle des agents est peu « utilisée » alors qu'elle est obligatoire.

Enfin, la commune a maintenu la prime annuelle de fin d'année, sans base légale établie. Ce choix est en outre peu optimal en termes de simplification de la gestion du régime indemnitaire, et peu conforme à l'esprit d'unification du RIFSEEP.

La chambre invite la commune à clarifier et à simplifier le régime indemnitaire versé à ses agents.

#### **4.5 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire**

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été instituée par la loi n°91-73 du 18 janvier 1991 modifiée. Elle est attachée à certains emplois impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière. Elle cesse donc d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions concernées. Seuls les fonctionnaires sont éligibles. Le décret du 3 juillet 2006 décrit précisément les fonctions éligibles à la NBI.

Une vingtaine d'agents a bénéficié de la NBI pendant la période sous contrôle. Les secrétaires, responsables de service et agents d'accueil se sont vu attribuer des niveaux indiciaires correspondant à leurs fonctions.

La chambre note que les fonctions exercées par un agent ne semblent pas relever de la liste réglementaire précitée, certains arrêtés d'attribution ne mentionnant pas les missions exercées et ne permettent donc pas d'en identifier les fondements.

La chambre invite la commune à préciser les modalités d'attribution de la NBI.

## 4.6 Des pratiques irrégulières pour les avantages en nature

La chambre relève des pratiques irrégulières auxquelles la commune doit mettre fin.

Comme deux agents de la police municipale, le DGS de la commune en fonction entre 2015 et 2018 a bénéficié d'un logement de fonction pour « nécessité absolue de service », avantage non fiscalisé. Il s'agit d'un avantage en nature et sa valeur représentative est assujettie aux prélèvements obligatoires ; il est également soumis à l'impôt sur le revenu. Pour la DGS entrée en fonction fin 2021, cet avantage est bien fiscalisé.

S'agissant des agents de la police municipale, leurs feuilles de paye indiquent qu'ils sont logés par « nécessité absolue de service » et qu'ils cumulent une prime d'astreinte, ce qui est irrégulier. En réponse aux observations provisoires, la commune assure avoir mis fin à ce cumul.

Deux cadres en fonction entre 2018 et 2022 ont bénéficié de la mise à disposition d'un véhicule de service, d'une carte de carburant et d'autoroute pour leurs trajets domicile-travail. En février 2022, le véhicule avait parcouru 60 200 km. Dans les deux cas, une autorisation de remisage à domicile a été signée par le maire. Au-delà du caractère injustifié de l'attribution d'un véhicule de la commune qui fait fonction de véhicule de fonction, compte tenu des kilomètres effectués et par application du barème kilométrique de la DGI sur quatre ans, le coût pour la commune s'élève à 21 727 €. Dans le cas d'un véhicule de fonction, cet avantage serait fiscalisé.

## 4.7 La responsabilité sociale de l'employeur et ses obligations en matière de déontologie

### 4.7.1 La mise en œuvre des règles de déontologie

La loi de 2016<sup>22</sup> a renforcé les obligations déontologiques des agents publics. Ce mouvement s'est poursuivi avec la loi de 2019 relative à la transformation de la fonction publique<sup>23</sup>. Ces dispositions maintiennent à la fois l'obligation pour l'agent public de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, et l'interdiction d'exercer une activité professionnelle parallèle. Quelques aménagements sont possibles (productions d'œuvre de l'esprit, activité libérale), mais encadrés par la loi et le règlement (autorisations de cumul).

Depuis la loi de 2019 et un décret de 2020, ces obligations ont été renforcées pour l'agent public qui cesse, temporairement ou définitivement, son activité publique et exerce une activité privée. L'autorité administrative doit ainsi contrôler l'activité privée de l'agent en disponibilité, à la retraite, ou même démissionnaire. Dans ce cadre, saisie par l'agent, elle

---

<sup>22</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>23</sup> Loi n°2019-828 du 6 août 2019.

apprécie la compatibilité de l'activité privée envisagée avec les fonctions publiques exercées par l'agent au cours des trois dernières années.

En cas de doute, l'administration doit saisir le référent déontologue ; fonction ancienne créée par la loi de 1983. Ce référent est obligatoirement désigné par toute collectivité, en son sein ou à l'extérieur. Il a pour mission de conseiller les agents en matière de respect de leurs obligations déontologiques.

La chambre rappelle également que la prévention des conflits d'intérêts concerne tous les responsables et agents publics, qui doivent faire cesser immédiatement toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

L'instruction a mis en évidence la situation particulière d'un agent affecté aux services techniques, et placé en disponibilité pour convenance personnelle de juillet 2017 à avril 2020, date de son retour dans les effectifs communaux. Conjoint d'une adjointe de la commune, il a créé durant la période une entreprise individuelle à responsabilité limitée basée à Charvieu-Chavagneux, cette entreprise a assuré des prestations de services pour des entreprises fournisseurs récurrents de la commune. Cette situation est source de conflits d'intérêts potentiels.

En réponse aux observations de la chambre, l'agent a précisé que ses activités durant la période n'avaient pas concerné la commune et que son entreprise avait cessé son activité depuis 2020. La commune a quant à elle précisé que sans méconnaître les règles relatives à la déontologie, elle n'a pas noté d'incompatibilité entre les anciennes fonctions de l'agent et les activités qu'il a exercées durant sa disponibilité pour convenance personnelle.

#### 4.7.2 L'égalité femme-homme et la diversité

Invitée à « *expliquer et documenter (délibérations, plans d'actions, indicateurs et suivi, etc.) [sa] politique en matière d'égalité femme-homme et de diversité* », la commune n'a communiqué aucun élément relatif à la diversité.

S'agissant de l'égalité femme-homme, elle a indiqué : « *Seules les collectivités locales de plus de 20 000 habitants ont dû mettre en place un plan d'action pluriannuel pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. La population légale de la ville [...] authentifiée par décret est de 10 186 (population totale) au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. La ville [...] dont les services sont en pleine restructuration n'a pas encore entamé de réflexion [en la matière]. Mais cela fait partie des objectifs* ».

La chambre souligne que les dispositions en la matière ne se limitent pas à l'élaboration de plan et sont anciennes comme l'illustre le protocole du 8 mars 2013<sup>24</sup> relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la circulaire afférente. Ces dispositions sont applicables à l'ensemble des employeurs publics des trois versants de la fonction publique.

---

<sup>24</sup> Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique et circulaire du 8 juillet 2013 de mise en œuvre.

Depuis 2012, le comité technique de la collectivité doit notamment être le cadre d'une négociation pour la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Au-delà des obligations légales et autres incitations des pouvoirs publics, la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations constitue une pratique de bonne gestion pour les collectivités publiques qui se doivent, autant que possible, d'être exemplaires.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que les lignes directrices de gestion ont été adoptées en juin 2021, et que le volet égalité femmes-hommes est traité.

#### 4.7.3 Les obligations de l'employeur en matière de relations sociales

Contrairement à ses obligations, la collectivité n'a pas réuni de comité hygiène sécurité et conditions de travail (CHSCT) au cours de la période contrôlée<sup>25</sup>. Ce comité a pourtant des missions importantes, comme celles de contribuer à la santé physique et mentale et à la sécurité des agents et de veiller au respect des prescriptions légales en la matière.

S'agissant du comité technique, la commune n'a pu produire que deux comptes rendus de réunion pour la période 2015-2020 (établis en septembre et octobre 2020). La tenue d'autres réunions n'est donc pas démontrée. Par ailleurs, l'autorité territoriale doit présenter au comité technique, au moins tous les deux ans, un rapport sur l'état de la collectivité donnant lieu à débat. La commune n'a, dans ce cadre, produit qu'un seul rapport, qui aurait été présenté au comité technique en décembre 2015.

La chambre rappelle que la constitution et la sollicitation du comité technique étaient elles aussi obligatoires en application des articles 32 et 33 de loi de 1984 pour étudier des questions telles que l'organisation et le fonctionnement des services, les grandes orientations en matière d'effectifs, d'emplois, compétences ou de politique indemnitaire.

Le fonctionnement normal de cette instance prévue par la loi n'est donc pas assuré au sein de la commune de Charvieu-Chavagneux. La collectivité doit y remédier sans délai et au plus tard à l'occasion de l'entrée en fonction du nouveau comité social territorial<sup>26</sup> qui fusionnera comité technique et CHSCT en 2022.

La chambre note également d'autres manquements de « l'employeur communal » tels que :

- l'absence de document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) contrairement aux prescriptions du code du travail ;
- l'absence de désignation d'un assistant de prévention, pourtant obligatoire quels que soit les effectifs et l'activité de la collectivité.

---

<sup>25</sup> En application de l'article 33-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la création d'un CHSCT est obligatoire dans toutes les collectivités employant au moins 50 agents, ce qui est le cas en l'espèce (87 ETP en 2020).

<sup>26</sup> Institué par la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que depuis mars 2022, le CHSCT a été créé et le DUERP élaboré et validé, et que deux agents de prévention ont été désignés par arrêté du maire le 30 décembre 2021. La chambre observe également que les modifications attendues ont été également apportées au règlement intérieur du comité technique.

## 5 LA FRAGILITÉ JURIDIQUE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Les principes fondamentaux<sup>27</sup> de la commande publique sont applicables à tout achat public, indépendamment de son montant et, en principe donc, dès le premier Euro dépensé. Leur violation est susceptible de recours devant le juge administratif et de poursuites devant le juge pénal.

La chambre rappelle que :

- même pour les achats de « faible » montant (pouvant être passés sans publicité ni mise en concurrence), la bonne gestion et la réglementation imposent de « *choisir une offre pertinente, [...] faire une bonne utilisation des deniers publics et [...] ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur* » ;
- le processus « achat public » est tout particulièrement concerné par les obligations en matière de classement et d'archivage<sup>28</sup>.

L'incapacité à transmettre à la chambre l'ensemble des documents de passation et d'exécution souligne que la commune de Charvieu-Chavagneux ne satisfait pas à ces obligations ou n'y a pas satisfait une partie de la période contrôlée (réponses lacunaires, dépôts de documents sans lien avec la question posée, imprécisions pour les dossiers antérieurs à fin 2019).

### 5.1 Un processus à sécuriser

La priorité pour la commune de Charvieu-Chavagneux est la mise en place d'un processus structuré garantissant la sécurité juridique des opérations.

---

<sup>27</sup> Principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès à la commande publique, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bonne utilisation des deniers publics. Article 3 du code de la commande publique (CCP).

<sup>28</sup> La commune a ainsi l'obligation de conserver :

- les candidatures, offres et pièces de la procédure de passation pendant au minimum cinq ans à compter de la date de notification du contrat (R. 2184-12) ;
- les pièces constitutives des marchés pendant au moins cinq ans pour les fournitures et les services et dix ans pour les travaux et la maîtrise d'œuvre, à compter de leur date de fin d'exécution (R. 2184-13).

Au premier trimestre 2022, le pilotage et l'organisation de l'achat public est perfectible, même si quelques initiatives positives ont été prises depuis fin 2019. Mais :

- la documentation existante est pauvre et non prescriptive ;
- la passation des achats est, sauf exceptions, « décentralisée » au niveau des services qui achètent au coup par coup, sans concertation ;
- les moyens humains du service de la commande publique semblent inadaptés aux défis que la commune doit relever pour respecter la réglementation
- les délégations pour engager la commune et exécuter les contrats sont insuffisamment suivies et respectées. Il s'agit d'un point de fragilité juridique important.

Invitée à communiquer « *les délibérations et les arrêtés relatifs aux délégations de pouvoirs et de signature accordées au maire, aux élus et aux agents au cours de la période sous revue* », la commune a communiqué une délégation du conseil municipal au maire (délibération d'avril 2014) et précisé qu'il n'y avait « *aucun arrêté en ce sens pour les années 2015, 2016 et 2017* ». Le maire est donc seul autorisé à intervenir en la matière jusqu'en 2017.

Pour les exercices suivants :

- les délégations accordées par le maire et transmises pour 2018 sont très générales et ne font pas mention de la commande publique ;
- pour la première fois, en janvier 2019, une délégation de signature, conforme aux attentes, est formalisée au bénéfice de la DGS (arrêté n° 316/2018) qui est autorisée à signer de nombreux actes en matière de commande publique, y compris la signature des marchés en procédure adaptée.

De fait, au cours de la période contrôlée, seul le maire (ou la DGS à partir de 2019) était juridiquement autorisé à engager la commune et à exécuter les contrats d'achat public<sup>29</sup>. Pourtant, d'autres personnes sont intervenues en ce domaine (cf. infra).

La chambre note favorablement de premières initiatives pour débiter la structuration d'une organisation de la commande publique depuis la fin 2019 (élaboration et mise à jour d'un guide achat, envoi début 2022 par le service de la commande publique d'un courriel invitant les services à exprimer leurs besoins pour qu'ils puissent être agrégés conformément à la réglementation). Cette démarche doit être portée par l'autorité territoriale et marquer le début d'un chantier prioritaire.

La commune a déclaré la conclusion de 80 marchés supérieurs à 25 000 € HT entre 2015 et 2021, soit un peu plus de 11 en moyenne par exercice. Ce chiffre est peu élevé pour une collectivité de cette strate, gestionnaire de voirie, d'une piscine jusqu'en 2018, de gymnases, de huit écoles et d'une structure d'accueil petite enfance notamment.

Une large majorité des marchés est passée selon la procédure adaptée, qui laisse une grande liberté dans la définition des modalités de publicité et de mise en concurrence.

---

<sup>29</sup> Signature des bons de commande, ordres de service, etc.

**Tableau n° 6 : Répartition des achats supérieurs à 25 000 € HT au cours de la période contrôlée (2015-2021) par type de procédure de passation**

Type de procédure	Nombre
<i>Appel d'offres</i>	11
<i>Marché en procédure adaptée (MAPA)</i>	67
<i>Marché négocié</i>	2
<i>Total général</i>	80

Source : CRC ARA d'après les données de la commune

Les marchés de travaux sont majoritaires. Le faible nombre de marchés de fournitures (sept durant la période) interroge au regard des missions, notamment en matière d'éducation (achats de denrées alimentaires, équipements, matériels ou fournitures nécessaires au fonctionnement).

Concernant les « achats » inférieurs à 25 000 €, la commune n'a mentionné que les achats ayant donné lieu à une certaine formalisation, à l'exclusion des achats « sur devis ». Elle a ainsi fait état de 15 « marchés » inférieurs à 25 000 € HT, mais ce recensement est lui aussi partiel (il manque les exercices 2015 et 2016) et ne lève pas les interrogations en matière de fournitures.

Par conséquence, les achats hors marchés sont les plus nombreux. L'inexistence d'un processus structuré empêche toute visibilité sur l'ensemble des besoins de la collectivité (ceux nécessaires à son fonctionnement courant et ceux nécessaires au bon accomplissement de ses missions) et leur satisfaction dans le respect de la réglementation.

Les besoins ne sont donc pas recensés « en commun » et les achats qui en découlent sont réalisés au coup par coup, sans information systématique du service de la commande publique.

Par exemple, pour l'acquisition des fournitures scolaires, jusqu'à mi-2022, chaque école dispose d'une dotation annuelle (« enveloppe ») et sollicite ensuite les services techniques de la mairie en cas de besoin. Ce fractionnement des besoins puis des achats contrevient à la réglementation.

La commune doit donc se doter d'un outil de centralisation des besoins d'achats et veiller à ce que les seuils de publicité et de passation applicables à chaque marché soient déterminés à cette aune, et non au coup par coup, c'est-à-dire par achat voire par service prescripteur.

Au-delà des enjeux de régularité, il serait plus efficace - en lieu et place de la passation chaque année de multiples contrats et commandes - de passer et conclure pour tous les secteurs d'achat qui s'y prêtent (carburant, téléphonie, fournitures administratives, produits d'entretien, denrées alimentaires) des marchés reconductibles (durée d'un an reconductible jusqu'à trois fois) voire des accords-cadres multi-attributaires.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que le guide des achats qui a cours depuis 2021 doit apporter une réponse aux remarques de la chambre, et qu'il marque, quoiqu'il en soit, la volonté de la commune de structurer et fiabiliser la fonction achat. Par exemple, le principe du calcul des seuils serait désormais mis en place, des procédures seront effectives pour les achats scolaires (note de service du 26 juillet 2022).

La chambre prend acte de cette volonté de l'ordonnateur de structurer et fiabiliser la fonction achat, et l'invite à poursuivre dans cette voie.

**Recommandation n° 7 : Respecter la législation (code de la commande publique) en matière de calcul des seuils permettant de déterminer les règles de publicité et de mise en concurrence à respecter pour chaque achat.**

## **5.2 Le contrôle d'un échantillon de marchés supérieurs à 25 000 € HT**

Un échantillon de 11 marchés sur la totalité de la période de contrôle - presque similaire à la moyenne annuelle de la commune – a fait l'objet d'un examen aussi approfondi que possible au regard des pièces disponibles (Cf. annexe 2). Les onze dossiers contrôlés comportent au moins une anomalie. Ainsi la chambre a notamment relevé :

- l'absence de traçabilité de procédure ;
- l'organisation illégale de négociations ;
- l'absence de rapport d'analyse des offres ;
- l'insuffisante analyse du critère technique ;
- des écarts de prix ni questionnés, ni analysés.

L'ordonnateur a apporté des éléments complémentaires sur seulement cinq des onze marchés analysés et mis en cause. Malgré l'absence d'irrégularités pour ces cinq marchés, la commande n'a pas été optimisée. L'ordonnateur n'a pas répondu pour les six autres marchés, pour lesquels la chambre constate la persistance des irrégularités relevées.

**Recommandation n° 8 : Définir et respecter un processus complet des achats de la commune conforme au droit applicable.**

## 6 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONS

Les subventions versées par la commune de Charvieu-Chavagneux s'élèvent en moyenne à 1 819 k€ sur la période. Leur répartition est stable : 81 % pour le CCAS, 15 % pour les personnes de droit privé et 4 % pour le budget annexe de transport.

### 6.1 La répartition des subventions

Les subventions aux personnes de droit privé concernent plus d'une centaine d'associations différentes sur la période, en très grande majorité dans le domaine de l'animation, de la culture et du sport.

**Tableau n° 7 : Liste des associations principales bénéficiaires de subventions en €**

<i>Associations bénéficiaires</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>CHARVIEU CHAV ISÈRE CYCLISME</i>	110 391	92 221	89 462	80 292	88 918	72 535	533 819
<i>FOOTBALL CLUB DE CHARVIEU</i>	42 004	41 904	61 904	32 322	53 167	34 300	265 601
<i>RHÔNE ALPES ISÈRE TOUR</i>	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	0	175 000
<i>SOPCC BASKET BALL</i>	12 225	19 890	21 674	18 000	15 500	22 500	109 789
<i>TENNIS CLUB DE CHARVIEU</i>	9 498	9 498	15 400	21 400	17 444	10 500	83 740
<i>SHOGUN CLUB DE CHARVIEU</i>	6 270	5 770	6 105	8 712	7 855	2 000	36 712
<i>UNION CULTURELLE ARMÉNIENNE</i>	6 533	4 033	4 676	11 572	4 599	4 650	36 063
<i>CTE OEUVRES SOCIALES</i>	5 335	5 335	5 415	6 469	6 579	6 600	35 733
<i>SOPCCT RUGBY</i>	4 649	4 649	5 519	5 565	4 846	4 900	30 128
<i>FRATERNELLE DES CHEVEUX BLANCS</i>	5 128	6 045	9 245	4 176	3 345	200	28 139
<i>Autres associations</i>	44 511	60 293	39 536	49 937	81 629	34 929	310 835
<i>Total général</i>	281 544	284 638	293 936	273 445	318 882	193 114	1 645 559

Source : grand livre

Les cinq associations les plus accompagnées par la commune concentrent 70 % du total des subventions. Le club de cyclisme, de renommée régionale, se voit octroyer près de 90 k€ en moyenne sur la période. Trois associations obtiennent des subventions annuelles supérieures à 23 000 €.

## 6.2 La réglementation applicable

La liberté d'octroyer une subvention par une collectivité s'accompagne de la possibilité d'exercer un contrôle sur l'association subventionnée, comme le prévoit l'article L. 1611-4 du CGCT selon lequel « *toute association [...] ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée* ».

Ce même texte ajoute que les associations qui ont reçu, dans l'année en cours, une ou plusieurs subventions sont tenues « *de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tout document faisant connaître les résultats de leur activité* ».

Enfin, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « *l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ». Ce seuil a été fixé à 23 000 € par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001. Depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique (article 18) : « *l'autorité administrative .../... rend accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention* ». Cette obligation s'ajoute à la publication de la liste des bénéficiaires par voie électronique sur un site internet.

## 6.3 Des règles peu transparentes pour l'attribution des subventions

La commune ne dispose pas de règlement d'attribution des subventions ; aucun document particulier n'était exigé jusqu'à l'arrivée de l'ancienne DGS en août 2018 qui a mis en place une demande type à adresser à chaque association subventionnée pour se conformer à l'article L. 1611-4 du CGCT.

Auparavant, les demandes de subventions étaient « étudiées par les adjoints au maire, chacun dans son domaine, et ensuite arbitrées en réunion du bureau municipal, puis présentées au conseil municipal. ». Ce formalisme, important, ne remplace pas le suivi par les adjoints en charge du domaine qui fait fonction de suivi régulier de l'utilisation de la subvention par l'association.

La chambre recommande l'élaboration d'une procédure d'attribution des subventions aux associations, ce qui offrirait davantage de visibilité et faciliterait le traitement des demandes par la collectivité. Une telle procédure pourrait intégrer les modalités de compte rendu et faciliter les modalités de publicité et d'information des habitants sur les subventions octroyées. En effet, si les bénéficiaires et le montant alloué sont présentés dans les annexes des comptes administratifs, la liste détaillée ne fait pas l'objet de publication sur le site internet de la commune.

Les subventions aux associations les plus dotées font l'objet d'une convention spécifique, reconduite annuellement sans donner de précisions sur les projets annuels, notamment leur coût. Des subventions exceptionnelles viennent donc régulièrement compléter les dotations initiales<sup>30</sup>.

La chambre relève également des manquements sur la valorisation des subventions en nature, les annexes du compte administratif restant vagues et incomplets sur ce point. Par exemple, la commune est propriétaire et assure trois véhicules pour le club de cyclisme (deux Jumpers et un fourgon) et elle met à disposition des bâtiments spacieux. Ces éléments ne sont pas valorisés dans la convention, les aides en nature étant incomplètes dans la délibération de 2019 et absentes les années précédentes.

En application de l'article L. 2131-11 du CGCT, sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressé à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. Jusqu'à fin 2018, les délibérations indiquaient que les membres, notamment les présidents des associations concernées, ne participaient pas au vote. A compter de décembre 2018, elles indiquent qu'ils n'assistent ni ne participent au débat et au vote, respectant ainsi la législation en vigueur.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'un règlement est en cours de réalisation. La chambre prend acte de cet engagement que la commune devra respecter.

**Recommandation n° 9 : Finaliser le règlement d'attribution des subventions et assurer la publicité des subventions accordées sur son site internet.**

## 7 UNE COMPÉTENCE ÉDUCATION ET JEUNESSE PEU INVESTIE PAR LA COLLECTIVITÉ

La compétence « éducation et jeunesse » est importante pour la commune qui compte une structure d'accueil - pour les enfants de quatre mois à six ans - et huit écoles (trois écoles maternelles, trois écoles primaires, un groupe scolaire maternelle-primaire).

**Tableau n° 8 : Évolution des effectifs scolarisés et du nombre de classes au cours de la période 2015-2021**

	2015	2018	2021	% 2015-2021
<i>Total effectifs scolarisés</i>	1 235	1 397	1 226	- 0,7 %
<i>Total classes</i>	47	53	53	+ 13 %

Source : CRC ARA d'après notamment les bulletins municipaux collectés sur le site Internet de la commune.

<sup>30</sup> En 2018 par exemple, la convention prévoit d'attribuer 63 k€ au CCIC, mais 80 k€ ont été versés à l'association.

L'ouverture en 2016 de la nouvelle école Jean de la Fontaine a augmenté le nombre de classes communales. La population scolarisée est stable entre 2015 et 2021, alors que le nombre d'enfants de moins de 14 ans a augmenté à Charvieu-Chavagneux sur la période.

La chambre insiste sur la responsabilité et les obligations du conseil municipal en matière d'éducation. Il relève notamment de sa compétence<sup>31</sup> de décider de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public. En outre, le code de l'éducation fixe explicitement les obligations de la commune en matière d'immobilier scolaire :

#### **L. 212-4 du code de l'éducation**

*« La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées. Lorsque la construction ou la réhabilitation d'une école maternelle ou élémentaire d'enseignement public est décidée, le conseil municipal tient compte, pour le projet de construction ou de réhabilitation, des recommandations pour une école inclusive de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement mentionné à l'article L. 239-2.*

*Lors de la création d'une école publique, un accès indépendant aux locaux et aux équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives est aménagé. Un tel accès est également aménagé à ces locaux et équipements qui font l'objet de travaux importants de rénovation, lorsque le coût de cet aménagement est inférieur à un pourcentage, fixé par décret en Conseil d'État, du coût total des travaux de rénovation [...] ».*

L'autorité territoriale de la commune de Charvieu-Chavagneux doit respecter l'ensemble de ces dispositions dans le cadre de l'exercice de la compétence éducation et jeunesse.

## **7.1 La nécessaire mise en conformité de l'accueil des jeunes enfants**

Le « taux de couverture global pour l'accueil de jeunes enfants »<sup>32</sup> sur le territoire communal est au-dessus de la moyenne nationale mais inférieur à celui de la communauté de communes et du département.

<sup>31</sup> Par application de l'article L. 212-1 du code de l'éducation (L. 2121-30 du CGCT).

<sup>32</sup> Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes d'accueil « formels » pour 100 enfants de moins de trois ans : assistants maternels ; salariés à domicile ; EAJ (collectif, familial et parental, micro-crèches), écoles maternelles (source : Taux de couverture global - Accueil jeune enfant - Jeux de données | Cafdata).

**Tableau n° 9 : Comparaison de taux de couverture global pour l'accueil de jeunes enfants en % (2019)**

Commune	LYSED	Département Isère	National
65,8	66,1	70,7	59,8

Source : Cafdata 2019

Le nombre de « places d'accueil de jeunes enfants » est stable à Charvieu-Chavagneux et moins élevé que dans des communes voisines qui comptent presque deux fois moins d'habitants (communes membres de la LYSED). En réponse aux observations de la chambre, la commune considère que la capacité d'accueil est suffisante sur la commune, notamment du fait du nombre important d'assistantes maternelles.

**Tableau n° 10 : Comparaisons du nombre de places d'accueil de jeunes enfants**

	2016	2017	2018	Moyenne	Nb habitants
Charvieu-Chavagneux	20	20	20	20	10 113
Pont-de-Chérury	31	31	31	31	5 919
Villette-d'Anthon	30	30	30	30	5 123

Source : CRC ARA d'après les données de la caisse d'allocations familiales.

14 enfants sont accueillis dans la structure communale d'accueil de jeunes enfants.

Par un courrier de demande « mise en conformité » du 22 décembre 2021, le département de l'Isère a accordé au maire un délai de quatre mois pour mettre en conformité différents points relevés lors de la visite de contrôle de la protection maternelle et infantile (PMI) du 23 novembre 2021 à l'issue de laquelle un avis favorable au fonctionnement n'a pas pu être délivré.

Les infirmières puéricultrices ont alors considéré que « *les conditions de fonctionnement [n'étaient] pas conformes à la réglementation [...] et ne [permettaient] pas de préserver la santé, la sécurité et le bien-être des enfants accueillis* » :

- insuffisance de personnels qualifiés (taux de 15 % au lieu de 40 %) ;
- absence de protocole d'évacuation et mise en sûreté ;
- absence d'exercice d'évacuation (déjà recommandé en 2020) ;
- absence d'exercice de mise en sûreté ;
- impossibilité d'évacuer en l'état les enfants qui ne marchent pas ;
- le diagnostic de contrôle de l'air intérieur demandé en 2020 n'a pas été réalisé.

La commune n'a pas tenu compte des demandes et des alertes précédentes et se trouve contrainte d'intervenir (notamment pour rédiger des protocoles et commander des lits à roulettes pour permettre les évacuations) dans l'urgence et sous la menace d'une fermeture, ce

qui illustre des carences de suivi et de pilotage, d'autant plus préoccupantes que la sécurité de très jeunes enfants est en jeu.

Les services de la PMI du département ont diligenté un contrôle début avril 2022, qui a permis de constater que les remarques les plus importantes ont été prises en compte. Un avis favorable est donné, avec une réserve sur le taux d'encadrement insuffisant.

## **7.2 Le retard en matière de mise en accessibilité aux enfants à mobilité réduite**

Le service public de l'éducation veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction, principe posé par l'article L. 111-1 du code de l'éducation. C'est à l'école de s'assurer que l'environnement est adapté à la scolarité de l'élève, quels que soient ses besoins particuliers.

Sans même évoquer les autres handicaps (mental, cognitif, psychique, auditif, visuel) ne devant légalement plus être un obstacle à la scolarisation, ce principe prévoit que les élèves à mobilité réduite soient scolarisés, de façon continue, dans l'établissement ordinaire le plus proche de leur domicile<sup>33</sup>. La loi handicap de 2005 avait initialement fixé l'échéance au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour rendre accessibles les établissements scolaires aux personnes à mobilité réduite (PMR). Une ordonnance du 26 septembre 2014 a pris note du retard pris en la matière et accordé un délai supplémentaire de trois ans, moyennant la mise en place de documents de programmation financière des travaux d'accessibilité (Ad'AP<sup>34</sup>) qui constituent un « engagement à faire ».

La chambre a visité les locaux de trois groupes scolaires sur le territoire communal, en février 2022. Les constats dressés en août 2015 dans le « *rapport de diagnostic accessibilité handicapés* » réalisé par la société APAVE sont toujours d'actualité à cette date pour Alphonse Daudet : absence de sanitaires accessibles, cheminements nécessitant une assistance, largeurs de portes insuffisantes, problèmes de signalisation et sécurisation des escaliers, etc. Le constat est le même pour le groupe scolaire Paul Éluard / Pablo Picasso (sanitaires, cheminements, largeur de vantaux, etc.) et l'école Francis Jammes<sup>35</sup>.

Pourtant, en novembre 2015, le conseil municipal (délibération n° 13/25.11.2015) a adopté l'AdAP limitant à six ans la durée de réalisation des travaux nécessaires (de 2016 à 2021) en précisant que « *la stratégie proposée consiste à concentrer les travaux en priorité sur les bâtiments accueillant des personnes âgées ou des enfants* ». Le coût total de la mise en accessibilité des équipements communaux est évalué alors à 487 450 €. La même délibération autorise le maire à signer la demande d'AdAP, qui ne sera finalement signée qu'en octobre 2016 et déposée en préfecture le 13 décembre 2016.

---

<sup>33</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>34</sup> Agenda D'Accessibilité Programmée.

<sup>35</sup> Voir rapport APAVE d'août 2015.

L'arrêté préfectoral du 22 mars 2017 impose la réalisation par la commune d'un « *point de situation sur la mise en œuvre* » devant être adressé au préfet à l'issue de la première année, puis un second à la moitié de la durée. Ces documents n'ont pas été produits.

Le calendrier contractualisé avec les services de l'État n'a pas été respecté, comme l'indique la réponse apportée à la chambre (« *indiquer, pour chaque école, si elle est accessible ou non aux PMR* ») début 2022 et seules deux écoles maternelles sont accessibles aux élèves à mobilité réduite.

**Tableau n° 11 : Accessibilité des écoles maternelles et primaires communales aux personnes à mobilité réduite**

École Charles Perrault	Accessible PMR Construction de 2012
École Jean de la Fontaine	Accessible PMR Construction de 2015
Groupe scolaire Paul Verlaine	Non accessible PMR
Groupe scolaire Pablo Picasso / Paul Éluard	Non accessible PMR
Groupe scolaire Alphonse Daudet	Non accessible PMR
Groupe scolaire Jacques Prévert / Francis Jammes	Non accessible PMR
Groupe scolaire Marcel Pagnol	Non accessible PMR

Source : commune de Charvieu-Chavagneux, février 2022.

La chambre prend acte, qu'en réponse à ses observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à lancer les marchés de travaux nécessaires. Elle invite la commune à mettre en œuvre sans délai les recommandations de l'APAVE en matière d'accessibilité

### 7.3 Un patrimoine peu entretenu, souvent vétuste, des équipements insuffisants, du mobilier inadapté

« *L'école contribue au projet d'une société de l'information et de la communication pour tous. Elle forme les élèves à maîtriser ces outils numériques et le futur citoyen à vivre dans une société dont l'environnement technologique évolue constamment* » (Ministère de l'Éducation nationale<sup>36</sup>).

<sup>36</sup> L'utilisation du numérique à l'école | Ministère de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports.

« La formation à l'utilisation responsable des outils et des ressources numériques est dispensée dans les écoles et les établissements d'enseignement [...] » (article L. 312-9 du code de l'éducation)<sup>37</sup>. Cette formation engage tous les niveaux du système éducatif, dépasse la seule obligation de mise à disposition des élèves d'ordinateurs, et implique par exemple aussi une connexion Internet adaptée<sup>38</sup>.

*« L'utilisation d'outils numériques à l'école primaire n'est pas laissée à la seule initiative d'équipes enseignantes convaincues et disposant d'un équipement exceptionnel. Elle résulte d'une obligation réglementaire et s'inscrit, en particulier, dans le cadre des programmes [...]. Cette obligation s'impose non seulement aux enseignants qui doivent intégrer le numérique à leur pratique, mais aussi aux communes, qui ont dans leurs compétences d'assurer l'équipement et le fonctionnement des écoles donc de leur garantir ce qui est nécessaire à l'application des programmes [...] ».*

*(L'utilisation pédagogique des dotations en numérique (équipements et ressources) dans les écoles, IGEN, juillet 2015).*

Les classes de Charvieu-Chavagneux ne sont pas dotées de tableaux blancs interactifs (TBI). La commune a indiqué attendre la réponse à sa candidature dans le cadre de l'appel à projets « école numérique » du plan de relance (le prix d'un TBI s'échelonne entre 600 et 2 500 €). Le plan de relance ne subventionnant pas les travaux de câblage des salles de classes, il est nécessaire de se doter d'un plan d'investissement pour couvrir les travaux d'infrastructure. La chambre rappelle que la commune dispose d'un solide fonds de roulement pour financer ces investissements. En réponse au rapport provisoire, la commune indique s'orienter vers l'achat de vidéoprojecteurs interactifs qui ne nécessitent pas la fibre optique.

Les postes informatiques des écoles ne sont pas raccordés au système de filtrage de l'hôtel de ville, les écoles étant connectées directement sur internet à travers des lignes internet dédiées. Pour sécuriser les postes des écoles, les services académiques de Grenoble offrent aux collectivités la possibilité d'utiliser les outils de filtrage des accès internet adaptés au public scolaire. Pourtant, ces outils ne sont pas mis en place dans l'ensemble des écoles. Lors du contrôle sur place, l'équipe d'instruction a pu constater que les élèves ont potentiellement accès à des contenus inappropriés.

La chambre renouvelle son alerte quant à la nécessaire protection des mineurs et à la sécurité juridique des enseignants qui les encadrent<sup>39</sup>.

Bien qu'il ne semble pas exister de normes en la matière, le fond « documentaire » dans les écoles visitées par la chambre est peu fourni et souvent très abîmé.

---

<sup>37</sup> L'utilisation pédagogique des dotations en numérique (équipements et ressources) dans les écoles, IGEN, juillet 2015. La volonté de développer les usages du numérique est portée par la loi n° 2013-595 de juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (notamment l'article 8).

<sup>38</sup> Depuis la rentrée 2015, les programmes de maternelle comportent également de nombreuses références aux outils numériques (BOEN spécial n° 2 du 26 mars 2015).

<sup>39</sup> Article 1242 du code civil.

Le mobilier - dans les salles de classe, de restauration, les coins « lecture » ou « temps calme » - est hétéroclite, vieux, voire abîmé. Or chaque élément d'une salle de cours est règlementé, y compris les bureaux des enseignants, les armoires de rangement, les bancs, les bureaux des élèves et les chaises. La commune de Charvieu-Chavagneux doit respecter ces normes, d'autant qu'il s'agit d'une problématique déjà signalée et connue.

Le matériel doit être adapté au moment de l'acquisition mais également être entretenu et remplacé pour ne pas exposer les élèves à des risques de blessure. La chambre a constaté la présence d'équipements et mobiliers non adaptés ou défectueux, facilement accessibles aux enfants, pouvant entraîner des blessures (enrouleurs de sangles de volets roulants, ferme-portes, bords de marches d'escaliers).

L'entretien du patrimoine pose question au regard de certains constats de vétusté (Cf. photos en annexe 2).

Certains des établissements recevant du public (ERP) abritent la compétence scolaire. La chambre souligne à ce stade que certains procès-verbaux de la commission de sécurité dressés à l'issue des visites de contrôle sont préoccupants, d'autant que nombre de recommandations sont reconduites d'une visite de contrôle à l'autre, n'étant pas suivies d'effet par la commune.

**Tableau n° 12 : Observations et recommandations de la commission de sécurité lors de la visite de bâtiments scolaires entre 2015 et 2021**

	Date des procès-verbaux de visite	Suivi des observations par la commune
GS A. DAUDET - BÂTIMENT LEMENTAIRE	9/2/2017 : avis favorable de la commission mais <b>PV défavorable</b> (pour absence de formation du personnel en matière de sécurité incendie et alarme défectueuse).  4 mai 2017 : avis favorable mais <b>16 recommandations</b> <sup>40</sup>  7 décembre 2021 : avis favorable 4 recommandations 2 prescriptions	<b>Toutes les recommandations ou prescriptions ont été émises lors des précédentes visites</b>
GS LE NID-ELUARD- PICASSO	Novembre 2015 Avis favorable 3 observations  Mai 2018 Avis favorable <b>26 recommandations</b> <sup>41</sup>  Novembre 2019 Avis favorable 4 observations	1 datant du précédent contrôle  <b>La décision du préfet est assortie d'une note manuscrite prévoyant une nouvelle visite en 2019.</b>
ÉCOLE MATERNELLE PAUL VERLAINE	Avril 2016 Avis favorable. 7 recommandations (Décision du préfet non transmise)  Mars 2021 Avis favorable 5 recommandations (Décision du préfet non transmise)	1 recommandation déjà émise
ÉCOLE MATERNELLE CHARLES PERRAULT	Novembre 2015 : avis favorable <b>4 observations</b> Et « des observations déjà formulées lors de précédentes visites, ainsi que des doutes sur certaines installations persistent ».  Août 2018 PV de visite : « Le débat au sein du groupe de visite s'est clôturé sur un constat de divergences concernant l'interprétation du niveau de sécurité de l'établissement. Les membres [...] n'ont pas pu dégager de position majoritaire concernant la poursuite du fonctionnement de l'établissement ». Finalement, l'avis est favorable.  Juillet 2021 Avis favorable mais la prescription, devenue recommandation, relative à l'implantation de diffuseurs d'alarme la rendant audible dans toutes les classes avec portes fermées est maintenue.	2015 : 2 déjà émises précédemment (« rendre l'alarme incendie audible dans toutes les classes portes fermées » ; « dispositif de secours pour l'installation de désenfumage ») non prises en compte à l'issue des précédentes visites  2018 : les deux recommandations déjà reconduites en 2015 ne sont toujours pas prises en compte.

<sup>40</sup> Formation, organisation d'exercice, vérification des robinets d'incendie armés, suppression des verrous à aiguille sur les portes utilisées en cas d'évacuation, s'assurer de la qualité au feu des rideaux.

<sup>41</sup> Remplacer l'alarme, ramonage des conduits de fumée, transmettre les rapports périodiques relatif aux installations de gaz et électriques, **réaliser les travaux/ opérations de maintenance** permettant de **rétablir le bon fonctionnement de l'éclairage de sécurité/** permettant de **rendre l'alarme audible /le bon fonctionnement des portes de dégagement / supprimer des verrous installés sur des issues de secours.**

**Recommandation n° 10 : Rendre les établissements scolaires conformes aux normes, règles et attentes des membres de la communauté éducative.**

#### 7.4 Les ATSEM et l'appréciation du « service rendu »

« Toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines, [...] nommé par le maire après avis du directeur ou de la directrice » (R. 412-127 du code de l'éducation). Les ATSEM assistent le personnel enseignant pour l'accueil, l'animation, l'hygiène des enfants et s'assurent de la préparation et de la propreté des locaux et matériels utilisés directement par les enfants. Le recrutement et l'affectation de ces agents relèvent donc de la compétence du maire.

Si toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un ATSEM, il n'est pas prévu de temps de présence obligatoire minimum auprès des enseignants.

La commune indique satisfaire à cette exigence, mais, compte tenu des effectifs mobilisés, les temps des ATSEM sont partagés entre plusieurs classes.

**Tableau n° 13 : Effectifs des ATSEM des écoles de la commune pour les années scolaires 2019/2020 à 2021/ 2022**

	2019/2020	2020/2021	2021/2022
<i>Effectifs scolarisés</i>	543	525	489
<i>Nombre de classes (A)</i>	20	20	20
<i>Nombre d'ATSEM (B)</i>	12,5	14	14,5
<i>Taux ATSEM par classe B/A</i>	0,625	0,700	0,725

Source : CRC ARA d'après données de la commune.

Si le taux d'encadrement n'est pas règlementé pour le temps de cantine, il pourrait être fait référence aux dispositions fixées pour le temps périscolaire pour définir un socle minimal, compte tenu des enjeux de bien-être et sécurité des enfants (couper la viande, etc.).

En matière d'appréciation du service rendu, les demandes du personnel et des familles formulées notamment en conseil d'école, instance de concertation et de décision obligatoire en application du code de l'éducation, indiquent la constance du besoin d'augmentation des effectifs d'ATSEM, alors que les emplois affectés par la mairie à ces missions sont stables sur la période 2018-2021. La chambre relève également le signalement de problèmes de modifications d'équipes sans temps de « tuilage », ou le recours à des personnels (par des agences d'intérim) non diplômés et non formés. Des difficultés d'encadrement sont parfois signalées lors des temps de cantine, de remplacement et sur le manque de renfort pendant la crise sanitaire.

## 8 UNE GESTION FONCIÈRE, IMMOBILIÈRE ET PATRIMONIALE DÉFAILLANTE

### 8.1 Le suivi des acquisitions et des cessions

La commune procède à un nombre important d'opérations foncières et immobilières. Un grand nombre des opérations contrôlées par la chambre a été traité par un notaire également conseiller municipal de 2014 à 2020.

La chambre appelle la commune et les élus à la plus grande vigilance au regard du risque lié à la notion juridique de conseiller intéressé<sup>42</sup> et à celle de la prise illégale d'intérêt.

L'article L. 2241-1 du CGCT alinéa 2 dispose que « [...] le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci [...] donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal [...] annexé au compte administratif ».

Cette obligation est particulièrement importante à Charvieu-Chavagneux où les mutations foncières sont nombreuses. Les délibérations actant les cessions ou les acquisitions sont bien prises en conseil municipal, mais aucun tableau récapitulatif n'a été produit entre 2015 et 2017 : l'obligation d'information du conseil municipal n'est pas remplie pour ces exercices.

Un bilan a ensuite été produit pour les années 2018 et 2019, dans les délais et les formes requises. Les bilans pour les années 2020 et 2021 ont été produits lors du premier conseil municipal de 2022.

L'information complète sur la période est difficile à reconstituer parce que, d'une part, il est fait confusion entre la date de mutation votée et la date d'enregistrement comptable de l'opération (certaines opérations sont mentionnées deux fois, comme la vente des terrains du Piarday ou ceux de la Garenne présentes dans les bilans 2019, 2020 et 2021), et, d'autre part, certaines opérations sont oubliées (vente à l'euro symbolique des voiries et des espaces communs du lotissement Mont Blanc 1, actée en conseil municipal en novembre 2019 et chez le notaire en mai 2021).

La commune doit se conformer pleinement à ses obligations en matière de bilan des acquisitions et des cessions.

---

<sup>42</sup> CE, 29 juillet 1994, SA DIFOP et CE, 27 juin 1997, Tassel et autres.

## 8.2 L'opération centre commercial /station de carburant / station de lavage

La chambre a analysé un échantillon d'opérations immobilières. Sur le plan général, en premier lieu, l'ensemble des délégations accordées dans le cadre de ces opérations sont « *de fonctions et de signature* ». La chambre rappelle à la commune qu'elle doit respecter les règles applicables en matière de délégations, notamment en distinguant les délégations de fonctions de celles de signatures.

En second lieu, les documents et précisions demandées n'ont pas systématiquement été apportés par la commune. Ces lacunes ne permettent pas - pour les opérations pour lesquelles les délibérations évoquent le recours au droit de préemption - de s'assurer de la correcte mise en œuvre des dispositions et étapes prévues par le code de l'urbanisme (L. 211-1 et suivants). Pour illustration, la définition préalable de zones de « préemption » par le conseil municipal n'a pas été prouvée, pas plus que la systématisme des déclarations d'intention d'aliéner<sup>43</sup> des propriétaires concernés.

Parmi les opérations immobilières analysées, la chambre s'est plus particulièrement intéressée à l'opération centre commercial/station de carburant/station de lavage.

Par délibération du 11 décembre 2018, le conseil municipal se prononce sur un projet « global » dans des locaux communaux. Cette délibération est particulièrement dense :

- validation de la rupture anticipée du bail avec le précédent exploitant du centre commercial et conclusion d'un protocole transactionnel, dont la chambre n'a pas obtenu communication. La décision de rupture anticipée n'est pas expliquée ;
- approbation du projet de réouverture et d'aménagement du centre commercial ;
- décision de la conclusion d'un nouveau bail (neuf ans et 9 600 € de loyer annuel après une période de gratuité de six mois) ;
- approbation de la rénovation de la station de carburant existante ;
- approbation de l'installation d'une station de lavage.

La délibération autorise ainsi la commune à assurer et à financer la maîtrise d'ouvrage de ces trois chantiers. Cette opération implique donc le financement par la commune de la « *relance de l'activité de fournitures de carburants* » (estimation : 220 000 €), de la modernisation du centre commercial (estimation : 25-30 000 €) et le « *développement d'une activité commerciale supplémentaire* » relative à « *l'implantation d'une station de lavage* » (estimation : 320 000 €).

Les estimations communiquées au conseil municipal ont été dépassées de 126 k€ pour la station de lavage et de 46 k€ pour la station de carburant. L'information des élus sur ces

---

<sup>43</sup> Adressée à la mairie, elle permet au propriétaire d'un bien immobilier **situé dans une zone de préemption** d'informer la commune de son intention de vendre. Une fois que la commune a reçu la DIA, elle peut décider de ne pas acheter le bien ou accepter la vente dans les conditions fixées par le propriétaire ou en renégociant les conditions de vente.

évolutions n'a pas été assurée. Pour le centre commercial, trois factures ont été transmises à la chambre, pour un montant cumulé de 29 124 €.

Or la chambre rappelle que l'intervention des collectivités publiques dans les activités économiques est conditionnée par le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du droit de la concurrence et de leurs compétences. Cette intervention doit être justifiée par un intérêt public pouvant résulter notamment d'une carence de l'initiative privée.

En l'espèce, l'intérêt public qui aurait justifié la création d'un centre commercial / d'une station de lavage et/ou d'une station de carburants « municipaux », n'est pas démontré.

Dans ces conditions, le financement des travaux de construction et/ou remise en état des biens avant leur mise en exploitation, par voie de bail commercial, pourrait s'apparenter à une aide économique illégale au profit du preneur.

L'opération susvisée est donc contestable, a fortiori compte tenu des éléments suivants :

- la délibération de 2018 ne se prononce pas sur l'existence d'un « intérêt public » et n'en fait donc pas la démonstration ;
- un centre commercial existe depuis 2010 (place du Dauphiné) à 2,7 km de la commune de Charvieu-Chavagneux ;
- la commune est à l'initiative de la résiliation anticipée du bail précédent avec le groupe Carrefour qui exploitait d'ores et déjà le site ;
- lors de la délibération, le projet d'implantation d'un centre Leclerc sur le territoire communal était déjà connu, puisque la commune avait instruit en septembre 2017 une demande de permis de construire modificatif.

En toute connaissance de cause, la commune de Charvieu-Chavagneux a décidé de s'affranchir des règles régissant les interventions économiques des collectivités et du droit de la concurrence pour financer l'opération « centre commercial / station de carburant/ station de lavage », avant d'en confier l'exploitation, par trois baux distincts (station de carburant, station de lavage et centre commercial) et dans des conditions pour le moins avantageuses<sup>44</sup>, à une seule et même société.

Le magasin Leclerc ayant ouvert sur le territoire communal en octobre 2021, la commune devra nécessairement en tenir en compte lors de l'arrivée à échéance des baux actuels, s'ils ne sont pas résiliés entre temps.

En réponse au rapport provisoire de la chambre, l'ordonnateur conteste l'absence d'intérêt public à agir et considère que les montages juridiques étaient les plus appropriés pour répondre aux réels besoins de la commune en équipement de proximité dans ce quartier. Il précise également qu'une étude socio-économique sera réalisée tenant compte de l'existence du Centre Leclerc ouvert en octobre 2021, lorsque les baux arriveront à échéance.

---

<sup>44</sup> Durée de neuf ans alors qu'elle finance les travaux et investissements, gratuité pendant les six premiers mois. Les loyers apparaissent « modérés » (montant de 1 500 €/mois) pour des équipements neufs ou rénovés (soit 18 000 € annuels).

La chambre s'étonne d'un tel argument, étant constaté antérieurement à cette opération l'existence d'un exploitant privé sur la même activité.

### 8.3 Un éclairage public longtemps vétuste

Dans le bulletin municipal #17 de l'hiver 2021, la commune indiquait aux administrés que la rénovation du réseau d'éclairage public, normalement programmée sur trois ans, serait finalisée en juin 2021 grâce à « *un effort financier* » de la commune. Cette communication positive masque une réalité plus contrastée. En effet, alors que l'éclairage communal était devenu vétuste en raison d'un sous-investissement prolongé, la commune a attendu les résultats préoccupants d'un diagnostic pour intervenir en la matière.

Ainsi, en octobre 2019, le service de la commande publique adresse au maire une note de demande d'arbitrage relative à la rénovation et à la maintenance de l'éclairage public, rappelant la nécessité d'engager une procédure de marché à la suite :

- d'un diagnostic complet (sécurité, armoires, réseau) réalisé par l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) INERGIE Adapt, fixant des « niveaux d'intervention » qui correspondent « à l'urgence d'effectuer les travaux en raison de la vétusté des installations » ;
- de la fin, le mois précédent, du contrat de maintenance des installations.

La synthèse du diagnostic de 2019 porte des constats préoccupants :

- 24 % des sources sont toujours issues de la vapeur de mercure dont la commercialisation est interdite depuis 2015 ;
- 18 % des luminaires sont encore des boules qui doivent être supprimées au plus tard en 2025 et ne doivent plus être sources de nuisances depuis décembre 2018 ;
- 88 % des luminaires nécessitent une rénovation complète ;
- en croisant l'analyse « lumière- énergie-technique », 31 % des luminaires sont vétustes (classées en urgence à intervenir de niveau 1 sur 3) et 32 % dans un état moyen (classées en urgence à intervenir de niveau 2 sur 3).

L'AMO estime le coût des seuls travaux de remise à niveau des équipements à 2 325 950 € HT.

Les résultats de l'étude et le choix de stratégie n'ont pas été présentés, ni débattus ou arrêtés en conseil municipal.

Deux scénarios étaient proposés par l'AMO : « *faire l'essentiel* » ou « *passer un cap* ». Interrogée sur le scénario retenu, la commune a précisé que « *le marché ayant une contrainte budgétaire (montant maximum de 1 200 000 € HT pour l'ensemble des postes), on peut dire que la stratégie était déjà de faire l'essentiel. Pour passer un cap, il sera sans doute nécessaire de faire un marché ultérieur à celui-ci et qui concernera la rénovation du reste du parc d'éclairage public* ».

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'un marché sera lancé et concernera les 18 % restant du parc d'éclairage public.

## 8.4 La situation des établissements communaux recevant du public

### 8.4.1 Rappels juridiques

Le préfet et le maire - ce dernier étant responsable de la sécurité sur le territoire de la commune<sup>45</sup> - disposent des moyens du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour assurer les missions<sup>46</sup> qui leur incombent en matière de prévention et de réglementation applicables aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP)<sup>47</sup>. Il s'agit de bâtiments dans lesquels des personnes extérieures sont admises<sup>48</sup>. Ils sont classés en catégories graduant les exigences réglementaires applicables en fonction des risques. Les établissements classés en catégorie 5 ne sont pas obligatoirement contrôlés.

Sur le territoire communal, le maire est l'autorité administrative responsable des autorisations de construire, d'aménager ou de modifier les ERP et de leur contrôle en cours d'exploitation et de fonctionnement, que la commune soit ou non propriétaire des établissements<sup>49</sup>.

Les contrôles périodiques prescrits par la réglementation et organisés par le maire dans ce cadre ne dégagent pas l'exploitant de son obligation de vérification technique des installations ou équipements (contrôles périodiques des installations de chauffage, électriques, ascenseurs, alarmes, extincteurs). Pour les ERP communaux, cette obligation incombe au maire au même titre que tout autre « exploitant ».

---

<sup>45</sup> L. 2212-2 du CGCT : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 5° **Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, [...]** ».

<sup>46</sup> Police spéciale des ERP.

<sup>47</sup> L. 1424-3 du CGCT : « Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.

Pour assurer les missions de prévention qui leur incombent, notamment en ce qui concerne la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, le maire ou le préfet dispose des moyens relevant des services d'incendie et de secours.

Les moyens du service départemental ou territorial d'incendie et de secours consacrés aux actions de prévention sont définis par le conseil d'administration en tenant compte du nombre des établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. »

<sup>48</sup> Peu importe que l'accès soit payant ou gratuit, libre, restreint, sur invitation.

<sup>49</sup> Ils peuvent appartenir à des personnes privées comme à d'autres collectivités.

## 8.4.2 La situation des ERP communaux à Charvieu-Chavagneux

### 8.4.2.1 Les établissements non soumis à une obligation de contrôle

En janvier 2022, le SDIS de l'Isère a connaissance de 36 ERP « *de gestion communale ou intercommunale* » sur le territoire de la commune de Charvieu-Chavagneux, dont 22 classés en catégorie 5. Pour ces derniers, aucun rapport d'étude ni de visite ne garantit donc leur état aux regards des obligations de sécurité, alors que nombre d'entre eux ont vocation à accueillir un public scolaire ou périscolaire.

**Tableau n° 14 : ERP communaux non visités entre 2015 et 2021 (catégorie 5)**

MJC-BAT ANNEXE	RUE DE LA REPUBLIQUE
SALLE D'EXPOSITION	LE LAC DE FREMINVILLE
GS A. DAUDET - BAT. DELACHENAL	RUE DU COLLEGE
GS A. DAUDET - DTHM	RUE DU COLLEGE
GS A. DAUDET - ECOLE R. DESNOS - COULOIR NORD	RUE DU COLLEGE
GS DES MURIERS - ECOLE PRIMAIRE - BATIMENT PRINCIPAL	RUE DES MURIERS
GS DES MURIERS - ECOLE MATERNELLE	RUE DES MURIERS
GS DES MURIERS - ECOLE PRIMAIRE BATIMENT ANNEXE	RUE DES MURIERS
MJC-BAT PREFABRIQUE	RUE DE LA REPUBLIQUE
GS A. DAUDET - ECOLE R. DESNOS - COULOIR CENTRE	RUE DU COLLEGE
TENNIS COUVERT HENRI LECONTE	IMPASSE DES TISSERANDS
GS A. DAUDET - ECOLE R. DESNOS - COULOIR SUD	RUE DU COLLEGE
HALTE GARDERIE ET CENTRE DE LOISIRS	RUE GUYNEMER
STADE JUST FONTAINE BATIMENT VESTIAIRES ET TRIBUNES	ROUTE DE JAMEZIEU
BATIMENT COMMUNAL LA CHAUMIERE	LE BOURG
HOTEL DE VILLE	AVENUE GRAMMONT
MAISON DES SOCIETES	RUE DE LA REPUBLIQUE
LOCAL CLUBS STADE JUST FONTAINE	ROUTE DE JAMEZIEU
ÉCOLE MATERNELLE JEAN DE LA FONTAINE	RUE EDITH PIAF
RESTAURANT SCOLAIRE	RUE DE LA PLAINE
LOCAL CLUB STADE JUST FONTAINE	ROUTE DE JAMEZIEU
ÉCOLE MATERNELLE JEAN DE LA FONTAINE	RUE EDITH PIAF

Source : CRC ARA d'après données SDIS 38.

Compte tenu de ces constats (cf. supra) pour les ERP soumis à visite obligatoire, la chambre encourage la commune à solliciter la visite et le contrôle de ces établissements.

### 8.4.2.2 Les établissements contrôlés par la commission de sécurité

Pour les ERP communaux relevant des autres catégories, l'avis de la commission de sécurité est consultatif et la décision de maintien d'ouverture et du fonctionnement de l'équipement relève de la responsabilité du maire, comme pour tout ERP. En fonction de la classification, les visites périodiques ont lieu tous les trois ans ou cinq ans.

Tous les procès-verbaux, établis par la commission de sécurité, et contrôlés par la chambre, comportent des recommandations et des prescriptions, souvent nombreuses et, pour un grand nombre d'entre elles, renouvelées de visite en visite.

La commune ne met donc pas en œuvre systématiquement les recommandations de la commission de sécurité dans des délais raisonnables.

La question de l'adéquation des dépenses d'entretien et de maintenance au niveau des besoins pour garantir la sécurité du public et des usagers, notamment des enfants scolarisés, est posée.

La commune considère agir sur ce point depuis la mi-2018<sup>50</sup> mais les procès-verbaux 2020 et 2021 de la commission de sécurité n'en témoignent pas.

La chambre attire l'attention du maire sur la nécessité d'assurer un suivi rigoureux et rapide des avis de la commission de sécurité à la fois dans sa mission de police - qu'il ne peut déléguer- des ERP installés sur le territoire communal, et en tant qu'exploitant de certains d'entre eux. Toute omission, négligence ou insuffisance dans l'application des règlements de sécurité de chaque établissement communal comme dans la mise en œuvre des prescriptions émises lors des contrôles engage a minima la responsabilité civile de la commune.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que la commune satisfait à toutes les recommandations obligatoires, et qu'aucune interdiction d'ouverture n'a été décidée par la commission de sécurité.

La chambre rappelle que toutes les réserves ont vocation à être levées, notamment pour les établissements recevant du public

**Recommandation n° 11 : Renforcer sans délai le suivi et la mise en œuvre des recommandations et préconisations formulées par la commission de sécurité dans le cadre des visites de contrôle (initial ou périodique) des établissements recevant du public (ERP) communaux.**

## 9 LA POLITIQUE DE PRÉVENTION CONTRE LA DÉLINQUANCE ET LES INCIVILITÉS

La physionomie de la délinquance sur le territoire communal connaît des évolutions distinctes selon le type de délinquance.

---

<sup>50</sup> (« [...] en juillet 2018, à l'arrivée de la nouvelle Directrice Générale des Services, nous avons la menace de fermeture de 3 établissements (Centre Socio Culturel, Ecole Charles Perrault, Centre commercial). Les rapports du SDIS faisant état de nombreuses non-conformités en matière de sécurité nous avons dû agir à chaud et investir 35 097,73 € afin de remettre les choses en état pour la mise aux normes de nos établissements accueillant du public. Ainsi, les ERP appartenant à la Commune fonctionnent désormais tous sous avis favorable de la Commission de Sécurité. En 2019, la Commune poursuivra en ce sens afin de garantir aux usagers des conditions de sécurité optimales lorsqu'ils fréquentent nos établissements publics communaux. », rapport relatif au débat d'orientation budgétaires pour 2019)).

**Tableau n° 15 : Évolution de la physionomie de la délinquance sur le territoire communal entre 2015 et 2021**

Nombre de faits constatés	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Atteintes volontaires à l'intégrité physique</b>							
<b>Total AVIP</b>	46	53	32	46	64	42	46
<b>Atteintes aux biens</b>							
<b>Total AAB</b>	201	145	120	122	122	111	143
<b>Vols avec violence</b>	2	4	0	3	1	1	1
Vols à main armée	0	1	0	1	1	0	0
<b>Vols sans violence</b>	174	124	98	98	107	99	118
<b>Destructions et dégradations</b>	25	17	22	21	14	11	24
<b>Escroqueries, infractions économiques et financières</b>							
<b>Total EIEF</b>	38	51	41	24	22	35	50
<b>Grande criminalité</b>							
<b>Total GC</b>	0	2	0	2	2	1	2
<b>Comportements portant atteinte à la tranquillité publique</b>							
<b>Total ATP</b>	75	79	62	64	72	46	79
<b>Atteintes à la santé et à l'environnement</b>							
<b>Total ASE</b>	1	0	0	0	1	1	0
<b>Infractions à la réglementation</b>							
<b>Total IR</b>	3	2	3	0	2	2	1

Source : Groupement de gendarmerie de l'Isère

## 9.1 Une vidéoprotection inopérante

### 9.1.1 Rappels juridiques

Les dispositifs de vidéoprotection filment la voie publique et les lieux ouverts au public. A l'inverse, les dispositifs de vidéosurveillance filment les lieux non ouverts au public (réserve d'un magasin, entrepôts, copropriété fermée).

#### **La vidéosurveillance - vidéoprotection sur la voie publique**

Des caméras peuvent être installées sur la voie publique pour prévenir des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants, des actes de terrorisme, dans les conditions prévues par l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure.

Seules les autorités publiques (les mairies notamment) peuvent filmer la voie publique.

Ces caméras ne doivent pas permettre de visualiser l'intérieur des immeubles d'habitation ni, de façon spécifique, celles de leurs entrées.

La mise en œuvre d'un système de vidéoprotection doit satisfaire à l'obligation de sécurisation des données, qui pèse sur les responsables de traitements. En conséquence, le visionnage des images ne peut être opéré que par les personnes spécifiquement et individuellement habilitées. Ces personnes doivent être particulièrement formées et sensibilisées aux règles de mise en œuvre d'un système de vidéoprotection.

L'article R. 252-11 du CSI prévoit que le titulaire de l'autorisation tient un registre mentionnant notamment les enregistrements réalisés, la date de destruction des images, le cas échéant, la date de leur transmission au parquet.

La durée jugée proportionnée, dans chaque cas, est précisée dans l'arrêté préfectoral d'autorisation, et ne saurait excéder un mois (art. L. 252-3 du CSI).

Les personnes filmées dans un espace public doivent en être informées, au moyen de panneaux affichés en permanence, de façon visible, dans les lieux concernés, et doivent être compréhensibles par tous les publics. Ils doivent a minima comporter, outre un pictogramme représentant une caméra qui indique que le lieu est placé sous vidéoprotection : les finalités du traitement installé ; la durée de conservation des images ; le nom ou la qualité et le numéro de téléphone du responsable ou du délégué à la protection des données (DPO) ; l'existence de droits « Informatique et libertés » ; le droit d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en précisant ses coordonnées.

Si les caméras filment la voie publique (rues), le dispositif doit être autorisé par le préfet après avis d'une commission départementale présidée par un magistrat. L'autorisation est valable cinq ans et renouvelable.

*Source : site Internet de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)*

### 9.1.2 La vidéoprotection à Charvieu-Chavagneux : un dispositif insuffisamment encadré

Un document du groupement de gendarmerie départementale de l'Isère (*Diagnostic de vidéoprotection*) élaboré en décembre 2020 fait état de caméras installées « [...] il y a plus d'une dizaine d'années », les autorisations s'étalant entre 2004 et 2006.

La chambre a constaté que ce dispositif de vidéoprotection était hors d'usage en février 2022. La commune a précisé que tel était le cas depuis juin 2020 et a évoqué des difficultés de maintenance, liée à l'absence de fibre optique. En pratique, les demandes de communication d'images de la gendarmerie ne peuvent donc pas aboutir.

En 2021, la commune annonce qu'elle « sera prochainement dotée d'un nouveau dispositif de vidéoprotection pour renforcer la tranquillité et la sécurité des personnes et des biens et pour faciliter le travail d'investigation de nos forces de l'ordre » et que ce nouveau dispositif doit remplacer « le système existant » et permettre « d'améliorer d'une manière générale la sécurité sur la commune ».

L'autorisation préfectorale a d'ailleurs été sollicitée et accordée à cette fin. La commune a même obtenu une nouvelle autorisation pour notamment porter de 14 à 79 le nombre de caméras pouvant visionner la voie publique.

**Tableau n° 16 : Étapes de la vidéoprotection à Charvieu-Chavagneux**

<i>Dates</i>	<i>Étapes</i>
<i>2004-2006</i>	Installation de caméras « au niveau des deux quartiers bordant les Allobroges [...] il y a plus d'une dizaine d'années. Elles sont maintenant obsolètes » <sup>51</sup> .
<i>16 septembre 2020</i>	M. Dézempte sollicite la gendarmerie pour un « projet d'implantation de vidéoprotection sur la commune visant à améliorer le sentiment de sécurité auprès de la population et combattre les actes de délinquance ».
<i>12 novembre 2020</i>	Demande d'autorisation de M. Dézempte.
<i>Décembre 2020</i>	Rapport de la cellule prévention technique de malveillance de l'Isère (groupement de gendarmerie départementale) : - principaux lieux « criminogènes » : Les Acacias, la Plaine, rue des Allobroges ; - 220 délits constatés en 2020 (52 vols liés aux véhicules ; 17 infractions lutte contre stupéfiants)
<i>Arrêté préfectoral du 29 janvier 2021</i>	14 caméras visionnant la voie publique. Autorisation donnée pour cinq ans.
<i>19 février 2021</i>	Demande de modification par le maire
<i>Février 2021</i>	Version 1.1 d'une étude « Mise en œuvre d'un dispositif de vidéoprotection
<i>Arrêté préfectoral du 31 mai 2021</i>	1 caméra intérieure à la mairie 16 caméras extérieures à la mairie 79 caméras visionnant la voie publique. Autorisation donnée pour cinq ans.

Source : CRC ARA

Pourtant, lors du conseil municipal du 25 février 2022, le maire conditionne ce projet à l'obtention de subventions, notamment de la région et de l'État (subvention refusée) ; en avril 2022, le projet n'a toujours pas démarré.

Des dépenses ont déjà été engagées, notamment pour la rémunération de l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) à hauteur de 13 450 € HT, et des marchés (accords-cadres notifiés). Si les accords-cadres sont finalement exécutés, le coût du projet pourrait atteindre 963 450 € HT.

Le nouveau projet, s'il est mené à terme, impliquera des coûts d'entretien et de maintenance pour éviter les errements constatés pour le premier dispositif de vidéoprotection (dont le déploiement et la mise en place n'ont pu être chiffrés en l'absence d'éléments).

L'instruction a mis en évidence des manquements à la réglementation en vigueur. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a produit les éléments corrigeant ses manquements.

<sup>51</sup> Diagnostic de vidéoprotection, groupement de gendarmerie départementale de l'Isère, cellule prévention technique de la malveillance de l'Isère, décembre 2020.

## 9.2 La police municipale

### 9.2.1 La réglementation en matière d'armement

#### 9.2.1.1 La réglementation sur le port d'arme

Les circonstances et conditions dans lesquelles les agents de police municipale peuvent être autorisés à porter une arme sont définies par le code de la sécurité intérieure (R. 511-11 et suivants). La réglementation conditionne notamment l'autorisation individuelle de port d'arme au suivi, avec succès, d'une formation préalable attestée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). En outre, les agents concernés sont astreints à suivre périodiquement un entraînement au maniement de l'arme qu'ils sont autorisés à porter. Dans le contexte de crise sanitaire lié à l'épidémie de la COVID19, une seule séance annuelle d'entraînement au tir est a été temporairement autorisée pour 2020 et 2021.

#### 9.2.1.2 La mise en œuvre par la commune

Depuis 2017 (arrêté préfectoral n° 2007-006 du 11 mai 2017), la police municipale est autorisée à détenir divers types d'armes.

Les échanges lors de l'instruction n'avaient pas permis d'établir le respect par la commune de ses obligations en termes de formation ou d'habilitation des policiers municipaux.

En réponse au rapport provisoire de la chambre, la commune a transmis les éléments attendus.

La chambre s'étonne de la difficulté à rassembler des documents essentiels, et invite la commune à apporter davantage de rigueur au suivi réglementaire de l'activité de la police municipale.

### 9.2.2 Des locaux vétustes

Les locaux de la police municipale sont vétustes et les agents contraints de travailler volets clos pour en sécuriser davantage l'accès (Cf. photos en annexe 2).

L'arrêté préfectoral 2020-XB-24 du 4 septembre 2020 (changement d'armes, cf. *supra*) rappelle, dans ses considérants, que le maire a rédigé, le 2 mai 2017, une attestation sur l'honneur certifiant que la commune dispose d'un coffre-fort scellé au mur d'une pièce sécurisée du poste de police municipale. L'ancienneté et la structure même du bâtiment (1<sup>er</sup> étage facilement accessible) ne permettent pas de considérer que le poste de police soit doté d'une pièce sécurisée.

La commune a présenté à la chambre un projet de nouveaux locaux pour accueillir la police municipale en 2022 ou 2023. Compte tenu des enjeux d'hygiène et sécurité pour les agents et de protection du stockage des armes, ce projet doit être prioritaire.

En réponse aux observations provisoires, la commune indique que les nouveaux locaux seront opérationnels fin 2022.

**Recommandation n° 12 : Installer sans délai la police municipale dans des locaux garantissant sa sécurité et celle de ses équipements.**

## 10 UNE PRÉPARATION TARDIVE FACE AU RISQUE NUCLÉAIRE

Toute commune comprise dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention (PPI) a l'obligation légale<sup>52</sup> d'élaborer un plan communal de sauvegarde (PCS), document qui « [...] prépare la réponse aux situations de crise et regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population [...] ».

Il s'agit d'une compétence obligatoire pour la commune, qui comprend sa mise en place, son évaluation régulière et les éventuelles révisions. Le PCS est « révisé en fonction de la connaissance de l'évolution des risques [...] »<sup>53</sup> et « [...] dans tous les cas, le délai de révision ne peut excéder cinq ans ».

A la suite de l'accident de Fukushima au Japon en 2011, l'ensemble des PPI<sup>54</sup> a été revu sur le territoire national. Pour les centrales nucléaires, le périmètre d'application du plan a été porté de 10 à 20 km, pour répondre aux recommandations de l'autorité de sûreté nucléaire.

La commune de Charvieu-Chavagneux est située dans le périmètre du PPI de la centrale nucléaire du Bugey, actualisé en juin 2019 par arrêté inter-préfectoral (Isère, Ain, Rhône).

---

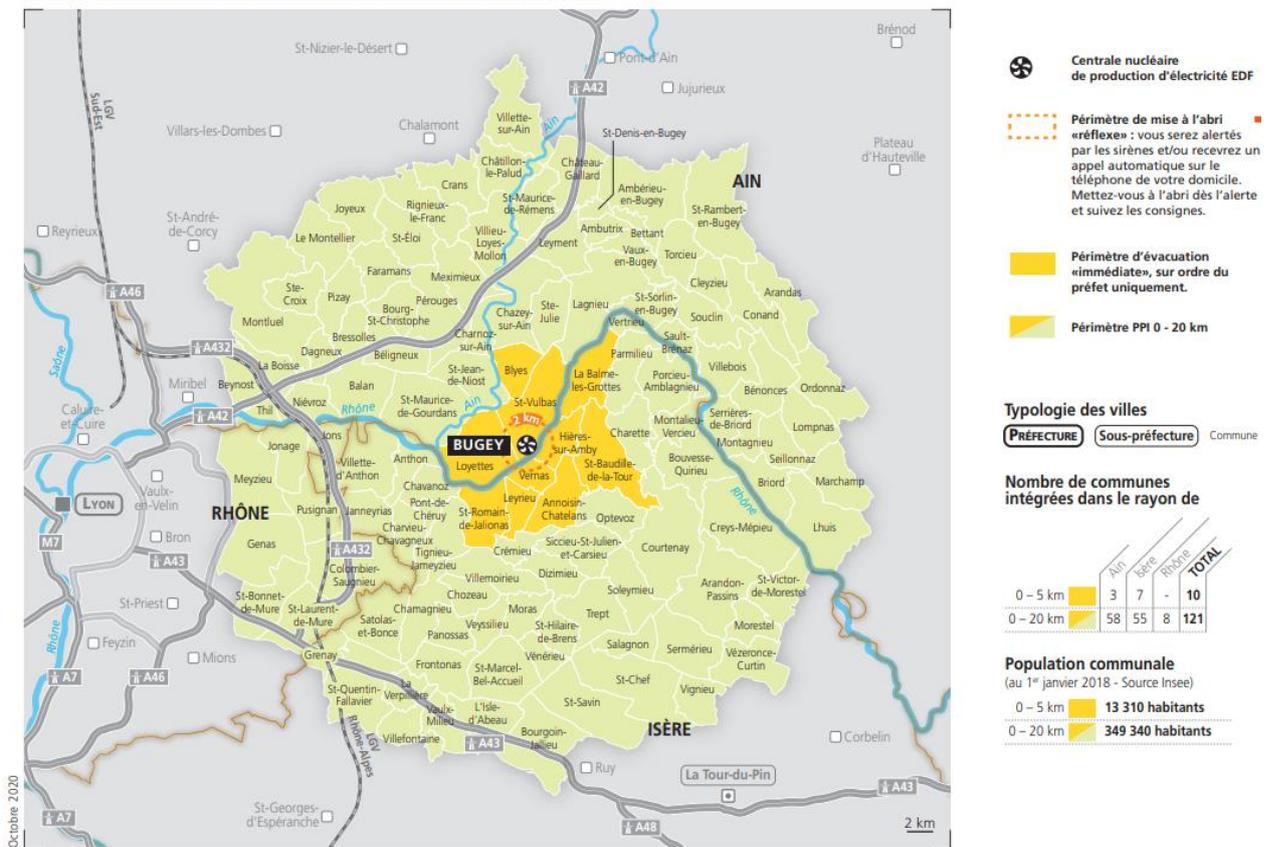
<sup>52</sup> Article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure : « [...] Il est obligatoire pour chaque commune : [...] comprise dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention [...] ».

<sup>53</sup> R. 731-7 du code de la sécurité intérieure.

<sup>54</sup> Dispositif établi par l'État pour protéger les personnes, les biens et l'environnement et pour faire face aux risques particuliers liés à l'existence d'une installation industrielle et/ou nucléaire.

Carte n° 2 : Périmètre 0-20 km de la centrale nucléaire du Bugey

PPI 0 - 20 KM DE LA CENTRALE NUCLÉAIRE DU BUGEY



Source : plaquette d'information août 2021 préfecture de l'Ain / EDF.

Pour les communes pour lesquelles il est obligatoire, comme à Charvieu-Chavagneux, le PCS doit être élaboré dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation du PPI.

Contrevenant à ses obligations, la commune n'a pas actualisé son PCS depuis 2007.

La DGS a relancé ce chantier en novembre 2021 et sollicité des devis auprès de nouvelles sociétés, considérant que le prestataire actuel de la commune n'était pas spécialisé en la matière. Un courrier du préfet du 17 décembre 2021 a rappelé ses obligations aux communes, et par courrier du 13 janvier 2022, la commune a indiqué que le PCS était « *actuellement en cours de révision* ».

La chambre note qu'en réponse à ses observations provisoires, la commune indique que le PCS a finalement été adopté le 28 juin 2022.

## **11 DES FINANCES PEU MOBILISÉES POUR INVESTIR**

### **11.1 L'information budgétaire**

#### **11.1.1 L'information du conseil municipal et des citoyens**

La loi du 6 février 1992 a étendu aux communes de plus de 3 500 habitants, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget dans le délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci par l'assemblée. Ce débat s'appuie sur la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015, relative à la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe), a renforcé cette obligation, avec de nouvelles contraintes visant à améliorer la transparence financière dans la gestion des collectivités locales. Les nouvelles dispositions législatives renforcent également le cadre légal du débat d'orientations budgétaires, avec la présentation d'un rapport portant sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette (article L. 2312-1 du CGCT). Ce même article prévoit dans les communes de plus de 10 000 habitants, que le rapport sur les orientations budgétaires doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, qui précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

#### **11.1.2 Le rapport d'orientation budgétaire**

Durant la période sous revue, le débat sur les orientations budgétaires de la commune s'est tenu chaque année. Il a donné lieu à une délibération spécifique. Le rapport d'orientation budgétaire de Charvieu-Chavagneux est présenté dans les délais, mais il ne donne pas réellement lieu à débat. Jusqu'en 2020, le rapport présente sommairement les réalisations de l'année ainsi que les projets et leur coût est parfois évoqué. Il n'est pas fait mention des grands équilibres budgétaires, et, plus généralement, de projection de la situation financière de la commune à moyen ou long terme. Les choix en matière de fiscalité (maintien des taux d'imposition) ou de financement des investissements (aucun recours à l'emprunt) ne sont pas débattus.

Les informations concernant la structure des effectifs, les dépenses de personnel ainsi que la durée effective du temps de travail sont obligatoires à compter de l'exercice 2021, compte tenu de l'augmentation de sa population. Or le ROB 2021, s'il évoque la structure des effectifs et le volume des rémunérations, reste largement insuffisant sur ces thèmes.

Malgré des améliorations depuis 2020, la chambre constate la faiblesse des informations relatives aux orientations budgétaires envisagées par la commune et l'absence d'éléments relatifs aux engagements pluriannuels, au contexte intercommunal, aux relations financières avec les partenaires et aux budgets annexes.

Le conseil municipal ne dispose ainsi pas d'un niveau satisfaisant d'informations financières pour statuer sur les orientations budgétaires.

La chambre invite la commune à enrichir le débat d'orientations budgétaires, de présenter les engagements pluriannuels, tout en intégrant les éléments prévus aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

### 11.1.3 Les annexes budgétaires du compte administratif

Les annexes réglementaires des budgets, telles que prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, ont pour objet de compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en informant le plus précisément possible les élus et les contribuables sur les éléments importants du bilan (dette, trésorerie) et les engagements hors bilan (engagements donnés ou reçus envers des tiers), ainsi que sur divers autres éléments permettant d'appréhender dans son ensemble la situation financière d'une collectivité.

Comme pour les rapports d'orientation budgétaire, la chambre observe que la présentation des documents budgétaires s'est améliorée depuis le CA 2020, notamment sur la forme, et vise à respecter l'essentiel des prescriptions relatives aux annexes budgétaires, découlant de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

Cependant :

- les garanties d'emprunt et l'avance accordée au budget annexe d'aménagement ne sont pas renseignées ;
- le bilan des acquisitions et cessions n'est pas renseigné et en outre ne mentionne pas les rétrocessions et acquisitions à titre gratuit/à l'€ symbolique ;
- les subventions en nature ne sont pas valorisées ;
- les informations sur les effectifs sont lacunaires, peu cohérentes avec les tableaux des effectifs employés.

La chambre invite l'ordonnateur à renseigner avec précision et exhaustivité les différentes annexes, prévues réglementairement, devant être produites à l'appui du budget primitif et du compte administratif ; outre qu'elles participent à l'information complète du conseil municipal, et de tout administré à raison du caractère public de tels documents, ces annexes sont des éléments constitutifs des documents budgétaires dont l'absence en affecte la légalité. En outre, en application du principe de sincérité, la collectivité doit être en mesure de présenter des documents budgétaires intégrant l'ensemble des risques et des charges.

### 11.1.4 La publicité des données financières et budgétaires

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus, l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales prévoit, depuis le 1<sup>er</sup> août 2015, la mise en ligne sur le site internet de la collectivité :

- de la note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif au même titre ;
- du rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice et de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent (article R. 2313-8 du CGCT).

La commune de Charvieu-Chavagneux dispose d'un site internet qui présente globalement les éléments budgétaires.

## 11.2 Les taux de réalisation et les opérations de fin d'exercice

Conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT, la commune se doit de tenir une comptabilité de ses engagements de dépenses, qui lui permet d'effectuer un suivi budgétaire mais aussi lui sert de fondement aux opérations de fin d'exercice, c'est-à-dire les rattachements de charges et de produits en fonctionnement et les restes à réaliser en investissement.

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. La qualité des prévisions budgétaires est déterminante pour l'appréciation de l'équilibre réel<sup>55</sup> et constitue un gage de transparence et de gestion saine. Elle implique l'inscription exhaustive des dépenses et l'évaluation la plus fiable possible des recettes. Les taux de réalisation de la section de fonctionnement sont satisfaisants en recettes mais baissent en dépense depuis 2017 pour atteindre 86 % en 2020. En section d'investissement, les taux présentent des écarts importants en dépenses (avec la prise en compte des restes à réaliser) et illustrent ainsi l'absence de pilotage budgétaire de la section d'investissement. En effet, la commune n'a pas élaboré de plan pluriannuel d'investissement. Les opérations de fin d'exercice et la comptabilité d'engagement

La tenue de la comptabilité d'engagement est de la responsabilité de l'exécutif des collectivités qui ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses. Or, la comptabilité d'engagement a été mise en place seulement à l'arrivée du dernier directeur des finances fin 2019.

Les restes à réaliser correspondent, au 31/12/N, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas encore fait l'objet d'un titre. Leur correcte évaluation revêt un caractère important dans la mesure où elle contribue à la détermination du besoin de

---

<sup>55</sup> L'article L. 1612-4 du CGCT précise que « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

financement de la collectivité. Avec une moyenne de 1 852 k€ en dépenses et 1 921 k€ en recettes<sup>56</sup>, le volume des RAR représente une part substantielle des réalisations budgétaires et illustre les manquements de la commune aux niveaux tant de la prévision budgétaire que de la sincérité.

Si l'état des engagements est désormais mieux renseigné, la commune devra néanmoins veiller à son exhaustivité et sa sincérité (des doublons ont pu être constatés avant 2019). Cette pratique, qui n'a plus cours depuis 2019, a rendu insincères les comptes administratifs passés ainsi que les budgets, car ils contiennent des restes à réaliser inexacts et intègrent une prévision d'affectation de résultat artificiellement minorée.

Cette difficulté de suivi des opérations foncières et de leur traduction comptable se retrouve également dans le bilan des cessions et des immobilisations, qui est une annexe du compte administratif, qui n'a pas été produit de 2015 à 2018 et qui présente, pour les documents depuis 2019, des erreurs liées notamment à une information incomplète du service des finances sur les opérations en cours.

La chambre invite la commune à assurer un suivi précis de ses opérations foncières et immobilières, et à en informer correctement l'assemblée délibérante.

### 11.3 Une situation financière solide qui n'est pas mise au service de l'investissement

La commune compte plusieurs budgets annexes et son budget principal recouvre la quasi-totalité de son périmètre budgétaire avec plus de 93 % des recettes de fonctionnement en 2020. Compte tenu de son poids financier prépondérant, les développements suivants portent exclusivement sur le budget principal.

**Tableau n° 17 : Part relative des recettes de fonctionnement en 2020 €**

<i>Libellé budget</i>	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	Part du budget
<i>Budget principal</i>	CHARVIEU-CHAVAGNEUX	M14	9 652 785	93,49 %
<i>Budget annexe</i>	EAU CHARVIEU CHAVAGNEUX	M49A	232 062	2,25 %
<i>Budget annexe</i>	ASSAINISSEMENT CHARVIEU CHAVAGNEUX	M49A	325 140	3,15 %
<i>Budget annexe</i>	TRANSPORTS CHARVIEU CHAVAGNEUX	M14	115 000	1,11 %
<i>Budget annexe</i>	AMÉNAGEMENT PARC CHATEAU-CHARVIEU-CHAVAGNEUX	M14	0	0,00 %

Source : *comptes de gestion*

<sup>56</sup> Il n'est pas tenu compte des exercices 2019 et 2020 en l'absence de restes à réaliser en recettes.

En 2020, le budget annexe du parc d'aménagement du château a été dissous, les budgets annexes des transports, de l'eau et de l'assainissement restent actifs<sup>57</sup> mais pèsent peu dans le budget consolidé.

### 11.3.1 Des ressources en progression constante

Durant la période 2015-2020, la commune a bénéficié en moyenne annuelle de 9,1 M€ de ressources de fonctionnement, en croissance régulière. En 2020, 57 % de ces ressources proviennent de l'impôt et 36 % des dotations et participations de l'État. La fiscalité reversée (FNGIR et FPIC) et les produits d'exploitation (produits du domaine, facturations de services) représentent 7 % des produits.

**Tableau n° 18 : Ressources de fonctionnement de la commune**

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Ressources fiscales propres,</i>	4 551 808	4 768 291	4 933 601	5 077 564	5 269 021	5 353 798
<i>Fiscalité reversée (FNGIR et contribution au FPIC)</i>	546 378	484 246	471 762	479 395	480 004	466 878
<i>Ressources d'exploitation</i>	426 949	442 430	544 859	470 420	326 093	232 896
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	3 309 253	3 154 864	3 183 249	2 943 748	2 960 358	3 398 318
<i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	113 745	99 028	86 527	105 591	0	0
<i>Produits de gestion</i>	8 948 133	8 948 858	9 219 999	9 076 718	9 035 476	9 451 890

Source : comptes de gestion

#### 11.3.1.1 Les ressources fiscales propres

Avec une hausse annuelle moyenne de 3 % par an, la recette issue de l'impôt communal est la première ressource de la commune.

La commune a baissé les taux de fiscalité depuis 1983. Lors des débats d'orientation budgétaire, l'exécutif rappelle que le taux de la taxe d'habitation a baissé de 12 % depuis 1983 et celui de la taxe sur le foncier bâti de 34 %. Pour autant, les taux appliqués par la commune de Charvieu-Chavagneux sont assez proches, voire supérieurs à ceux des communes de la strate ou des communes de la communauté de communes. La taxe sur le foncier bâti contribue en 2020 à 45 % des ressources fiscales, la taxe d'habitation à 38 % et la fiscalité économique (CVAE et CFE) à près de 15 %.

<sup>57</sup> La compétence communale "Eau et assainissement" est peu étendue, elle sera par ailleurs transférée à l'EPCI en 2023.

Tableau n° 19 : Taux de fiscalité en 2020

	Taux 2020 (%)		Taux 2020 des communes de l'EPCI (%)				
	Charvieu	Strate	Anthon	Chavanoz	Janneyras	Pont de Cheruy	Villette-d'Anthon
TH	17,01	20,51	13,89	18,00	14,25	16,23	14,92
FB	22,27	16,58	17,87	15,88	19,59	21,25	18,97
FNB	55,15	56,15	52,34	56,62	68,00	40,26	77,69
CFE	23,07	20,74	20,37	19,86	22,68	23,90	22,31

Source : DGCL.

La hausse du produit de l'impôt n'est due qu'à la hausse des bases fiscales qui s'explique par :

- la variation forfaitaire des bases dans la loi de finances pour tenir compte de l'inflation, qui s'élève à + 1,38 %, dans la période sous revue ;
- la variation physique des bases qui correspond à la prise en compte de l'évolution du parc immobilier imposable sur le territoire (constructions, améliorations) qui est de + 15,3 % sur la période.

Les bases fiscales restent cependant relativement basses, inférieures de 25 % à celles des communes de la même strate. Des taux de fiscalité modérés et des bases fiscales limitées expliquent que le potentiel fiscal de la commune soit inférieur de 15 % à celui des communes de la même strate.<sup>58</sup>

### 11.3.1.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles, deuxième source de revenu, sont constituées à 70 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en hausse de 1,2 % en moyenne sur la période, et portée en partie par la dynamique démographique de la commune (entre 2015 et 2020, la commune a gagné plus de 1 400 habitants, au sens de la DGF). La DGF par habitant est avec 235 €/habitant en 2020, supérieure de 8 % à celle versée aux communes de même strate. Les 30 % complétant la DGF correspondent aux différentes compensations versées par l'État, en baisse de 4 % sur la période.

Le fonds national de garantie individuelle de ressources, institué pour assurer la neutralité pour les communes de la réforme de la taxe professionnelle en 2011, est constant sur la période et s'élève à 575 k€. En revanche, la commune est contributrice au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). Le FPIC constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal (EI), composé d'un établissement public de coopération intercommunal et de ses communes membres. Les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé par habitant est égal ou supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national contribuent au FPIC par prélèvement sur leurs produits fiscaux.

<sup>58</sup> Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

La commune de Charvieu-Chavagneux appartient à un espace intercommunal dont le potentiel financier appartient à la tranche supérieure ; elle contribue donc à la solidarité nationale pour un montant en hausse croissante depuis 2015 (61 k€), pour atteindre 108 k€ en 2020.

#### Les relations financières entre l'EPCI et la commune de Charvieu-Chavagneux.

Chef-lieu de canton, Charvieu-Chavagneux est également la commune la plus peuplée de Lyon-Saint-Exupéry en Dauphiné (LYSED), l'EPCI qu'elle constitue avec cinq autres communes et qui regroupe 28 000 habitants en 2020. Prenant la suite d'un syndicat intercommunal qui gérait principalement la collecte des ordures ménagères et une station d'épuration, de nouveaux statuts ont été élaborés fin 2016 suite à loi NOTRé, mais l'EPCI ne s'est vu transférer que peu de compétences au-delà de celles obligatoires pour un EPCI, les communes souhaitant conserver la gestion de leurs politiques publiques. Un partage précis entre commune et LYSED pour l'exercice des compétences a été défini via l'intérêt communautaire voté en février 2017, la reconstruction et l'entretien de la piscine de Charvieu-Chavagneux et du bâtiment de la MJC relevant désormais de l'intercommunalité. Fin 2018, les compétences ont été étendues à l'insertion sociale et professionnelles des jeunes de 15-24 ans.

La LYSED a conservé le régime antérieur de fiscalité additionnelle (l'EPCI vote des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages -TH, TFPB, TFPNB- et de CFE, qui s'ajoutent aux taux communaux). L'EPCI partage également avec les communes la perception de la CVAE. Les taux sont relativement modestes (1,58 % pour la taxe d'habitation et 2,08 % pour la taxe foncière) et sont stables depuis 2014.

La LYSED a mis en place un fonds de concours en faveur des communes, et depuis 2012, elle s'est engagée à cofinancer des projets communaux pour un montant total de 1,6 M€. A ce titre, la commune de Charvieu-Chavagneux bénéficie de 844 800 € de subventions de l'EPCI pour des projets strictement communaux (200 000 € pour réalisation d'une maison médicale, 170 000 € pour l'extension de l'hôtel de ville et 474 800 € pour la construction de l'école du Piarday).

Le transfert de la piscine municipale ou de l'aire d'accueil de gens du voyage et des locaux de la MJC ne sont pas sans conséquences financières pour la commune et la LYSED, tant en fonctionnement qu'en investissement (les travaux de rénovation de la piscine sont estimés à 1,4 M€). Dans le régime de la fiscalité additionnelle, l'EPCI et les communes membres perçoivent concurremment ou complémentaires les impositions sur les ménages et sur les entreprises. Les transferts de compétences à l'EPCI ne donnent pas lieu à un rapport d'évaluation des charges afférentes. Ils sont financés intégralement par les produits de la fiscalité communautaire. En contrepartie, les communes, qui se délestent de charges, doivent en principe baisser leurs taux d'imposition à due concurrence, afin de ne pas alourdir la pression sur le contribuable local.

Le niveau de pression fiscale communale et intercommunale est constant, et donc neutre pour le contribuable. Mais la chambre observe que ces évolutions de compétences, en baisse pour la commune, ne se sont pas traduites par une évolution de la fiscalité communale dans le même sens.

### 11.3.2 Un faible niveau de dépenses

Avec en moyenne 7,5 M€ par an sur la période 2015-2020, les dépenses sont inférieures aux recettes et progressent moins vite (+ 0,5 % par an pour les dépenses et + 1,1 % pour les recettes).

**Tableau n° 20 : Évolution des dépenses de fonctionnement**

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. Moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	2 592 892	2 567 467	2 647 789	2 767 428	2 673 396	2 463 165	- 1,0 %
<i>Charges de personnel</i>	2 668 717	2 781 952	2 682 026	2 632 813	2 787 298	2 938 353	+ 1,9 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	1 786 544	2 043 688	2 058 636	1 623 445	1 626 029	1 778 114	- 0,1 %
<i>Autres charges de gestion</i>	276 579	352 376	336 631	322 529	325 744	317 449	+ 2,8 %
<i>Charges de gestion</i>	7 324 731	7 745 484	7 725 082	7 346 215	7 412 467	7 497 080	+ 0,5 %

Source : comptes de gestion

Les charges à caractère général (35 % des dépenses) évoluent peu.

Trois postes sont d'un niveau élevé : les charges d'énergie, les frais de télécommunication et les honoraires d'avocats et prestations juridiques.

560 k€ en moyenne sont consacrés au poste énergie, électricité et combustible, en lien avec le patrimoine important de la commune.

En hausse croissante pour atteindre 72,7 k€ en 2021, les frais de télécommunication sont très élevés pour une commune de cette taille (Cf. Infra), en raison d'un défaut de maîtrise (en 2020, 350 mandats ont été émis à l'attention d'Orange, par exemple). La commune a d'ailleurs lancé une étude spécifique pour optimiser les coûts, à la faveur d'une comparaison menée sur les communes de même taille.

Les frais d'honoraires et d'avocats sont croissants depuis 2015, hors suivi des contentieux classiques d'une commune, pour s'élever à près de 290 k€ sur la période.

Les subventions versées (1,8 M€ en moyenne sur la période) concernent principalement la subvention au CCAS qui a atteint 1,7 M€ en 2017, avant d'être réduite compte tenu de l'excédent de fonctionnement récurrent de son budget. Les subventions aux associations sont traitées au chapitre 5.

Le poste de dépenses des charges de personnel augmente faiblement. Elles représentent 36 % des charges de gestion, niveau très bas pour une commune de cette taille, qui par ailleurs a peu transféré de compétences à son EPCI et qui conserve donc les agents affectés à ces compétences. Pour des communes de même strate (5 000-10 000 habitants), ce taux est en moyenne de 47,5 %, soit près de 11 points de plus.

La part des charges de personnel est faible au regard des moyennes nationales, et traduit une sous-administration de la collectivité, confirmé par les constats sur le niveau de service, ou

les manquements en termes de respect des procédures (RH notamment). En revanche, les charges liées à l'énergie et aux honoraires d'avocats sont élevées et peu maîtrisées.

### 11.3.3 Le niveau des investissements limité à la seule épargne disponible

La capacité d'autofinancement (épargne ou CAF brute) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de la commune et dont elle peut disposer pour financer ses besoins en investissements et le remboursement de sa dette, le cas échéant.

La situation à Charvieu-Chavagneux est singulière puisque la commune ne présente aucune dette : l'excédent des recettes sur les dépenses de gestion (excédent brut de fonctionnement), est quasi égal à l'épargne brute et à l'épargne nette. Le maire rappelle d'ailleurs à la commune que c'est un choix politique qui permet à la commune de ne pas être soumise à la dépendance à l'emprunt.

Cette absence totale de dette permet à la commune de disposer d'une capacité d'autofinancement par habitant de 186 € par habitant en moyenne sur la période, soit 36 % supérieure à celle des communes de la même strate (source DGCL).

**Tableau n° 21 : Financement des investissements**

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	1 652 727	1 213 513	1 530 274	1 865 160	1 795 883	1 998 071	10 055 628
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette	1 652 727	1 213 513	1 530 274	1 865 160	1 795 883	1 998 071	10 055 628
+ taxes et FCTVA	877 206	1 241 238	726 465	565 057	128 470	1 053 721	4 592 158
+ Subventions d'investissement	296 000	749 992	88 428	0	372 000	312 000	1 818 420
+ Produits de cession	72 500	292 400	0	34 312	0		1 065 991
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	3 010 757	3 010 757
Financement disponible	2 898 433	3 497 143	2 345 168	2 464 529	2 296 352	6 374 549	20 542 953
Dépenses d'équipement	4 920 742	2 913 387	1 624 586	2 276 716	4 356 805	2 078 036	18 170 273
Subventions en nature	0	0	0	0	0	3 148 751	3 148 751
Participations financières nettes	173 650	173 775	173 621	173 620	- 1283 766	- 180 000	- 769 101

Source : comptes de gestion

Ce choix du non recours à l'emprunt pour financer les investissements, s'il permet d'éviter les charges financières, revient à conditionner le lancement de travaux d'équipement à une réserve financière suffisante. Il prive également la commune de la capacité d'étalement sur une durée longue de la capacité de financement que procure un emprunt, et réduit de fait sa capacité à engager de gros projets ou différents projets simultanément.

Les investissements sont entièrement financés par l'autofinancement ainsi que par les taxes et les subventions d'investissement. Les excédents de fonctionnement cumulés atteignent

des volumes conséquents. Cette pratique des cumuls annuels conduit à un fonds de roulement élevé et à une trésorerie abondante, atteignant en fin de période plus de 300 jours de charges courantes.

**Tableau n° 22 : Fond de roulement et trésorerie**

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	3 263 802	3 673 782	4 220 743	4 234 937	3 458 804	5 963 634
- Besoin en fonds de roulement	200 941	- 429 330	- 202 420	- 3 317 058	- 1 746 519	- 286 599
=Trésorerie nette	3 062 861	4 103 113	4 423 163	7 551 995	5 205 322	6 250 233
en nombre de jours de charges courantes	153,6	193,4	209,0	375,2	256,3	304,3

Source : comptes de gestion

Traduisant la différence entre les ressources stables et les immobilisations, le fonds de roulement engendré par le budget principal s'est accru depuis 2015 pour atteindre un montant de 6 M€. Ce niveau de fonds de roulement, qui représente trois années d'autofinancement et les deux tiers des produits de gestion moyen d'un exercice, constitue une marge de manœuvre importante pour la collectivité.

Un tel niveau de thésaurisation des ressources pourrait se justifier par des besoins élevés de financement à court terme. Toutefois, la récurrence d'un tel niveau de trésorerie peut s'analyser comme l'effet soit d'une sur-fiscalisation, soit d'un sous-investissement.

Les dépenses d'équipement par habitant, en moyenne de 341 €, sont inférieures de 10,5 % à celles des communes de la même strate. La commune s'est privée des investissements nécessaires à la rénovation de bâtiments publics (écoles, locaux de la police municipale, par exemple), alors que le très faible niveau des taux d'intérêt facilitait l'accès à des financements peu onéreux.

La nature des investissements engagés est directement liée aux compétences que la commune a conservées, dont certaines sont coûteuses (travaux de voirie ou d'éclairage public notamment, engagés récemment).

**Tableau n° 23 : Nature des investissements engagés sur la période €**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Part
Immo. incorporelles	34 581	42 264	31 232	51 326	36 008	77 419	118 250	391 080	1,8 %
Terrains	181 200	1 530 711	465 275	629 276	362 445	559 323	247 104	3 975 335	18,6 %
Bâtiments	453 775	297 142	546 484	467 200	539 450	195 664	255 664	2 755 380	12,9 %
Voirie réseau	538 886	641 248	327 500	400 506	1 726 920	622 226	1 266 647	5 523 933	25,9 %
Autres corporelles (véhicules, mobilier)	115 609	107 855	198 655	110 967	104 345	32 410	87 762	757 604	3,6 %
<b>Immobilisations en cours</b>	<b>3 468 002</b>	<b>264 081</b>	<b>245 718</b>	<b>716 849</b>	<b>1 585 658</b>	<b>574 713</b>	<b>0</b>	<b>6 855 021</b>	<b>32,1 %</b>
Créances et cautionnements	173 650	173 775	173 622	173 620	375 000	0	0	1 069 667	5,0 %
Total général	4 965 703	3 057 076	1 988 487	2 549 745	4 729 825	2 061 756	1 975 428	21 328 019	100,0 %

Source : Grand Livre des Comptes

Les immobilisations en cours correspondent aux travaux dont la réalisation et l'inscription comptable s'étalent sur plusieurs exercices. Leur répartition après achèvement réaffecterait 4 M€ au chapitre Bâtiments (y compris travaux de la piscine), et 2,8 M€ en travaux de voirie, portant la part des investissements de voirie-réseaux à 39 %, et celle engagée sur les bâtiments à 32 % des investissements totaux.

Au regard de l'important patrimoine bâti, propriété de la commune (sept groupes scolaires et les logements attenants, deux gymnases, diverses salles polyvalentes, l'hôtel de ville, un petit centre commercial et ses annexes, divers logement ou maisons, l'ancienne SEGPA), l'investissement sur le patrimoine apparaît insuffisant, comme les contrôles sur place l'ont mis en évidence.

La commune ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement recouvrant l'ensemble des projets d'investissement et déclinant, de manière précise, une planification, par opération et par année, des dépenses et des financements nécessaires à leur réalisation. La décision d'investissement n'est pas appuyée sur des éléments de diagnostic ou d'étude prospective. A l'exception d'un diagnostic préalable aux travaux liés à l'éclairage public, la commune n'a pas disposé d'études telles que des diagnostics sur l'état de la voirie et de gestion des eaux pluviales, d'un schéma prévisionnel de maintenance et d'entretien de ses bâtiments, notamment en lien avec les obligations ERP, de diagnostics énergétiques, d'un plan de gestion de sa flotte automobile, par exemple. Les nouveaux projets annoncés récemment (Cf. conseil municipal de février 2022 : construction d'une salle polyvalente, d'un restaurant scolaire, d'un gymnase, d'un EHPAD, extension de la maison médicale, par exemple) conséquents sur le plan financier pour la commune, gagneront à être pris en compte dans un plan pluriannuel d'investissement, basé sur des études préalables et qui intègre les modalités et capacités de leur financement, ce que la commune s'est engagé à faire en réponse aux observations provisoires de la chambre.

**Recommandation n° 13 : Établir un plan pluriannuel des investissements.**

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Contrôle d'un échantillon de marchés publics .....	74
Annexe n° 2. Photos d'écoles et de l'Hôtel de police .....	77

## Annexe n° 1. Contrôle d'un échantillon de marchés publics

### GLOSSAIRE :

AAPC : avis d'appel public à concurrence

AE : acte d'engagement

CCAP : cahier des clauses administratives particulières

BPU : bordereau des prix unitaires

RC : règlement de la consultation

PV : procès-verbal

CCTP : cahier des clauses techniques particulières

OS : ordre de service

MAPA : marchés passé selon la procédure adaptée

MN : marché négocié

AOR : appel d'offre restreint

**Tableau n° 24 : Présentation synthétique des résultats du contrôle d'un échantillon de marchés publics par la chambre**

<i>Procédure et date</i>	Principaux constats (détail en annexe)	Irrégularité
<i>2015 – entreprise 1</i>	<p>Les éléments transmis ne répondent que très partiellement à la demande de la chambre.</p> <p>La procédure de 2015 n'est pas traçable (absence de nombreux documents et pièces de procédure) et donc pas transparente (pas de preuve d'envoi des DCE aux 5 candidats sélectionnés, pas d'explication quant à l'analyse de seulement 4 propositions, etc.).</p> <p>La neutralisation du critère technique (note maximale de 60/60 attribuée à l'ensemble des propositions en dépit d'évidentes différences de moyens humains comme matériels) et de fait l'attribution du marché pour le lot 1 au candidat local le moins disant sont, dans ces conditions, insuffisamment justifiées si ce n'est contestables.</p> <p>Maximum HT : 600 000 € HT</p>	Oui
<i>Et 2018</i>	<p>Pour le marché de 2018 (lots 1 et 2 : les attributaires de 2015 sont reconduits), seul le PV d'attribution a été fourni.</p>	
<i>2016 – MAPA – entreprise 2</i>	<p>Organisation d'une négociation illégale</p> <p>L'analyse du critère technique (qui permet à l'attributaire de passer de la 3<sup>ème</sup> à la 1<sup>ère</sup> place) est insuffisamment détaillée pour justifier les écarts de note et repose, pour partie, sur des critères illégaux car relevant de la phase de candidature.</p> <p>Le candidat met en avant dans son mémoire technique les financements apportés à des associations locales ce qui est sans rapport avec la commande publique.</p> <p>Maximum : 208 000 € HT</p>	Oui

Procédure et date	Principaux constats (détail en annexe)	Irrégularité
2016- MAPA entreprise 3	<p>Organisation d'une négociation illégale</p> <p>L'attributaire a pu « rectifier » des erreurs dans sa proposition initiale en soumettant une nouvelle proposition financière</p> <p>Absence de rapport d'analyse des offres</p> <p>150 000 € HT / an (un an renouvelable 2 fois). <u>La procédure d'appel d'offres était donc obligatoire.</u></p>	Oui
2017 – MAPA entreprise 4	<p>L'attributaire a transmis deux mémoires techniques dans des conditions incertaines</p> <p>L'analyse de la valeur technique est insuffisamment détaillée pour comprendre comment l'attributaire parvient à obtenir une note supérieure à un acteur reconnu du secteur. L'écart est creusé par le sous-critère « délais d'intervention » qui ne fait l'objet d'aucune analyse. La chambre n'a pas pu vérifier l'analyse sur ce point car la proposition de SPIE n'a pas été transmise.</p> <p>Montant maximum du marché : 204 000 €.</p>	Oui
2017 – MAPA – entreprise 5	<p>Le marché étant attribué au titulaire sortant, un certain nombre de constats pose question :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Délai de publication réduit alors que des échantillons doivent être remis par les candidats ;</li> <li>- Absence de traçabilité (pas de registre des dépôts, de PV notamment) ;</li> <li>- Analyse de l'offre lapidaire ;</li> <li>- Sous-traitance a priori totale à une imprimerie de Tizieu (ICA) mais sans formulaire de sous-traitance.</li> </ul> <p>Maximum : 80 000 € HT.</p>	Oui
2019 - MAPA entreprise 6	<p>La collectivité n'interroge pas l'écart de prix entre les deux propositions (82 211 €) alors que l'écart technique était significatif, ce qui interroge sur la prestation que l'entreprise attributaire - techniquement mal notée avec 19/40 seulement) pourra proposer.</p> <p>La commune aurait utilement pu demander à l'attributaire d'expliquer la formation et le contenu des prix proposés, voire déclarer la consultation sans suite et la relancer, au regard de l'existence d'une concurrence sur le marché<sup>59</sup></p> <p>Maximum : 350 000 € HT</p>	non
2019 – MAPA – entreprise 7	<p>Délai de publication court (du 25 mai au 19 juin) pour un marché de 370 k€ pour mobiliser la concurrence.</p> <p>La seule offre analysée, celle de l'attributaire, est imprécise sur certains éléments techniques, mais le maître d'ouvrage n'a pas documenté un quelconque échange de clarification.</p> <p>L'avenant 2 est signé par une personne qui n'a pas délégation.</p>	oui

<sup>59</sup> Au moins une autre offre pouvant être attendue, hors délai de 19 minutes dans le cadre de la consultation en cause.

<i>Procédure et date</i>	<b>Principaux constats (détail en annexe)</b>	<b>Irrégularité</b>
	Montant contractualisé : 369 282,50 € HT.	
<i>2020 - MAPA entreprise 8</i>	Une procédure initiale infructueuse non documentée Un écart de prix entre les deux offres reçues de 36 614 € qui n'est pas questionné ni analysé. Montant contractualisé : 78 380 € HT	non
<i>2020 –entreprise 9</i>	Le dossier transmis à la chambre est incomplet (pas d'avis de publicité notamment) mais n'appelle, en l'état de l'instruction, pas de remarque particulière sauf celle récurrente relative à l'insuffisante traçabilité (et donc transparence) de la procédure. Maximum : 1,2 M€ HT	Non
<i>2021 – Travaux d'électricité dans les bâtiments communaux entreprise 10</i>	Les deux RAO transmis (avant et après négociation) sont incomplets et ne comportent notamment pas l'analyse de l'offre de la société qui était classée en première position avant que l'offre du titulaire sortant ne soit régularisée dans le cadre d'une négociation. Même remarque d'insuffisante traçabilité et donc transparence de la procédure. Maximum : 210 000 € HT.	non
<i>2021 – entreprise 11</i>	Dossier très peu documenté Aucune trace de l'expression du besoin Aucune analyse de l'offre Aucune explication quant au recours à la négociation Insuffisante traçabilité et transparence Montant contractualisé : 96 984,48 € HT.	non

Source : CRC ARA

**Annexe n° 2. Photos d'écoles et de l'Hôtel de police**

L'entretien du patrimoine pose question au regard de certains constats de vétusté.

**Photo n° 2 : Groupe scolaire Alphonse-Daudet le 9 février 2022**



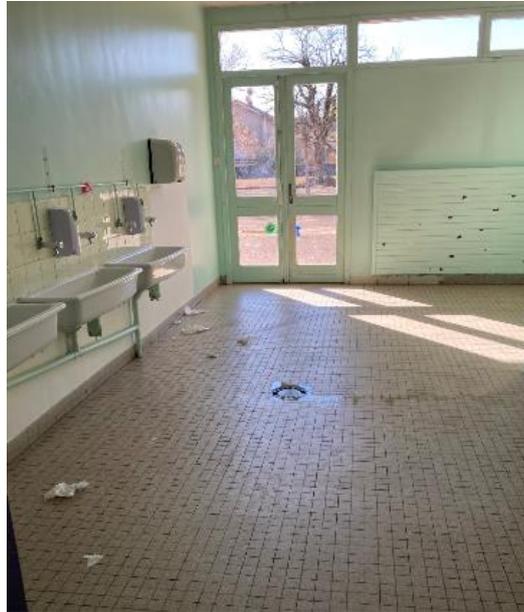
*Source : CRC ARA*

**Photo n° 3 : École Francis-Jammes le 9 février 2022**



*Source : CRC ARA*

**Photo n° 4 : Groupe scolaire Alphonse-Daudet le 9 février 2022**



*Source : CRC ARA*

**Photo n° 5 : Poste de police municipale le 9 février 2022**





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](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)