



Dijon, le 28 mars 2019

Le président

Réf. : 19-ROD2-CL 04

Objet : notification du rapport d'observations définitives et sa réponse.

P.J. : 1 rapport d'observations définitives.

Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Gray concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à M. le Préfet de la Haute-Saône ainsi qu'à M. le Directeur départemental des finances publiques de la Haute-Saône.

Monsieur Christophe LAURENCOT
Maire de Gray

1 place Charles de Gaulle
B.P. 89
70103 GRAY

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Maire, l'assurance de ma considération très distinguée.

Pierre VAN HERZELE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE GRAY (Département de la Haute-Saône)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 décembre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LES SUITES APPORTEES AU PRECEDENT CONTRÔLE.....	10
1.1 La commune a suivi les trois quarts des invitations précédentes.....	10
1.2 La commune doit encore mettre en œuvre certaines invitations relatives au suivi de ses subventions et de sa participation dans une SEM.	11
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	12
2.1 La commune a augmenté ses effectifs jusqu'en 2016 mais maîtrisé ses charges nettes de personnel par le recours accru aux contrats aidés.....	12
2.1.1 Le recours important aux contrats aidés pour développer des services.....	12
2.1.2 La maîtrise des charges de personnel nettes des aides de l'État grâce aux contrats aidés et à la réduction des effectifs titulaires	14
2.1.3 L'engagement fin 2017 dans la réduction de ses contrats aidés en arrêtant et ou réorganisant certains services	15
2.1.4 Des marges de manœuvre grâce aux départs en retraite et au projet de services communs avec la communauté de communes	16
2.2 La commune doit corriger des irrégularités de gestion.....	16
2.2.1 Le versement infondé de certaines primes.....	16
2.2.2 Des obligations légales et réglementaires non respectées en matière d'attribution de logements et d'octroi de véhicules de services à des agents municipaux.....	17
2.2.3 Le temps de travail annuel des agents municipaux inférieur à la durée légale	18
2.3 La commune doit mettre fin aux irrégularités juridiques et comptables qui affectent les mutualisations avec la communauté de communes.....	19
2.3.1 Des mutualisations ascendantes avec la CCVG illégales	19
2.3.2 L'impossible suivi des recettes de mutualisation imputées irrégulièrement.....	21
3 LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	21
3.1 La commune peut encore améliorer son information budgétaire.	21
3.2 La commune doit fiabiliser la réalisation de ses investissements et le suivi de son patrimoine.	23
3.2.1 L'absence de constatation des restes à réaliser a nui à l'image fidèle des comptes.....	23
3.2.2 L'inscription insincère des dépenses d'investissement a pénalisé leur exécution	23
3.2.3 Le suivi comptable défaillant du patrimoine	24
3.3 La sortie coûteuse et peu transparente des deux emprunts en franc suisse.....	26
3.3.1 Le refinancement au prix d'une indemnité de sortie de 233 K€.....	26
3.3.2 L'inscription avec un an de retard de l'opération dans les comptes de la commune.....	27
3.3.3 L'information tardive et partielle du conseil municipal	28

4	LA SITUATION FINANCIERE.....	28
4.1	La commune a rétabli son niveau d'épargne en 2017.....	29
4.1.1	Une commune plus pauvre que la moyenne, affectée par la baisse de population mais soutenue par les dotations de solidarité et la revalorisation des bases	29
4.1.2	La commune a rétabli son épargne en 2017 grâce à ses économies en charges générales et les recettes du nouveau pôle d'accueil de la petite enfance.....	29
4.1.3	La commune a maintenu son épargne au-dessus de 15 % de ses produits grâce au transfert des équipements sportifs en 2014, sans réduction de l'attribution de compensation reversée par la CCVG.....	30
4.2	La commune a réduit son effort annuel d'investissement et sa dette au prix de la réduction de son fonds de roulement.	31
4.3	La commune doit optimiser ses recettes et réduire son patrimoine pour soutenir son épargne à l'appui de ses futurs investissements.	32
5	LA COMMANDE PUBLIQUE	34
5.1	La commune n'a pas consulté ni conclu de contrat écrit pour certains marchés notifiés.....	35
5.2	La commune n'a pas toujours attribué régulièrement les marchés.	36
5.2.1	Des offres mieux-disantes écartées à plusieurs reprises	36
5.2.2	Le choix en 2016 d'une offre anormalement basse	36
5.3	La commune a commis des irrégularités dans la conclusion d'avenants à certains marchés au cours de leur exécution.	37
5.4	La commune doit formaliser ses règles internes de commande publique.	37
6	L'INFORMATION PERFECTIBLE DES ELUS ET CITOYENS	38
6.1	La commune doit respecter plusieurs dispositions relatives à l'information des élus municipaux.	38
6.2	La commune peut aussi améliorer l'information des citoyens.	39
	ANNEXES	40

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Gray sur la période de 2012 à 2017 inclus. Le contrôle a porté sur les suites apportées au précédent contrôle, la gestion des ressources humaines, l'information budgétaire et du conseil municipal, la fiabilité des comptes, la situation financière et la commande publique.

La situation financière de la commune, ses perspectives et marges de manœuvre

Commune de moins de 6 000 habitants, Gray a structurellement maintenu son taux d'épargne (part de ses recettes réelles de fonctionnement que la collectivité parvient à dégager pour financer ses dépenses d'investissement), malgré la réduction des dotations d'État. Elle y est parvenue notamment grâce au transfert à la communauté de communes de la piscine et des gymnases en 2014 sans réduction du reversement de fiscalité (attribution de compensation) dont elle bénéficie de la part de cette même communauté. En 2017, cette épargne a retrouvé son niveau de 2014, grâce à des économies de fonctionnement et aux recettes d'exploitation issues du nouveau pôle multi accueil.

Elle a pleinement profité à partir de 2014 des contrats aidés à 80 % par l'État, pour développer de nouveaux services sans dégrader ses charges de personnel nettes. Sa dépendance pour encore un quart de ses effectifs annuels en 2017 à ces contrats l'a cependant par la suite contrainte à réorganiser, voire abandonner certains de ses services.

En dépit de ces évolutions positives et même si elle a substantiellement réduit son effort annuel d'investissement et sa dette, l'épargne nette (épargne résiduelle après remboursement des emprunts) de la ville de Gray reste très inférieure à la moyenne des communes de taille comparable. Son endettement est supérieur de 30 % à la moyenne des communes de 5 à 10 000 habitants.

Même réduits, les investissements ont entraîné un besoin de financement que la commune a, pour une bonne partie, assuré en puisant dans ses réserves dont elle a consommé la moitié entre fin 2012 et fin 2017, ce que traduit la réduction de son fonds de roulement (son niveau par habitant est inférieur de moitié à la moyenne des communes comparables), même s'il couvre encore deux mois de charges courantes en 2017.

Commune plus pauvre que la moyenne, en déprise démographique accélérée ces dernières années, Gray reste donc dans une situation fragile. Elle doit continuer à soutenir son épargne pour réaliser les futurs investissements qu'elle envisage sur le cœur de ville. Pour cela elle peut rechercher de nouvelles recettes, diminuer ses dépenses de personnel grâce au développement des mutualisations avec la communauté de communes et en mettant à profit les départs en retraite, estimés au tiers de ses effectifs à moyen terme. Elle pourrait enfin réduire son patrimoine encore important. La prudence sur le volume, le rythme et le financement des futurs investissements reste en tout état de cause indispensable.

Les invitations et recommandations de régularité et de gestion

Bien qu'ayant suivi en très grande partie les conclusions du précédent rapport de la chambre rendu public en 2007, la commune doit encore renforcer sa gestion administrative, budgétaire, comptable et juridique.

La commune a par exemple géré maladroitement l'opération de refinancement de deux emprunts en franc suisse, en la réalisant sans traduction dans ses comptes et en ne rendant compte au conseil municipal que tardivement et oralement.

Elle doit impérativement fiabiliser l'inscription et la réalisation de ses investissements ainsi que le suivi de son patrimoine. La commune a cependant mis en œuvre plusieurs dispositions légales relatives à l'information des élus et des citoyens à la suite des observations provisoires de la chambre. Il s'agit notamment de la note de synthèse explicative sur les affaires soumises à délibération, du bilan des acquisitions et cessions effectuées chaque année et du compte-rendu présenté par le maire en conseil municipal concernant les décisions prises dans le cadre de ses délégations de compétences.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, à la suite des observations provisoires, la commune s'est conformée aux obligations légales relatives à l'attribution des véhicules de service, des logements concédés et au temps de travail. Elle a en effet délibéré dès octobre 2018 pour rétablir la durée légale du temps de travail des agents communaux. Elle s'était aussi engagée dans le cadre du contrôle, à mettre un terme, dès le début de l'année 2019, aux conventions de mutualisation ascendante illégales signées avec la communauté de communes.

S'agissant de la commande publique, la commune de Gray s'est engagée à formaliser ses règles internes de façon à éviter les irrégularités constatées dans la consultation, la passation et l'exécution de certains marchés publics.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : La chambre recommande à la commune d'inscrire sa participation dans la SEDIA à son inventaire et de se prononcer sur le rapport écrit soumis au conseil d'administration, conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT.

Recommandation n°2 : La chambre recommande à la commune de régulariser les voies et moyens pour asseoir la mise à disposition à la CCVG du DST et des services municipaux et en obtenir le remboursement conformément à la réglementation.

Recommandation n°3 : La chambre recommande à la commune d'achever son inventaire comptable pour amortir correctement ses biens. Cet inventaire pourra être établi sur la base d'un inventaire physique précis et tenu à jour.

Recommandation n°4 : La chambre recommande à la commune d'organiser une consultation pour toute commande dont le montant estimé hors taxe est supérieur à 25 K€ et à signer un contrat écrit avec le prestataire ou le fournisseur.

Recommandation n°5 : La chambre recommande à la commune d'attribuer les marchés publics au soumissionnaire qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base des critères préalablement établis conformément aux dispositions de l'article 52 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

INTRODUCTION

La procédure

La chambre régionale des comptes (CRC) Bourgogne-Franche-Comté a inscrit à son programme de 2018 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gray portant sur les exercices 2012 et suivants.

Conformément à l'article R. 243-1 du code de juridictions financières, le président de la chambre a informé le maire M. Christophe LAURENCOT, et son prédécesseur M. Michel ALLIOT, de l'ouverture du contrôle par lettres du 22 décembre 2017. L'entretien préalable de fin de contrôle avec le maire a eu lieu le 4 mai 2018 et avec son prédécesseur le 16 avril 2018. La chambre a délibéré sur le présent rapport d'observations provisoires le 7 juin 2018.

Dans sa séance du 7 juin 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été communiquées dans leur intégralité au maire de la commune de Gray : il y a répondu par courrier enregistré au greffe le 25 septembre 2018 et après demande de la chambre par un second courrier enregistré au greffe le 6 décembre 2018.

La chambre a adressé des extraits de ses observations provisoires à M. Michel ALLIOT, ancien ordonnateur, à M. Alain BLINETTE, président de la communauté de communes, Mme Christine ROULET, ex directrice des ressources humaines de la commune et M. Jean-Pierre GENEVOIS, directeur des services techniques ; ils y ont répondu par des courriers enregistrés au greffe de la chambre respectivement les 22 novembre, 24 octobre, 3 octobre et 3 septembre 2018.

Dans sa séance du 20 décembre 2018, la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a arrêté le présent rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Gray.

Le précédent contrôle

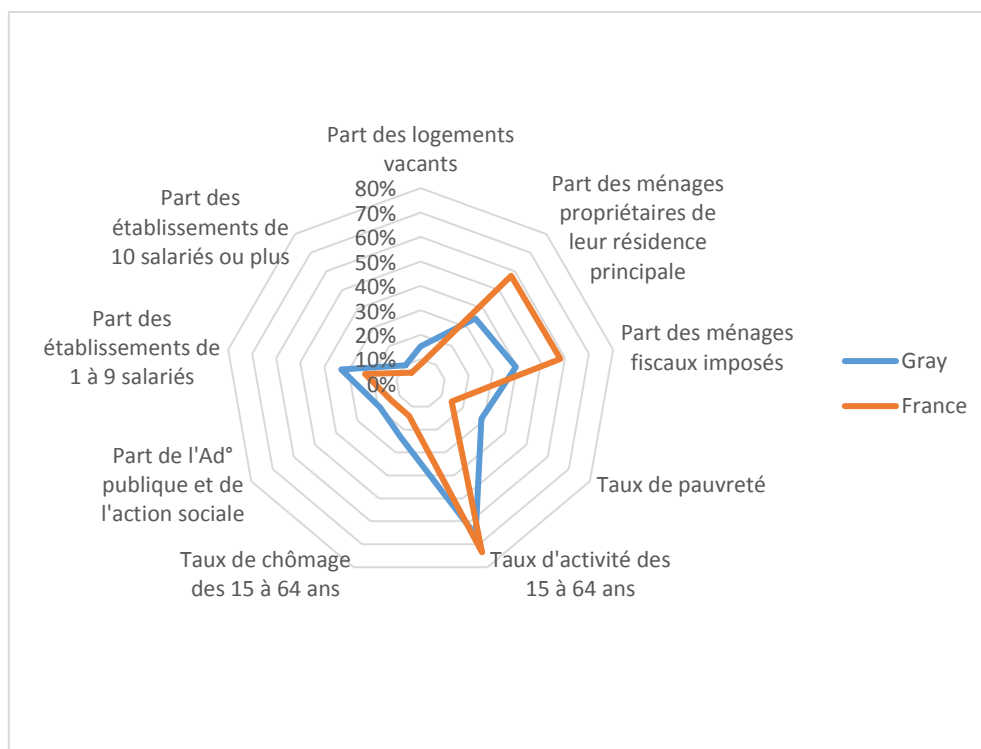
La chambre avait examiné la gestion de la commune de Gray sur les exercices 2001 à 2005, dont elle a notifié le rapport d'observations définitives en 2007.

Une commune plus pauvre que la moyenne et supportant un important patrimoine

Située au centre de la région de Bourgogne-Franche-Comté à une cinquantaine de kilomètres de Dijon et de Besançon, Gray est la cinquième commune la plus peuplée de Haute-Saône.

La commune, qui comptait 5 872 habitants en 2014 (chiffre 2018), a perdu le tiers de sa population depuis 40 ans, et 500 personnes soit 9 % depuis 2008 (chiffre 2012) en raison des soldes migratoire et naturel tous deux négatifs.

Graphique n° 1 : Données socioéconomiques de Gray en 2014 comparées à la moyenne nationale



Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) 2018

Selon les données publiques de l'INSEE pour l'année 2014, publiées en 2018, la population de la commune de Gray est plus fragile que la moyenne : elle est moins active, moins aisée, plus âgée, plus précaire (cf. tableau n° 1 en annexe n° 1). La commune compte un quartier d'un peu plus de 1 000 habitants classé en quartier politique de la ville, « les Capucins ».

La commune de Gray accueille des activités industrielles, publiques, l'hôpital étant le premier employeur, nombre de commerces et de petites et moyennes entreprises. Elle bénéficie d'un patrimoine historique important, notamment la basilique et le musée Baron Martin.

La collectivité

Premier adjoint précédemment, M. Christophe LAURENCOT est le maire de Gray depuis les élections municipales de 2014. Il a pris la succession de M. Michel ALLIOT qui l'était depuis mai 1998. Ce dernier est resté conseiller municipal de Gray.

M. Guillaume ROYER dirige les services municipaux depuis début 2017 après M. Frédérick HENNING, qui a démissionné le 31 décembre 2016 avant l'intégration de la commune dont il est maire (Pesmes) dans la communauté de communes Val de Gray (CCVG).

La commune emploie une centaine d'agents, dont 23 % en contrats aidés en 2017.

La commune de Gray est la ville centre de la communauté de communes Val de Gray (CCVG), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité mixte créé en 2001 et qui regroupait en 2014 (chiffre 2018) un peu plus de 20 000 habitants et 48 communes.

Elle appartient également à cinq syndicats, quatre syndicats intercommunaux, d'assainissement agricole de la prairie de Beaujeu et d'assainissement de la Morthé et du Dregeon, de voirie du Val de Saône et de l'école départementale de musique, et un syndicat mixte pour la création et la gestion d'une chaufferie centralisée sur Gray.

Elle a transféré à la CCVG au 1^{er} janvier 2014 trois équipements sportifs, sa piscine et deux gymnases, et a repris en régie la gestion d'une crèche associative et de ses trois salariés en 2015. Elle a également transféré en 2015 à la CCVG la gestion de l'aérodrome Saint-Adrien.

Une commune membre de la CCVG, Arc-lès-Gray, a contesté devant la justice administrative l'absence d'évaluation du coût net des charges transférées en 2014 et les montants de fiscalité économique reversée (attribution de compensation) par la CCVG à ses communes, dont Gray. Elle a obtenu le 16 mai 2017 du tribunal administratif de Besançon l'annulation des délibérations des 2 octobre 2014 et 24 septembre 2015 relatives à la fixation annuelle des attributions au motif principal du défaut légal d'information ; le tribunal a enjoint la CCVG de délibérer sur les montants des attributions d'Arc-lès-Gray pour 2014 et 2015.

La commune compte un budget principal d'un montant de 10 M€ au compte administratif (CA 2017) et aucun budget annexe. Le maire s'étant engagé à ne pas augmenter la fiscalité depuis sa dernière baisse en 2013, la commune a entrepris, à partir de 2017, un plan d'économies et revu ses projets d'investissement autour de la revitalisation du centre-ville.

Le contrôle des comptes et de la gestion a porté sur les suites apportées aux nombreuses invitations du précédent contrôle, la gestion des ressources humaines, l'information budgétaire et du conseil municipal, la fiabilité des comptes, la situation financière, les marges de manœuvre de la commune et la commande publique.

1 LES SUITES APPORTEES AU PRECEDENT CONTRÔLE

1.1 La commune a suivi les trois quarts des invitations précédentes

Invitations de la chambre	Suites données par la commune de Gray
<i>La chambre invitait la collectivité à poursuivre la refonte des textes constitutifs des régies, notamment, en adaptant les arrêtés relatifs à la nomination des régisseurs et de leurs suppléants.</i>	La commune a nommé par arrêtés les régisseurs et les suppléants pour toutes ses régies en place : récréa Gray, animation, culture, musée, bibliothèque, droit de place, multi accueil et transport urbain.
<i>La chambre relevait le caractère illégal des décisions individuelles d'attribution de logements en tant qu'elle fixe leur entrée en vigueur à une date antérieure à leur transmission au préfet et demandait à la commune de Gray de veiller à l'avenir, au strict respect des textes applicables.</i>	La commune de Gray a indiqué ne plus fixer de dates d'entrée en vigueur de ces décisions à une date antérieure à leur transmission au Préfet car elle anticipe depuis au moins 2017 la rédaction de ces délibérations et une vérification systématique des actes à prendre est faite avant chaque décision.
<i>La chambre rappelait à la commune la nécessité de veiller à ce que les obligations expressément prévues par les conventions mises en place soient respectées : les conventions communiquées lors de l'instruction stipulaient que chaque organisme est tenu de fournir à la collectivité un bilan, un compte de résultat et un rapport d'activité une fois par an.</i>	La commune a bien reçu depuis 2012 ces documents pour les deux associations subventionnées à plus de 23 000 € par an : Cap Gray et AFSAME.
<i>La chambre appelait l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de veiller au respect des dispositions du CCAP, et notamment sur la nécessité de fixer, par voie d'avenant, après notification du montant des travaux définitifs, le forfait de rémunération du maître d'œuvre déterminé à partir d'un pourcentage du montant prévisionnel sur lequel celui-ci s'engage.</i> <i>La chambre faisait observer que le contrat de maîtrise d'œuvre (MOE) d'une opération a mentionné une rémunération forfaitaire au lieu d'être décomposée selon les éléments de mission, sans faire aucune allusion au montant prévisionnel des travaux, sur lequel doit s'engager la MOE.</i>	Les contrôles de marchés publics de maîtrise d'œuvre ont montré que la commune de Gray avait bien fixé la rémunération de ses différents maîtres d'œuvre sur la base d'un taux appliqué au montant des travaux effectivement notifiés puis réalisés.
<i>La chambre attirait l'attention de la commune sur la nécessité de respecter les dispositions de l'instruction comptable M14 en pratiquant les intérêt courants non échus et en procédant aux écritures de rattachement des produits et des charges à l'exercice qu'ils concernent, afin de présenter une image plus sincère des comptes.</i>	La commune de Gray a procédé depuis au moins 2012 à la comptabilisation des intérêts courus non échus et au rattachement des charges et des produits à partir de 2013.

Le tableau ci-dessus dresse un constat des suites positives réservées aux préconisations formulées en 2007 par la chambre. Elle avait toutefois également rappelé dans son précédent rapport que si les conseils municipaux disposent de la faculté de s'écarter, à la majorité qualifiée, des propositions rendues par la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT), ce n'est que sur l'évaluation faite par cette dernière du coût des transferts de charges, et non sur le montant du produit de taxe professionnelle entrant dans le calcul de l'attribution ; elle relevait également que le transfert de nouvelles compétences de la commune de Gray à la communauté de communes, en 2001 et 2002, ne s'était pas traduit par une évaluation des nouvelles charges transférées, et donc par une correction de l'attribution de compensation perçue par la commune.

À l'occasion du transfert des trois équipements sportifs au 1^{er} janvier 2014, de nouveau, le conseil municipal de Gray n'a pas délibéré sur l'évaluation des charges réalisées par la CLECT. En revanche, il a bien délibéré le 11 décembre 2017 sur le rapport d'évaluation des charges transférées de la CLECT (participations au syndicat mixte Haute-Saône numérique, au relais d'assistants maternels, gestion de l'aérodrome Saint-Adrien) conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies du code général des impôts (CGI).

1.2 La commune doit encore mettre en œuvre certaines invitations relatives au suivi de ses subventions et de sa participation dans une SEM.

La participation dans la société d'économie mixte (SEM) SOCAD Franche-Comté

Comme la chambre le relevait déjà en 2006, la commune ne fait toujours pas apparaître dans ses comptes sa participation au capital de la SEM Société Comtoise d'Aménagement et de Développement (SOCAD) de Franche-Comté, devenue SEDIA (3 802,38 euros). Indépendamment de toute opération en cours avec la société, la commune ne se prononce pas non plus annuellement, en sa qualité d'actionnaire, sur le rapport écrit dont la production par la SEM est prévue par l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Recommandation n°1 : La chambre recommande à la commune d'inscrire sa participation dans la SEDIA à son inventaire et de se prononcer sur le rapport écrit soumis au conseil d'administration, conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT.

Les relations avec les associations

La commune n'a pas mentionné dans les annexes de son compte administratif la liste complète de chaque association bénéficiaire de subventions votées par le conseil municipal de 2013 à 2017. Elle n'y inscrit que les noms des associations mentionnées dans les annexes du budget primitif ou du budget supplémentaire pour l'adoption de leurs subventions sans conditions d'octroi conformément aux dispositions de l'article L. 2311-7 du CGCT. Elle n'a pas reporté les noms des autres associations dont le versement de subventions est autorisé par une délibération.

La chambre invite la commune à inscrire les montants et les bénéficiaires de chaque subvention annuelle accordée dans l'annexe dédiée de son CA.

Conformément aux dispositions du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, la commune a signé le 21 mars 2016 pour un an une convention d'objectifs et de moyens avec les deux associations subventionnées pour plus de 23 K€ par an : Cap Gray et AFSAME. Ces conventions sont renouvelables chaque année de façon expresse dans la limite de trois ans au total, faute de dénonciation par l'une des parties. Or le maire n'a pas sollicité leur renouvellement en conseil municipal en 2017, ni l'autorisation d'en signer de nouvelles pour 2018, alors que la commune a reconduit le versement de leurs subventions.

Le conseil municipal a voté les montants supérieurs à 23 K€ de leurs subventions inscrites en annexe du budget primitif à l'occasion de son vote en 2018, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 2311-7 du CGCT, car leur approbation était toujours conditionnée à la signature d'une convention d'objectifs et de moyens.

La chambre invite le maire à solliciter au préalable l'autorisation du conseil municipal pour renouveler chacune des conventions en 2018 avant de leur verser une subvention.

D'une façon générale, à l'exception des observations sur le suivi des relations avec les tiers (participations au capital de la SEM et subventions aux associations), la commune de Gray a mis en œuvre depuis au moins 2012 les invitations incluses dans le précédent rapport de la chambre.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La chambre a examiné la première charge du budget de la commune qui a suscité des débats récurrents en conseil municipal lors de l'examen annuel des documents budgétaires.

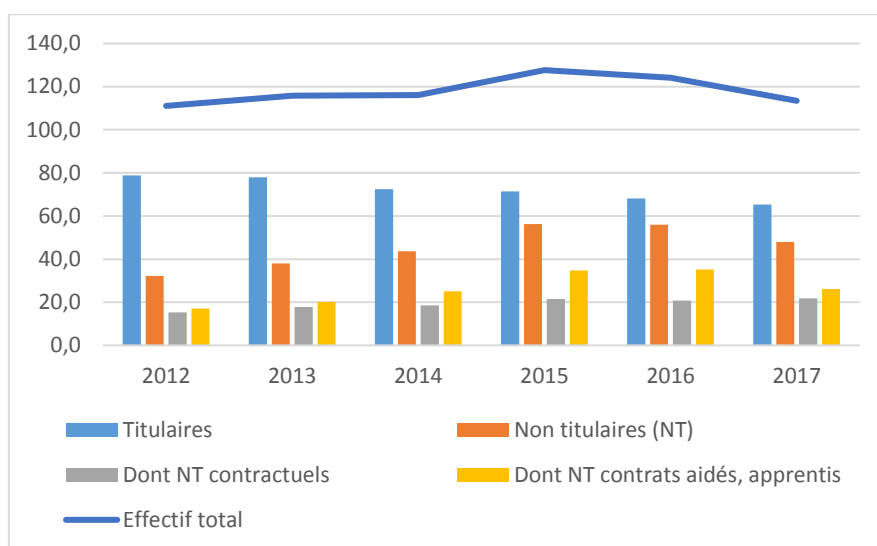
2.1 La commune a augmenté ses effectifs jusqu'en 2016 mais maîtrisé ses charges nettes de personnel par le recours accru aux contrats aidés.

2.1.1 Le recours important aux contrats aidés pour développer des services

La commune a logiquement réduit ses effectifs d'agents titulaires, en 2014 à la suite du transfert des équipements sportifs au 1^{er} janvier (11 agents), puis de 2015 à 2017 grâce au non-remplacement de certains agents ayant quitté la collectivité en retraite, mutation et disponibilité.

Dans le même temps, la commune a recruté des agents non titulaires, hors contrats aidés jusqu'en 2017 (près de 7 ETP de plus) et de nombreux contrats aidés jusqu'en 2016 (+ 18 ETP) pour, outre le remplacement de certains titulaires retraités sur certains postes, développer de nouveaux services. Il en a par exemple été ainsi pour le temps d'activité périscolaire (TAP) à la suite de la réforme des rythmes scolaires, la police municipale avec les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), la politique de la ville avec l'adulte-relais ou les animateurs de quartier. La commune recourt de même aux saisonniers, dont elle a réduit le nombre en 2017, à l'apprentissage et au service civique volontaire pour certains besoins, la plupart non récurrents.

Graphique n° 2 : Évolution des effectifs annuels en équivalent temps plein (ETP) de la commune de Gray 2012 à 2017 selon le statut des agents



Source : tableau de suivi de la commune, indicateur de performance de la DRH (cf. tableau n°2 en annexe n°2)

Ainsi, la part des contrats aidés dans le total des effectifs est passée d'un sixième en 2012 à près d'un quart à partir de 2014.

Alors que la commune de Gray a transféré 11 agents à la CCVG au 1^{er} janvier 2014, elle a encore augmenté ses effectifs totaux en 2015 et 2016 en mobilisant des contrats aidés, financés à 80 % par l'État, pour mettre en place de nouveaux services municipaux.

Cependant, dès avant leur remise en cause annoncée par l'État en juillet 2017, la commune avait commencé à réduire son recours aux contrats aidés : son effectif en équivalent temps plein de contrats aidés étant déjà passé de 35,2 à 26,2 entre début 2016 et début 2017.

2.1.2 La maîtrise des charges de personnel nettes des aides de l'État grâce aux contrats aidés et à la réduction des effectifs titulaires

À la suite du transfert des 11 agents à la CCVG, la commune a réduit en 2014 de 150 K€ ses charges de personnel, brutes ou nettes des remboursements des personnels mis à disposition. À l'inverse, avec la création de nouveaux services, les temps d'activité périscolaire (TAP) ou le développement de services comme la police municipale, elle a accru ses charges de personnel en 2015.

À partir de 2017, ses charges de personnel brutes ont augmenté de 3,2 à 3,5 M€, à cause de la ré-imputation des subventions de l'État aux contrats aidés au compte des participations (c/74) et non plus en atténuation de charges (c/6419) des personnels. La neutralisation de cette correction montre qu'en 2017, la commune a en fait stabilisé au niveau de 2015 ses charges de personnel nettes de la participation de l'État au financement des contrats aidés (hausse de 80 K€ en 5 ans).

Entre 2012 et 2017, la commune a contenu entre 100 et 200 K€ annuels le coût de ses contrats aidés, net du financement de l'État (cf. tableau n° 3 en annexe n° 2).

En outre, elle a partagé plusieurs agents avec la CCVG et l'hôpital de Gray. Elle a partiellement mis à disposition de la CCVG deux agents à la suite du transfert de la compétence tourisme depuis 2011, ainsi que deux cadres municipaux à partir de septembre 2016, le directeur des services techniques (DST) à 50 % et la directrice des ressources humaines (DRH) à 25 % jusqu'à sa mutation au 1^{er} février 2018¹ et la chargée de communication à la CCVG jusqu'au printemps 2018. Elle a enfin mis à disposition depuis 2016 ses agents municipaux des espaces verts et fleurissement à l'hôpital, lequel a partagé depuis le 1^{er} avril 2017 son service informatique avec la commune (6 % de son temps).

Elle a également stabilisé ses charges de personnel nettes des remboursements de personnels mis à disposition.

Grâce au recours important aux contrats aidés financés à 80 % par l'État, au remplacement régulier d'agents partant en retraite puis au partage ponctuel de certains agents avec la communauté de communes et l'hôpital, la commune a maîtrisé sa masse salariale nette alors qu'elle développait de nouveaux services à partir de 2014.

À l'occasion du remplacement partiel des agents retraités et du transfert des 11 agents des équipements sportifs, la commune a bénéficié d'un effet noria², qui lui a permis de réduire sa masse salariale en 2013, 2014 et 2015 (cf. tableau n° 4 en annexe n° 2).

¹ Depuis le 1^{er} février 2018, la CCVG a mis à disposition de la commune sa responsable RH à 25 %.

² L'effet noria correspond à la différence entre le montant des salaires des salariés entrants (dont la rémunération est a priori limitée par leur ancienneté faible) et des salariés sortants (a priori mieux rémunérés car plus anciens). La commune l'a calculé à la demande de la chambre par différence entre les masses salariales chargées des agents entrants et sortants des effectifs municipaux.

2.1.3 L'engagement fin 2017 dans la réduction de ses contrats aidés en arrêtant et ou réorganisant certains services

La décision prise par l'État en juillet 2017 d'en réduire le nombre a contraint la commune à fonctionner avec moins de contrats aidés et à redéfinir l'activité de ses services : elle a perdu neuf contrats aidés sur cette période mais a obtenu de l'État une dérogation pour poursuivre deux contrats affectés à l'accueil péri et extrascolaire (Récré à Gray). La commune a pu réduire, selon elle, en 2017 les contrats aidés grâce à la fois à des réorganisations de services et à la réduction des TAP après le retour à la semaine de 4 jours dans ses écoles élémentaires.

La commune qui comptait encore 23 contrats aidés au 1^{er} janvier 2018, contre 30 un an plus tôt, souhaite réduire à partir de 2018 le nombre d'agents en contrats aidés et pérenniser à cette occasion les agents qui exercent des missions durables.

C'est la raison pour laquelle elle a indiqué au cours du contrôle ne pas remplacer en 2018 les contrats aidés destinés à renforcer les services comme aux espaces verts, à la police (les 2 ASVP), à l'animation et à l'entretien général.

La commune a précisé vouloir en revanche pérenniser des contrats aidés et une apprentie intervenant à la crèche et dans les écoles, soit deux contrats aidés sur trois. S'agissant du service d'accueil péri et extrascolaire (Récré à Gray), qui au printemps 2018 ne fonctionnait qu'avec trois agents titulaires et de nombreux contrats aidés, la commune a décidé d'arrêter l'activité extrascolaire de centre de loisirs pendant les vacances scolaires pour renforcer les temps de présence en période scolaire et conserver trois contrats aidés et un apprenti.

Au total d'ici 2019, la commune aura conservé au moins un tiers des 30 contrats aidés employés au 1^{er} janvier 2017, sous statut contractuel à durée déterminée ou titulaire.

Dans le cadre de la réorganisation des services consécutive à la réduction des contrats aidés, la commune a indiqué souhaiter également limiter d'ici fin 2018 le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) aux seuls accroissements temporaires de l'activité et remplacements d'agents en arrêt longue durée, et titulariser les agents affectés à des missions pérennes.

Au printemps 2018, elle prévoyait 6 titularisations, quatre CDD à 35 heures (services RH et achats, Récré à Gray, crèche), deux CDD à 20 heures (services informatique et périscolaire) qui seront compensées par l'arrêts de deux CDD de 20 heures du pôle entretien.

La commune entend financer cette charge nette de 4 personnes à 35 heures pour l'ensemble des services par les suppressions de contrats aidés, la baisse globale des effectifs et, surtout, les économies potentielles liées à la mutualisation accrue avec la CCVG.

2.1.4 Des marges de manœuvre grâce aux départs en retraite et au projet de services communs avec la communauté de communes

Selon la prospective réalisée par la commune, la moyenne d'âge de ses effectifs est élevée en 2018 : 53,6 ans. Un tiers des agents atteindront l'âge légal de départ à la retraite, 62 ans, dans les 7 années à venir³. La commune qui anticipe le remplacement de 5 des 8 départs à la retraite potentiels d'ici 2020 va bénéficier d'un effet noria, comme elle l'a déjà connu de 2013 à 2015.

La commune a informé la chambre de son projet de partager ses ateliers municipaux, d'une partie des agents en charge de la logistique et du DST, soit 10 à 12 agents, grâce à la création de services communs au 1^{er} janvier 2019 avec la CCVG.

La commune doit embaucher en septembre 2018 un chef de projet dédié à la réhabilitation du cœur de ville, pris en charge à 50 % par l'État et envisage d'ici la fin du mandat de recruter un responsable du pôle administration générale.

La commune dispose de réelles marges de manœuvre grâce aux départs en retraite et aux mutualisations accrues avec la CCVG. Les quelques titularisations envisagées auront néanmoins un effet sur son glissement vieillesse technicité.

La chambre invite la commune à gérer de façon prévisionnelle ses emplois et compétences pour tenir son objectif de charges de personnel brutes inférieures à 3,4 M€ à la fin du mandat, lesquelles s'établissaient à 3,57 M€ en 2017.

2.2 La commune doit corriger des irrégularités de gestion.

2.2.1 Le versement infondé de certaines primes

La chambre a relevé plusieurs irrégularités concernant le versement de primes avant la mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), adopté en 2017.

La commune a ainsi octroyé des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à un agent de catégorie A en octobre 2015 pour 161 € et en mars, juin et septembre 2016 pour 721 €.

En réponse aux observations provisoires, ce dernier a expliqué avoir réalisé des astreintes le temps de former les deux nouveaux agents affectés aux astreintes à la suite du décès accidentel d'un des agents affectés à ces missions.

Ces versements étaient contraires aux dispositions du décret n° 2002-60 relatif aux IHTS. La commune a indiqué au cours du contrôle y avoir mis fin en 2017.

³ 30 agents attendront leurs 62^{ème} anniversaire d'ici 2025.

Par ailleurs, deux agents titulaires autorisés à travailler à mi-temps thérapeutique ont perçu la totalité de leur régime indemnitaire contrairement aux dispositions régissant le service à temps partiel pour raison thérapeutique dans la fonction publique territoriale (FPT), précisée par la circulaire ministérielle du 1^{er} juin 2007 de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

La chambre a estimé le trop-perçu de novembre 2015 à juin 2016 par l'un des deux agents, de catégorie A, à 882 euros en 2015 et à 2 646 euros en 2016 (cf. annexe n° 2).

Le règlement intérieur autorise la réalisation d'astreintes par les services techniques, des sports et de la police municipale. La commune a versé régulièrement en 2015 et 2016 des astreintes justifiées à quelques agents. D'autres agents en ont perçu chaque année sur plusieurs mois d'affilée.

La chambre invite la commune à clarifier et, si nécessaire, réorganiser les astreintes afin d'éviter la concentration des versements sur les mêmes agents afin qu'ils ne puissent être considérés comme des compléments de rémunération.

D'ores et déjà, le maire de la commune a indiqué qu'il avait décidé une répartition des astreintes plus large entre les agents techniques disposant des compétences et qualifications leur permettant d'intervenir en urgence le week-end ou en soirée, en intégrant en 2018 deux nouveaux agents formés.

2.2.2 Des obligations légales et réglementaires non respectées en matière d'attribution de logements et d'octroi de véhicules de services à des agents municipaux

Le paiement des charges des logements attribués

Par arrêté du 28 juin 2006, le maire de Gray a attribué un logement de fonction pour nécessité absolue de service au gardien du camping municipal. Or, le chalet toujours occupé par un agent au sein du camping de Gray fait partie d'équipements mis à disposition par la commune à la CCVG dans le cadre du transfert de la compétence tourisme. Ainsi l'arrêté de mise à disposition de ce logement pris par le maire de Gray est-il caduc : c'est au président de la CCVG qu'il appartient de concéder le logement et de récupérer la participation aux charges exigée par la loi.

La chambre a donc invité la commune à transférer la gestion du bail à la CCVG.

En réponse aux observations provisoires, le maire de Gray a précisé que l'agent concerné serait transféré à compter du 1^{er} janvier 2019 à la communauté de communes en raison de l'accroissement d'activité lié à la gestion du camping communautaire et à la création d'une aire d'accueil de camping-car ; le président de la CCVG a confirmé l'intégration de cet agent et indiqué que la gestion du bail du logement du camping communautaire serait, par conséquent, régularisée par la CCVG en respectant le régime réglementaire des concessions de logement.

Par arrêté du 28 juin 2006, le maire de Gray a aussi attribué un logement de fonction pour nécessité absolue de service à la gardienne de la maison pour tous à compter du 1^{er} avril 2006.

Or, la gardienne ne s'acquitte pas de l'ensemble des réparations et charges locatives, contrairement aux dispositions de l'article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). En effet, et malgré l'avis positif le 30 mars 2016 du comité technique paritaire, la commune n'a pas délibéré sur le nouveau régime des logements attribués aux agents.

Comme la chambre l'y avait invité dans ses observations provisoires, le conseil municipal de Gray a délibéré le 8 octobre 2018 sur le nouveau régime de concession des logements relevant du régime des conventions d'occupation précaire avec astreinte, conformément aux dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 et de l'article R. 2124-68 du CG3P.

La mise à disposition de véhicules de services

Contrairement à ce que prévoit l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT créé par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, la commune n'a pas délibéré sur l'attribution de trois véhicules de service avec remisage à domicile aux responsables espaces verts et atelier ainsi qu'au DST. Aucun écrit n'a en outre été pris pour formaliser cette attribution.

La commune ne valorise par ailleurs pas cet avantage en nature dans leurs fiches de paye.

Comme la chambre y avait invité la commune dans ses observations provisoires, le conseil municipal de Gray a délibéré le 8 octobre 2018 sur les modalités d'attribution des véhicules de service avec remisage à domicile, conformément aux dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

La chambre invite la commune à déclarer sur les fiches de paye des agents concernés l'avantage en nature constitué par ces véhicules mis à disposition.

2.2.3 Le temps de travail annuel des agents municipaux inférieur à la durée légale

À Gray, selon le protocole d'organisation des 35 heures datant de 2004, les agents municipaux travaillent à 39 heures à temps plein, soit 7 heures 48 minutes par jour, et bénéficient de 26 jours de congés au titre de la réduction du temps de travail. Le droit à congés correspondant à une durée du travail de 39 heures par semaine étant de 23 jours, la commune accorde donc à ses agents 3 jours de congés en trop au regard de la durée légale du travail.

Le temps de travail annuel de 1 583 heures observé à Gray se situe 1,5 % en-dessous du temps de travail légal de 1 607 heures (cf. tableau n° 5 en annexe n° 2). La chambre estime la perte théorique à 1,7 agent en ETP sur la base des effectifs annuels de 2017, soit 47 K€ sur la base de la masse salariale nette de cette année-là, charges incluses et nettes des remboursements des contrats aidés et des personnels mis à disposition.

Comme la chambre l'avait recommandé à la commune de Gray dans ses observations provisoires, le conseil municipal a rétabli lors de sa séance du 8 octobre 2018 la durée légale du temps de travail des agents municipaux : il a mis à jour le protocole d'organisation du temps de travail (dit des « 35 heures ») en ramenant le nombre annuel de jours de RTT de 26 à 23.

La commune a réduit ses heures supplémentaires de 1 530 à 1 400 entre 2015 et 2017. Celles-ci sont prioritairement récupérées mais sont toutefois payées aux agents des services techniques et du service de la petite enfance. Selon l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), le versement des IHTS à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies.

Or, la commune n'a pas mis en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de suivre exactement les heures supplémentaires accomplies. **La chambre invite donc la commune à mettre en œuvre de tels moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires.**

La chambre prend acte également qu'à la suite du contrôle, la commune a engagé au printemps 2018, avec le concours du centre de gestion dans le cadre de sa mission de conseil et sur la base d'un audit, une remise à plat juridique du temps de travail, des véhicules de service et logements attribués, du recrutement et la titularisation sur les emplois pérennes.

La commune de Gray a réduit son absentéisme depuis 2015 aussi bien grâce à la maîtrise des absences « compressibles » pour maladie ordinaire et accidents du travail en hausse de 2012 à 2015, et à la baisse des absences « non compressibles » (longue maladie, maternité et paternité) (cf. graphique n° 6 en annexe n° 2).

Il peut enfin être noté que la commune a délibéré, en mars 2018, sur un dispositif de prévention de l'absentéisme.

2.3 La commune doit mettre fin aux irrégularités juridiques et comptables qui affectent les mutualisations avec la communauté de communes.

2.3.1 Des mutualisations ascendantes avec la CCVG illégales

La loi de réforme des collectivités locales (RCT) a changé en 2010 le cadre juridique des mutualisations fixé à l'article L. 5111-4-1 du CGCT. Une commune ne peut plus mettre à disposition de l'intercommunalité ses services (mutualisation ascendante) sauf en cas de compétences partagées : une commune peut alors conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétence, à raison du caractère partiel de celui-ci.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 I du CGCT visant les fonctionnaires et agents territoriaux exerçant pour partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, la commune a conclu avec la CCVG, à la suite du transfert des équipements de tourisme en 2011, une convention non datée de mise à disposition pour 6 mois d'un agent municipal, M. A, pour assurer la gestion du camping à temps plein. Il n'y a par contre pas eu de convention pour M. B, lequel assure l'animation du bassin nautique et dont la mise à disposition a pris fin au 1^{er} juin 2018.

La commune a conclu deux conventions de mise à disposition non datée pour un an, renouvelable de façon expresse, à effet du 30 septembre 2016, concernant d'une part le DST pour 50 % de son temps de travail et, d'autre part, la DRH à 25 % de son temps de travail (qui a cessé avec son départ au 31 janvier 2018). Elle a renouvelé ces mises à dispositions en 2017 sans convention.

La commune a également signé en 2008 et renouvelé le 23 mai 2012 une convention de mise à disposition à la CCVG pour trois ans d'agents de services municipaux (techniques, de police municipale, d'entretien et des sports) nécessaires à la réalisation de divers travaux et interventions. La commune a renouvelé en 2016 une convention de 2006 relative à la surveillance par les agents de la police municipale de l'aire d'accueil des gens du voyage de la CCVG.

En 2016, la commune a continué à facturer à la CCVG l'intervention de ses services municipaux prévue par la convention cadre renouvelée de 2012. Celle-ci étant alors devenue caduque, la trésorière de la commune a rejeté, fin 2016, les titres de recettes émis dans ce cadre. En accord avec la CCVG, la commune a alors cessé toute facturation, désormais juridiquement impossible, des interventions des agents de ses services, selon elle dans un esprit de développement de la mutualisation.

L'irrégularité des conventions de mise à disposition des services municipaux a entraîné pour la commune un manque à gagner qu'elle a estimé à 27 035 euros : la CCVG n'a pas payé à la commune la mise à disposition des services techniques pour 2016 en partie et pour 2017 en totalité, alors que les agents communaux ont continué à travailler pour elle.

Recommandation n°2 : La chambre recommande à la commune de régulariser les voies et moyens pour asseoir la mise à disposition à la CCVG du DST et des services municipaux et en obtenir le remboursement conformément à la réglementation.

En réponse aux observations provisoires, le maire de la commune ainsi que le président de la CCVG ont indiqué s'être accordés sur la création de services communs au 1^{er} janvier 2019 pour mettre fin à ces mises à disposition illégales. Le maire de la commune a précisé que la commune transférerait au 1^{er} janvier 2019 deux agents des ateliers au titre de l'entretien des bâtiments dans le cadre des compétences « sport » et « tourisme » (campings, gymnases...) et deux agents dans le cadre de la création de services communs entre la commune et la CCVG concernant la mécanique et l'ingénierie (dont l'actuel directeur des services techniques).

Par ailleurs, la commune a déjà régularisé au 1^{er} avril 2018 la situation de la chargée de communication mise à disposition de la CCVG depuis le 1^{er} janvier 2017 sans convention : elle l'a embauchée en CDD d'un an pour 20 heures par semaine et la CCVG a fait de même pour 16 heures hebdomadaires.

2.3.2 L'impossible suivi des recettes de mutualisation imputées irrégulièrement

Conformément aux dispositions de l'instruction M14, la commune aurait dû imputer correctement les recettes de remboursement de mises à disposition suivantes :

- les mises à disposition des agents des services municipaux et des agents de police municipales pour l'aire d'accueil des gens du voyage à la CCVG au compte 7084 « mise à disposition de personnel facturée » et non aux comptes 758 « produits divers de gestion courante » et ponctuellement 6419 « remboursement de rémunération de personnel » de 2012 à 2016 ;
- les charges d'administration générale et du petit matériel mis à disposition pour les services techniques et les frais engagés pour le déplacement des véhicules auraient dû être imputés au compte 7087 « remboursement de frais » et non en partie ou en totalité sur les comptes 6419 et 758 de 2012 à 2016 ;
- les mises à disposition des agents municipaux nommément mis à disposition (MM. A et B) au compte 70846 « mise à disposition de personnel facturée au groupement à fiscalité propre » en 2016 et non aux comptes 6419 et 758.

La commune n'a pas toujours respecté les règles d'imputation de l'instruction M14 en ne distinguant pas les mises à disposition d'agents des remboursements de frais.

En modifiant les imputations des recettes entre 2012 et 2017, la commune a en outre privé les élus de toute transparence des remboursements annuels de mises à disposition de personnel et de services et par conséquent des dépenses nettes de personnel.

La chambre invite donc la commune à rectifier en 2018 les imputations comptables.

Au cours du contrôle, la commune a indiqué vouloir procéder à ces corrections dès le vote du budget supplémentaire de 2018. Le maire n'a toutefois pas apporté de précision sur ce point dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

3 LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

3.1 La commune peut encore améliorer son information budgétaire.

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) n'a donné lieu à un rapport et une délibération qu'à partir de 2016. **La chambre invite la commune à préciser dans son rapport la structure de la dette et ses modalités de gestion, comme l'exige l'article L. 2312-1 du CGCT, les rapports des DOB 2016, 2017 et 2018 n'en mentionnant que le montant total et par habitant.**

La commune a indiqué vouloir intégrer ces observations dans le prochain DOB.

La commune a complété conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT la plupart des annexes aux budgets primitifs et comptes administratifs de 2012 à 2016, à l'exception de la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2) alors qu'elle :

- détient a priori une part du capital dans la SOCAD de Franche-Comté (devenue la SEM SEDIA) et dans trois autres sociétés⁴ ;
- a garanti des emprunts pour des organismes⁵ ;
- a accordé une subvention de plus de 75 K€ à une association, en l'occurrence Cap Gray pour 80 K€ en 2018 et ce depuis 2015 (76,5 K€ de 2012 à 2014).

Ont manqué jusqu'en 2014, ainsi que dans les budgets primitifs et comptes administratifs pour 2017, la liste des organismes de regroupements dont la commune est membre (C 3.1) et l'état des effectifs au CA 2016.

En outre, les fiches d'informations statistiques, fiscales et financières I-A ne présentaient pas non plus les potentiels fiscaux et financiers, leurs valeurs par habitant ni les moyennes nationales de la strate. Toutes ces informations sont requises par la maquette des documents budgétaires et sont utiles aux délibérations des actes budgétaires.

Les annexes des documents budgétaires, partiellement remplies ne permettent pas de suivre les agents non titulaires sur emplois non permanents en contractuels et contrats aidés, alors que leur nombre a triplé entre 2013 et 2015. En outre, les effectifs des annexes au BP et du CA ne correspondent pas à ceux suivis par la commune (cf. tableau n° 6 en annexe n° 3).

La commune n'a enfin pas présenté depuis 2015, année au cours de laquelle elle a signé son premier contrat de politique de la ville, un état annexé au budget retraçant les dépenses et recettes correspondants aux engagements pris dans ce contrat, contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT modifié par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014.

À la suite du contrôle, la commune a complété, au compte administratif de 2017, l'annexe relative à la liste des organismes dans lesquels elle a pris un engagement financier, et les fiches d'informations statistiques, fiscales et financières. La chambre l'invite cependant à fiabiliser les annexes budgétaires relatives aux effectifs, à mentionner l'ensemble des organismes dans lesquels elle détient une part de capital et à annexer l'état des engagements en dépenses et recettes pris dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de ville.

La commune a indiqué prévoir d'annexer cet état au conseil municipal de juillet 2018 à l'occasion du budget supplémentaire et avoir acquis un logiciel pour fiabiliser le suivi de ses effectifs.

⁴ À l'état de l'actif au 31 décembre 2016 sont inscrites les participations suivantes pour les valeurs brutes et nettes suivantes : parts sociales CRCA pour 217,36 € ACTIONS SODEVIC pour 6 860,22 € et ACTIONS SA pour 342,86 €.

⁵ À la SOCAD jusqu'en 2013, à l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) et au tennis-club jusqu'en 2014, à l'AFSAME à partir de 2016, à IDEHA SEM immobilière en 2017.

La commune a cessé de renseigner les sous-fonctions au sein des fonctions en annexe du compte administratif, comme éclairage public, espaces verts, ou équipement culturel.

La chambre invite la commune à suivre de nouveau les coûts nets de ses services et équipements publics.

La chambre invite enfin la commune, en application de l'article L. 2312-1 du CGCT et de la loi NOTRe du 7 août 2015, à mettre en ligne sur son site internet, à l'issue de la refonte de ce dernier, les présentations brèves et synthétiques retraçant les informations financières essentielles relatives aux budgets primitifs 2017 et 2018 et au compte administratif 2016.

3.2 La commune doit fiabiliser la réalisation de ses investissements et le suivi de son patrimoine.

3.2.1 L'absence de constatation des restes à réaliser a nui à l'image fidèle des comptes.

Les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement arrêtés à la clôture de chaque exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant, ainsi qu'en dispose l'article R. 2311-11 du CGCT. Leur exactitude repose sur le suivi des engagements de dépenses et recettes d'investissement.

La commune a constaté des restes à réaliser pour les exercices 2012, 2013 et 2014 mais plus à partir de l'exercice 2015 : l'absence de restes à réaliser sur les exercices 2015 et 2016 inclus a nui à l'image fidèle des comptes de la commune.

À la suite du contrôle de la chambre, lors de l'adoption de son compte administratif pour l'exercice 2017, la commune a repris la constatation de RAR, conformément aux dispositions réglementaires.

3.2.2 L'inscription insincère des dépenses d'investissement a pénalisé leur exécution

Entre 2012 et 2017, la commune de Gray n'a réalisé que la moitié des dépenses d'équipement inscrites à son budget. En incluant les RAR, le niveau de réalisation s'établit entre deux tiers et 80 % des prévisions (cf. tableau n° 7 en annexe n° 4). Conséquence de la faible exécution des investissements, elle n'a mobilisé selon les années qu'entre la moitié et 80 % de ses recettes d'équipements inscrites au budget sur la période (cf. tableau n° 8 en annexe n° 4).

Par ailleurs, la commune a augmenté régulièrement le montant des inscriptions en dépenses d'investissement de 2013 à 2016, celui-ci passant de 1,1 M€ à 2,7 M€, comme celui concernant les recettes réelles qui est passé de 370 K€ à 2 077 K€ sur la même période avant de les réduire (cf. tableau n° 9 en annexe n° 4).

La commune a expliqué la faiblesse des taux annuels de réalisation et la hausse des inscriptions budgétaires en investissement par la réinscription de 2015 à 2017, en l'absence de tout arbitrage annuel, de l'ensemble des opérations.

Ainsi, depuis 2013, la commune n'a pas évalué de façon sincère ses dépenses d'investissement au budget primitif.

Pour améliorer le suivi budgétaire, à défaut de généraliser le suivi de ses investissements en autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP), réservés aux investissements pluriannuels de montants élevés, la commune a la possibilité, comme le prévoit l'instruction M14, d'opter pour le vote d'une ou plusieurs opérations d'équipement en section d'investissement. Cette modalité de vote permet de présenter, pour chaque investissement significatif, l'ensemble des dépenses engagées, réalisées et les restes à réaliser et de suivre les crédits exécutés au niveau de l'enveloppe dédiée, quelle que soit l'imputation par nature des dépenses.

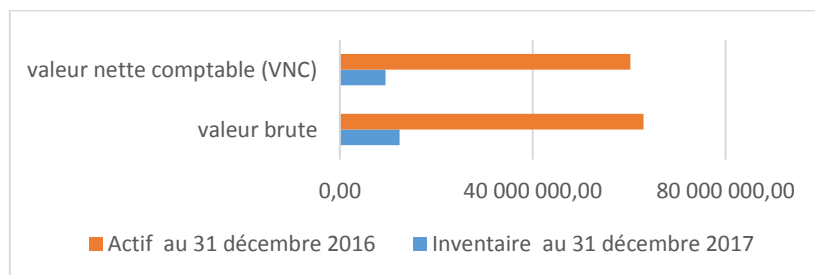
La chambre invite la commune à mettre en place les outils de suivi de ses principaux investissements au moyen d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et d'adopter le vote par opération, afin de mieux les programmer et de limiter les restes à réaliser.

La commune a indiqué prévoir de réaliser mi-2018 son PPI sur les trois prochaines années et souhaiter suivre et voter ses investissements par opération.

3.2.3 Le suivi comptable défaillant du patrimoine

La tenue de l'inventaire comptable est une obligation pour l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification exhaustive dans l'inventaire physique. Ces deux inventaires doivent être en concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable. La tenue de l'inventaire participe à la sincérité des comptes car l'absence de suivi du patrimoine conduit à différer des dates de mise en service, minorant l'amortissement, ou à oublier des sorties ou mises au rebut, conduisant à ne pas constater les plus ou moins-values qui en résultent.

Graphique n° 3 : Montants comparés des valeurs brutes et nettes comptables de l'inventaire et à l'état de l'actif de la commune de Gray



Source : CRC à partir de l'inventaire et de l'état de l'actif

L'inventaire produit par la commune au 31 décembre 2017 présente un écart de plus de 51 M€ avec les valeurs nettes portées à l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2016⁶, et de près de 50 M€ pour les valeurs brutes. La commune l'explique par le manque d'information des services financiers par les services techniques, par exemple lorsque du matériel obsolète est mis au rebut.

La commune a indiqué actualiser son inventaire à partir de l'actif alors que c'est l'état de l'actif qui doit lui être conforme. Le contrôle a mis en évidence des erreurs dans l'inventaire comme l'inscription en double de certaines immobilisations ou pour des montants différents de celui porté à l'actif⁷ ou enfin leur absence⁸. Il n'est donc pas certain que la commune ait une connaissance exacte de son patrimoine et en amortisse l'intégralité. Elle n'a notamment pas pu fournir un état précis de ses seuls immeubles de rapport. Dans ces conditions, la commune est dans l'incapacité de développer une politique de gestion de ses actifs.

Recommandation n°3 : La chambre recommande à la commune d'achever son inventaire comptable pour amortir correctement ses biens. Cet inventaire pourra être établi sur la base d'un inventaire physique précis et tenu à jour.

En réponse aux observations provisoires, le maire de la commune a indiqué son intention de confier à un agent la gestion du patrimoine communal et de son inventaire afin d'actualiser ce dernier et de mieux prendre en compte le rythme de ses amortissements et le calcul de ces derniers.

La commune n'a pas transféré régulièrement d'importantes immobilisations en cours en immobilisations corporelles s'agissant des travaux réalisés en 2012 à 2014 concernant l'achèvement de l'aménagement du centre-ville, la construction du parking et de réhabilitation urbaine.

La chambre invite la CCVG à solder régulièrement ses immobilisations en cours, après la clôture des opérations concernées ou lors de l'exercice au cours duquel elles commencent à être utilisées afin de commencer à les amortir l'exercice suivant.

Les durées des amortissements adoptées par la commune, souvent les plus courtes respectent les dispositions de l'instruction M14. En revanche, la commune pratique aussi des durées inférieures au minimum légal pour les voitures (4 ans alors que le minimum requis est de 5 ans), les matériels et outillages techniques (6 ans contre 10 à 15 ans requis pour les équipements garages et ateliers).

⁶ Selon l'instruction M14, un état de l'actif est joint au compte de gestion tous les 2 ans les années paires.

⁷ L'inventaire au 31 décembre 2017 mentionne deux fois un bien (7-2012-2132 quai Mavia, 6-2012-2132 logement des Perrières, 12-2011-2132 35 rue Vanoise) à la suite d'une double saisine, ou des biens pour des montants différents à l'actif, à l'instar du Boat 2016-2132, du logement du stade 2015-2132 et du presbytère.

⁸ À l'actif au 31 décembre 2016 figurent des actifs entrés en 1960 (1-1960-2132 pour presbytère, 2-1960-2132 maison d'arrêt, 3-1960-2132 maison 36 avenue Jean-Jaurès, 4-1960-2132 immeuble 75 grande rue) que l'on ne retrouve pas à l'inventaire faute de saisie, donc pas amortis selon la commune.

À la suite du contrôle, la commune a rétabli les durées minimales d'amortissement au conseil municipal du 28 mai 2018.

La chambre invite à mettre en place une fonction de suivi du patrimoine.

En dépit des constatations qui précèdent, la chambre n'observe pas de graves altérations de la fiabilité des comptes de la commune. Cette appréciation est cependant formulée sous les réserves qu'appellent **l'inventaire comptable défaillant et le pilotage insuffisant de l'investissement.**

3.3 La sortie coûteuse et peu transparente des deux emprunts en franc suisse

3.3.1 Le refinancement au prix d'une indemnité de sortie de 233 K€

La commune avait signé deux contrats d'emprunt libellés en franc suisse (CHF) :

- le 13 décembre 2004 pour 459,9 KCHF pour une durée de 20 ans, à un taux de 2,52 % les 4 premières années, puis à un taux variable LIBOR (London interbank offered rate ou taux interbancaire) CHF 3 mois avec une marge de 0,35 %, à partir de la 5^{ème} année ;
- le 18 avril 2008 pour 790,4 KCHF pour une durée de 20 ans, à un taux de 2,52 % les 3 premières années, puis à un taux variable LIBOR CHF 3 - 6 ou 12 mois avec une marge de 0,31 %, à partir de la 4^{ème} année.

-

Dans l'annexe dédiée des documents budgétaires, la commune n'a pas classé correctement ces deux emprunts par rapport aux critères de la charte de bonne conduite entre établissements bancaires et collectivités locales, c'est-à-dire en 4-A, correspondant à des indices hors zone euro et à taux fixe ou variable au lieu de 1-A correspondant à des emprunts assujettis à un indice en euros. Jusqu'en 2015, elle n'a par ailleurs pas correctement informé les élus municipaux sur les risques associés à ces deux emprunts.

Le paiement d'un taux d'intérêt et d'un capital remboursé majoré à partir de janvier 2015, conséquence de l'appréciation du franc suisse par rapport à l'euro depuis 2008, a conduit la commune à signer, le 23 juillet 2015, un nouveau contrat d'emprunt sur 8 ans pour un montant de 678 277,47 euros à un taux fixe de 1,16 %.

La banque a refinancé le capital restant dû au cours de change de l'euro en franc suisse à la date du refinancement, moyennant une majoration de 232 930,83 euros de ce capital (445 346,64 €) tenant compte de l'appréciation du franc suisse par rapport à l'euro, soit au total 678 277,47 €. Cette perte de change de 233 K€ a constitué le coût de sortie de l'emprunt.

Comme la commune ne pouvait pas financer cette perte de change en une seule fois, faute de l'avoir provisionnée⁹, la banque lui a proposé de la capitaliser.

La commune n'ayant pu préciser les montants des charges financières et du remboursement du capital des deux emprunts acquittés après leur refinancement, la chambre n'a pu ni évaluer le coût total de ces deux emprunts après le refinancement de 2015, ni le comparer aux coûts respectifs des emprunts au taux fixe en vigueur au moment de leur signature (3,40 % en 2004 et 4,85 % en 2008), comme s'y référait le précédent ordonnateur.

En tout état de cause, en refinançant ses emprunts en 2015, la commune de Gray a finalement supporté le prix du pari fait sur l'évolution de la parité entre l'euro et le franc suisse lors de la souscription des deux emprunts en cause, en 2004 et en 2008 .

3.3.2 L'inscription avec un an de retard de l'opération dans les comptes de la commune

La commune a expliqué qu'elle ignorait en 2015 la nécessité de constater des écritures comptables liées à l'opération. Elle n'avait en outre pas prévu les crédits nécessaires à son budget. Or, la commune avait bien perçu les fonds et remboursé la première annuité du nouvel emprunt en 2015.

Le compte administratif ne comptabilisait pas l'opération de refinancement. De la même façon, le solde du compte 164 du compte de gestion 2015 ne correspondait pas à la réalité des opérations réalisées au cours de cet exercice¹⁰.

Seule l'annexe du CA 2015 de l'état de la dette retraçait implicitement l'opération de refinancement : l'emprunt en euros pour un nominal de 678 277,47 € y avait remplacé les 2 emprunts en devise.

Le processus de décision a pris du temps : ce n'est qu'au budget supplémentaire de 2016 et afin de disposer des crédits budgétaires nécessaires que le maire a proposé au conseil municipal d'inscrire les opérations de refinancement dans ses comptes conformément à l'avis écrit rendu par le pôle national.

La commune n'a donc constaté l'opération de refinancement réalisée en 2015 que sur l'exercice suivant.

⁹ La commune a enregistré chaque année jusqu'en 2015 des pertes de changes mais n'a pas provisionné de pertes de change latentes, c'est-à-dire à plus long terme en fonction du cours prévisionnel de change.

¹⁰ Le solde du compte 1643 des emprunts en devise présentait un capital restant dû (CRD) de 440 816,38 €. Le solde du compte 1641 des emprunts en euros présentait un CRD de 6 174 341,10 €, sans les 232 930,83 €.

3.3.3 L'information tardive et partielle du conseil municipal

La commune a constaté son opération de refinancement au budget supplémentaire 2016, en utilisant le compte 166 « Refinancement de dette », mais elle n'a pas adopté de délibération ad hoc relative au refinancement pour assurer l'information du conseil municipal et des tiers.

Le maire a pu signer la décision de refinancement le 15 juillet 2015 dans le cadre de la délégation du conseil en date du 28 avril 2014¹¹, mais il n'en pas rendu compte au conseil municipal, contrairement aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Au cours du contrôle, le maire a indiqué avoir informé oralement le conseil municipal du refinancement lors du conseil municipal du 4 juillet 2016.

Ainsi, en l'absence de délibération et faute d'avoir rendu compte de sa décision dans le cadre de ses délégations, le maire n'a informé le conseil municipal du refinancement des emprunts en devise, qu'oralement et un an après la réalisation de l'opération.

4 LA SITUATION FINANCIERE

La chambre a réalisé l'analyse de la situation financière de 2012 à 2017 grâce à son application ANAFI alimentée par les comptes de gestion. Elle a établi des comparaisons des dépenses et recettes par habitant à partir des informations figurant sur les fiches « comptes des communes 2012 à 2017 » établies par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP). Ces fiches portent sur les communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

¹¹ Le maire de Gray était habilité lorsqu'il a signé le contrat de prêt de refinancement le 23 juillet 2015 pour un montant de 678 277,47 € à conclure tout emprunt et toute opération financière nécessaires à leur gestion, sans précision de montant. Le conseil municipal a revu le régime de délégation fixé par la délibération du 23 mai 2016 qui a réduit la délégation du conseil municipal au maire dans « les limites de 600 K€ ».

4.1 La commune a rétabli son niveau d'épargne en 2017.

4.1.1 Une commune plus pauvre que la moyenne, affectée par la baisse de population mais soutenue par les dotations de solidarité et la revalorisation des bases

Gray pâtit d'un potentiel fiscal¹² inférieur de 20 % à la moyenne de sa catégorie car ses bases fiscales nettes par habitant sont plus faibles, d'un tiers pour la taxe d'habitation (TH).

Malgré la réduction de 5 % des taux en 2013 et la baisse de sa population, la commune a maintenu ses recettes fiscales directes grâce à la revalorisation nationale des bases. Elle compense en effet la baisse de ses bases physiques, principalement celles de la taxe d'habitation par leur revalorisation forfaitaire (cf. tableau n° 10 en annexe n° 5).

En dépit de la baisse de la part forfaitaire de la DGF au titre du redressement des finances publiques, la commune a continué à bénéficier de la solidarité nationale. L'État a maintenu ses dotations accordées sous conditions de ressources de solidarité rurale (en légère hausse de 230 K€ à 261 K€) et urbaine (stable à 517 K€). C'est à ce titre que Gray perçoit plus du double de DGF par habitant que la moyenne nationale.

4.1.2 La commune a rétabli son épargne en 2017 grâce à ses économies en charges générales et les recettes du nouveau pôle d'accueil de la petite enfance.

Malgré la réduction de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dans le cadre de la participation des collectivités territoriales au plan de redressement des finances publiques, la commune a amélioré son épargne en 2014 grâce aux transferts de trois équipements sportifs à la CCVG en 2014. Selon les annexes du compte administratif 2012 et 2013, le coût net moyen de ces charges transférées était évalué à 440 K€.

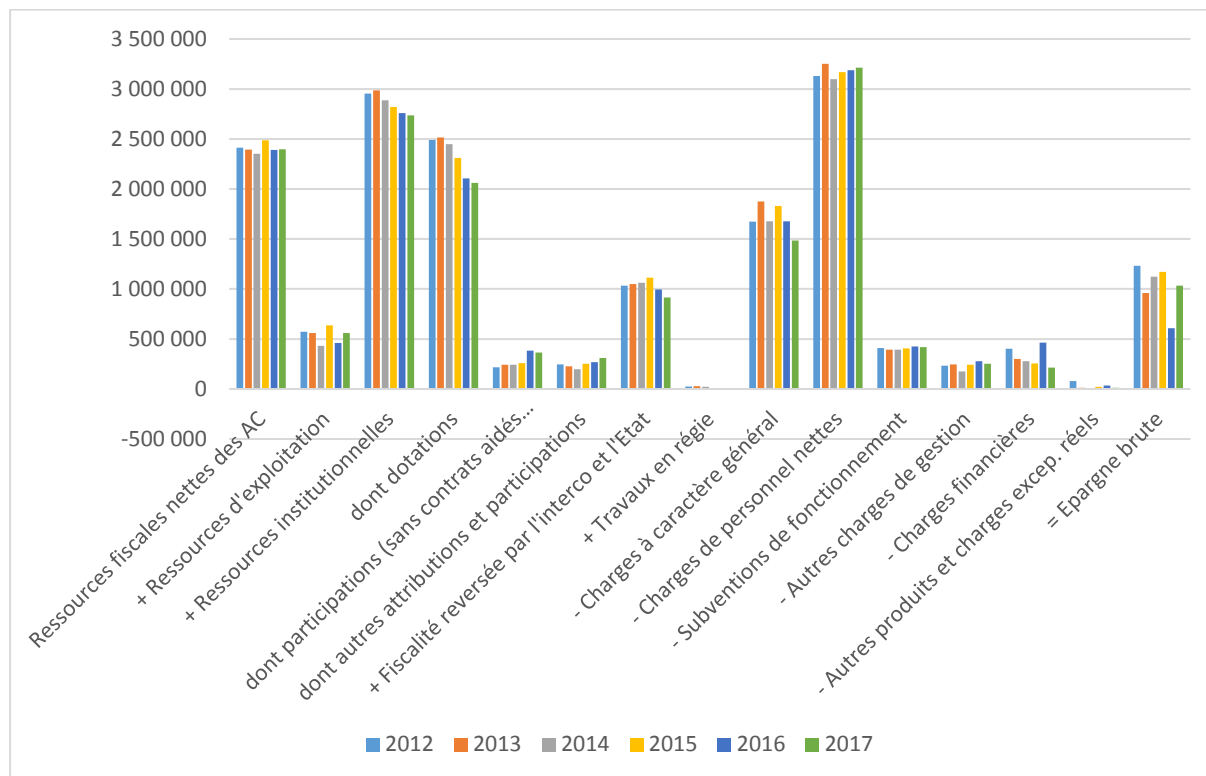
La comptabilisation de l'opération de refinancement des emprunts en franc suisse ainsi que le passage de bénéficiaire à contributeur au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ont cependant réduit de moitié son épargne en 2016.

Malgré la réduction de 95 K€ de l'attribution de compensation, constante depuis 2001, la commune de Gray a retrouvé en 2017 le niveau en valeur de son autofinancement 2015, grâce à la poursuite des économies en charges générales¹³ et à la hausse de ses recettes d'exploitation et participations provenant de la caisse des allocations familiales (CAF), du fait de l'ouverture du nouveau pôle d'accueil de la petite enfance.

¹² L'indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L. 2334-4 du CGCT 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 à chacune de ces taxes.

¹³ Achat groupé de combustible et de carburant avec l'hôpital et d'énergie avec la CCVG, la réduction de sa saison culturelle et de ses dépenses de relations publiques à la suite du passage biennal du salon de la pêche.

Graphique n° 4 : Évolution des dépenses et recettes annuelles de la commune de 2012 à 2017



Source : CRC à partir des comptes de gestion (cf. tableau n° 11 en annexe n° 5)

NB : charges de personnel nettes y compris de la participation de l'État aux contrats aidés en 2017

4.1.3 La commune a maintenu son épargne au-dessus de 15 % de ses produits grâce au transfert des équipements sportifs en 2014, sans réduction de l'attribution de compensation reversée par la CCVG.

À l'exception de 2016, année du refinancement des emprunts en franc suisse, la commune de Gray a maintenu son taux d'épargne au-dessus de 15 %, à environ un million d'euros. Après avoir été au-dessus en 2014 et 2015, elle a dégagé un autofinancement par habitant plus faible que la moyenne de sa strate depuis 2016, même si elle s'en est rapprochée en 2017. Par ailleurs, si la CCVG avait défalqué à due concurrence de l'attribution de compensation reversée le coût net des équipements sportifs transférés, la commune n'aurait dégagé, en 2017, que 10 % de ses produits de gestion en épargne (cf. tableau n° 12 en annexe n° 5).

Ainsi la réduction de la DGF entamée en 2014 et la contribution au FPIC à partir de 2016, 495 K€ entre 2013 et 2017 ont été compensées indirectement par la commune par la non compensation de la charge nette des trois équipements sportifs en 2014, évaluée à 440 K€.

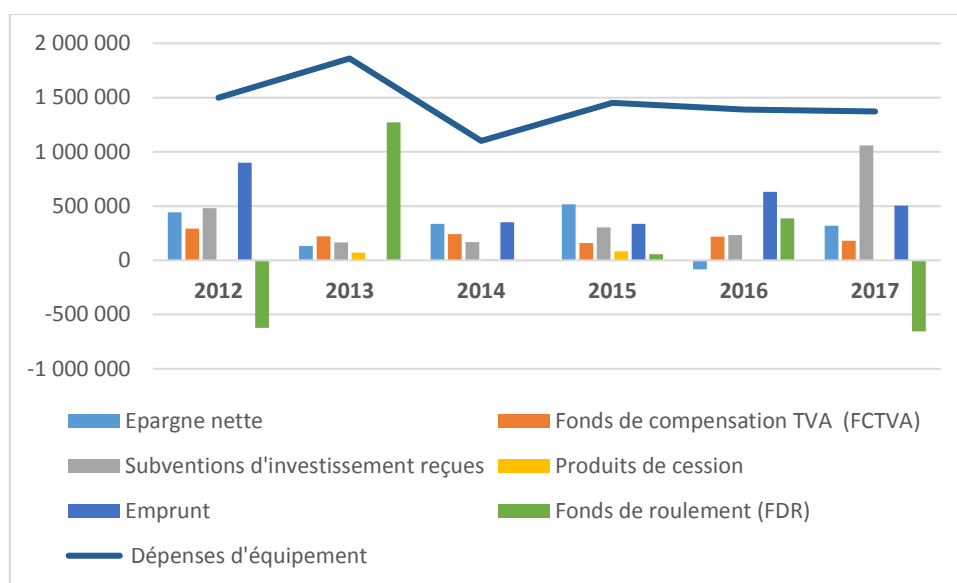
4.2 La commune a réduit son effort annuel d'investissement et sa dette au prix de la réduction de son fonds de roulement.

La commune a réduit son effort moyen annuel d'investissement de 1,7 M€ en moyenne sur 2012 et 2013 et de 1,4 M€ à partir de 2015. Sur la période 2012-2017, elle a dépensé moins en équipement que les communes de sa strate.

À la fin du précédent mandat, la commune a mené plusieurs opérations importantes : la requalification du centre-ville, la réhabilitation du quartier des Capucins, la création d'un parking couvert et l'installation de la vidéo-protection sur la voie publique.

Depuis 2014, elle n'a réalisé qu'une seule grande opération, la création du pôle d'accueil de la petite enfance de 35 places¹⁴ sur le site réhabilité d'une ancienne école. La commune a lancé en 2017 la réfection des quais Saint-Esprit et de la place du 4 septembre.

Graphique n° 5 : Financement annuel de l'investissement de la commune de Gray de 2012 à 2017



Source : comptes de gestion (cf. tableau n°13 en annexe n°5)

NB : FDR négatif = reconstitution du fonds de roulement (FDR)

Malgré la baisse de l'annuité en capital des emprunts depuis 2012, la commune a dégagé une épargne nette inférieure à la moyenne des communes comparables. Celle-ci a même été négative en 2016 à cause de l'opération de refinancement des emprunts en franc suisse.

¹⁴ Rassemblant les places de halte-garderie, de la crèche et d'une structure privée reprise en 2016.

Mais elle a toutefois réussi à financer sur ses ressources propres en moyenne deux tiers de ses dépenses d'équipement, grâce aux subventions d'équipement reçues. Le besoin résiduel de financement a principalement été financé par l'emprunt pour 2,7 M€ et, surtout, la commune a mobilisé son fonds de roulement pour 400 K€ nets, notamment pour boucler le financement des investissements à la fin du précédent mandat.

Depuis lors, son fonds de roulement par habitant est inférieur de moitié à la moyenne, mais il couvre encore en 2017 deux mois de charges courantes (contre quatre en 2012), conformément à l'objectif qu'elle s'est fixé (cf. tableau n° 14 en annexe n° 5).

La commune de Gray a donc consommé la moitié de ses réserves entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2017, de sorte qu'elle ne disposait plus, fin 2017, que d'un fonds de roulement réduit au montant minimal généralement admis pour fonctionner sans risque.

La commune s'est, certes, désendettée à hauteur de 20 % (sa dette passant de 8,2 M€ fin 2011 à 6,4 M€ fin 2017), mais au 31 décembre 2017 elle reste 30 % plus endettée que la moyenne nationale des communes comparables avec 1 079 euros par habitant contre 831 euros (cf. tableau n° 15 en annexe n° 5). Sa dette reste cependant inférieure à la moyenne de deux communes comparables du département (Lure et Luxeuil-les-Bains) à 1 207 € par habitant.

Gray a donc amélioré sa capacité de désendettement de 8 à 6 années et, grâce à l'amortissement régulier de sa dette et au refinancement des emprunts en devise, réduit ses charges financières (cf. tableau n° 16 en annexe n° 5).

Compte tenu de cette amélioration relative, la commune de Gray doit poursuivre son effort de désendettement, d'autant plus qu'elle rembourse davantage de capital sur la majorité des emprunts encore en cours.

Au cours du contrôle, la commune a indiqué vouloir profiter de son désendettement relatif pour allonger la durée de remboursement de ses emprunts afin de soutenir son autofinancement et augmenter sa capacité d'emprunt.

4.3 La commune doit optimiser ses recettes et réduire son patrimoine pour soutenir son épargne à l'appui de ses futurs investissements.

Dans l'attente de la formalisation de son plan pluriannuel d'investissement, la commune projette, avec le soutien financier de l'État au titre de sa politique de revitalisation des centres-villes, d'importants investissements de réhabilitation du cœur de ville de Gray, notamment l'acquisition, le désamiantage et la déconstruction de l'îlot dit « Monoprix »¹⁵ pour l'aménagement d'une place, la création de locaux municipaux et de logements, et d'autres équipements (pistes cyclables, halle couverte, pontons sur l'eau).

¹⁵ Cet îlot a été acquis pour un montant de 325 K€ hors frais de notaire, par délibération du conseil municipal adoptée le 2 juillet 2018.

L'ensemble de ces projets fera l'objet d'une étude pour 2019. La commune estime leur coût à un montant total de 6 millions d'euros entre 2018 à 2022.

Elle a également prévu la réfection du clocher de la Basilique largement subventionnée, l'enfouissement des réseaux secs, l'aménagement de l'étage de la Halle Sauzay et la mise en accessibilité de 27 bâtiments municipaux. Elle a reporté la rénovation du théâtre.

Au total, sa dépense d'investissement dans les trois prochaines années devrait dépasser sensiblement l'effort annuel moyen constaté depuis 2015 (1,4 M€).

Compte-tenu de cet important programme d'investissement et de l'allongement de sa dette, la commune doit s'efforcer de maintenir son épargne au-delà de 15 % de ses recettes ; au regard de la baisse de sa population, elle doit à la fois contenir ses dépenses liées notamment à un important patrimoine, culturel et historique et à la non-reconduction des contrats aidés, mais aussi optimiser ses recettes.

S'agissant des dépenses

Outre les marges de manœuvre identifiées au sein des charges de personnel (mutualisation accrue, réorganisation, effet noria), la commune doit faire face aux conséquences de sa baisse démographique.

Alors qu'elle a perdu le tiers de sa population en 40 ans, Gray dispose, malgré les récents transferts à la CCVG, d'un niveau d'équipements encore comparable aux communes proches de 10 000 habitants (théâtre, musée, basilique, stade, salle des fêtes).

La chambre invite la commune à agir dans deux directions pour contenir ses dépenses.

Gray pourrait transférer à l'intercommunalité des équipements ou services fréquentés par les habitants d'autres communes, notamment culturels ou périscolaires, afin de partager les coûts annuels de fonctionnement nets, estimés par la commune dans les annexes de son CA à 470 K€ pour les premiers (musées, bibliothèque et théâtre).

Dans cette logique, elle pourrait regrouper des écoles, ou sinon accueillir des enfants des communes voisines pour les maintenir.

Sans méconnaître les difficultés du marché immobilier local, elle pourrait céder une partie de son patrimoine bâti afin de limiter ses charges d'entretien et de réparations, qui ont crû ces cinq dernières années, alors qu'elle perdait dans le même temps des revenus locatifs. La commune souhaite à ce titre vendre le bâtiment situé avenue maréchal Lyautey dont un seul logement est occupé.

Le 2 juillet 2018, le conseil municipal de Gray a approuvé les cessions de l'ancienne prison pour 50 K€ nets vendeur, d'un bâtiment situé 83 rue Vanoise pour 10 K€ incluant les frais de notaire, et d'un bâtiment situé 7 bis avenue du Maréchal Leclerc pour 125 K€ nets vendeur, ainsi que la vente par adjudication des garages situés rue Vanoise pour un prix de base de 30 K€.

S'agissant des recettes

La suppression de la taxe d'habitation en 2020 ne devrait pas pénaliser la commune, dont la taxe sur le foncier bâti constitue déjà la principale ressource fiscale directe : la compensation à due concurrence par l'État du niveau de recettes perçues en 2017 au titre de la TH devrait maintenir la ressource, alors que la commune connaît une baisse régulière de population.

Elle peut en revanche développer de nouvelles recettes, comme elle l'a fait avec la création de la taxe locale sur la publicité extérieure effective au 1^{er} janvier 2019, dont la commune escompte un produit annuel de 30 K€ à 40 K€. Elle pourrait également taxer les logements vacants, deux fois plus nombreux à Gray qu'en moyenne (15,3 % en 2014, contre respectivement 7,8 %).

Elle pourrait de nouveau enregistrer comptablement les travaux réalisés en régie, interrompus en 2015, alors qu'entre 2012 et 2014, ces travaux ont représenté 1 % des dépenses d'équipement (29 K€ annuels).

Ce dispositif permet, d'une part, de financer par l'emprunt des investissements réalisés directement par la commune, intégrant les charges directes de production et les heures du personnel et, d'autre part, de percevoir les crédits correspondants du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), comme si elle les faisait réaliser par un prestataire.

La commune n'avait valorisé entre 2012 et 2014 que les heures de travail consacrées à ces travaux à un coût constant de 18,1 € de l'heure.

La chambre invite la commune à enregistrer de nouveau les travaux en régie conformément aux dispositions de la circulaire NOR INT B0200059C du 26 février 2002 en intégrant les coûts de fournitures et matériels et en définissant ses coûts horaires d'utilisation de sa main d'œuvre, comme de ses matériels, sur la base d'une évaluation du coût réel effectivement supporté.

La chambre invite la commune à la plus grande vigilance s'agissant de l'allongement du remboursement de sa dette et à renforcer son épargne pour soutenir les importants investissements à venir en limitant ses dépenses et en optimisant ses recettes de fonctionnement.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a analysé les conditions de passation, de choix et d'exécution d'une quinzaine de marchés publics conclus par la commune entre 2012 et 2017.

5.1 La commune n'a pas consulté ni conclu de contrat écrit pour certains marchés notifiés.

La commune a attribué plusieurs marchés publics pour des montants supérieurs à 15 K€ HT, puis 25 K€ HT à partir du 1^{er} octobre 2015 sans consultation préalable ni contrat écrit, contrairement aux dispositions du code des marchés publics, puis du décret du 25 mars 2016 avec les prestataires suivants :

- le 7 juillet 2015, le marché des travaux d'aménagement de voirie du quai Mavia pour 35 584 € HT est attribué à la société C : la commune a souhaité que cette entreprise chargée par la CCVG du parvis de l'espace Mavia réalise les travaux de voirie autour ;
- le 10 novembre 2015, le marché des travaux de réfection de voirie est notifié à l'entreprise D pour 17 990 € HT.

Elle n'a pas non plus réalisé de consultation, ni signé de contrat écrit avec les fournisseurs suivants auprès desquels elle commande au fur-et-à-mesure de ses besoins :

- la société E en 2015 pour 28 214 € HT pour notamment la commande d'un projecteur de tennis couverts pour un montant de 14 760 € HT ;
- la société F en 2015 pour 28 189 € HT et en 2016 pour 21 636 € HT, et avec la société G. en 2016 pour 21 422 € HT : la commune a précisé que ces fournisseurs locaux appliquent une remise sur l'ensemble des achats en fonction du chiffre annuel réalisé.

S'agissant de la fourniture de matériaux, la commune a souhaité travailler avec des entreprises locales pour limiter les frais de déplacement et leurs problèmes d'organisation.

La commune a par ailleurs conclu les marchés publics suivants avec des prestataires sans avoir procédé à une consultation préalable :

- le marché public de maîtrise d'œuvre conclu avec le prestataire H pour l'aménagement d'un local associatif pour 5,1 K€ HT ;
- le marché public de maîtrise d'œuvre conclu avec le cabinet d'architecte I pour 13,5 K€ HT pour la création d'un ascenseur à l'hôtel de ville.

Recommandation n°4 : La chambre recommande à la commune d'organiser une consultation pour toute commande dont le montant estimé hors taxe est supérieur à 25 K€ et à signer un contrat écrit avec le prestataire ou le fournisseur.

La commune de Gray a enfin attribué plusieurs marchés publics alors qu'elle n'avait reçu qu'une seule offre, tout en ayant respecté les modalités de publicité : pour le contrat d'exploitation des installations de chauffage des bâtiments de la commune et de la CCVG en 2016, la fourniture de repas pour la restauration scolaire, la crèche en liaison chaude et les repas des personnes âgées en liaison froide en 2013 et 2016 et la maîtrise d'œuvre pour la réalisation des perrés du quai Saint-Esprit en 2016.

La chambre invite la commune à recourir, comme le prévoit l'article 4 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, et à compter du 1^{er} avril 2019, l'article R. 2111-1 du code de la commande publique aux échanges préalables avec des candidats potentiels, afin de les motiver à répondre à la consultation.

5.2 La commune n'a pas toujours attribué régulièrement les marchés.

5.2.1 Des offres mieux-disantes écartées à plusieurs reprises

En méconnaissance des dispositions de l'article 53 de l'ex code des marchés publics, la commune, sur proposition de la commission d'appel d'offres (CAO), n'a pas toujours choisi l'offre économiquement la mieux-disante présentée par le rapport d'analyse des offres en application des critères de sélection prédéfinis comme le prix et la valeur technique.

La CAO a ainsi choisi le 10 octobre 2014 dans le cadre du marché de travaux pour la création d'un ascenseur à l'hôtel de ville, notifié le 17 décembre 2014, les candidats classés deuxième par le rapport d'analyse des offres pour les lots 1, 5 et troisième pour le lot 7.

Dans le cadre du marché pour l'aménagement d'un local associatif, la CAO a attribué en 2014 les lots n° 4 et 6 aux candidats les moins chers plutôt qu'aux premiers.

Le 17 juin 2015, la CAO a attribué le marché de maîtrise d'œuvre pour la création du pôle petite enfance au candidat classé troisième à l'issue de l'analyse des offres. En raison de ses attentes de performances énergétiques et environnementales, la commune a choisi le premier en valeur technique, et qui a présenté de meilleures références dans la petite enfance.

Aucun des candidats mieux classés que les candidats retenus n'a fait de recours, mais de telles pratiques recèlent des risques certains de contentieux, voire de nature pénale.

Recommandation n°5 : La chambre recommande à la commune d'attribuer les marchés publics au soumissionnaire qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base des critères préalablement établis conformément aux dispositions de l'article 52 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et, à compter du 1^{er} avril 2019, de l'article R. 2152-7 du code de la commande publique.

5.2.2 Le choix en 2016 d'une offre anormalement basse

Dans le cadre du marché de travaux pour la création du pôle petite enfance notifié en 2016, la commune a attribué le lot 1 « désamiantage » à une entreprise alors que son offre présentait les caractéristiques d'une offre anormalement basse : elle était très inférieure à l'estimation du maître d'œuvre (9,8 K€ HT contre 26 K€ HT) et à celles des deux autres candidats, (18 et 17 K€ HT) ; en particulier selon les décompositions des prix globaux et forfaitaires (DPGF), elle proposait un prix huit à dix fois inférieur pour les tâches de déconfinement (856 € HT) par rapport aux deux autres candidats (respectivement 5,67 K€ HT et 7,5 K€ HT).

La commune ne lui a pourtant demandé aucune explication sur le prix global ou sur celui des tâches de déconfinement car cette entreprise est, selon elle, réputée pour ce type de prestation.

La chambre invite la commune à exiger du soumissionnaire qu'il justifie le prix proposé lorsque son offre apparaît anormalement basse, conformément aux dispositions de l'article 60 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 et, à compter du 1^{er} avril 2019, de l'article R. 2152-3 du code de la commande publique.

5.3 La commune a commis des irrégularités dans la conclusion d'avenants à certains marchés au cours de leur exécution.

La commune de Gray a conclu des avenants pour des montants cumulés supérieurs aux seuils généralement admis par le Conseil d'État (15 à 20 % du marché initial)¹⁶ pour les marchés suivants :

- + 26 % (soit 34,9 K€ HT) par un avenant signé le 5 avril 2013, validé par le conseil municipal après accord de la CAO, à la suite de la prolongation de 7 mois du chantier de requalification du centre-ville, soit une hausse de 43 % au total après les deux précédents ;
- + 31 % (soit 21,4 K€ HT), par un avenant signé le 31 juillet 2014 au marché de maîtrise d'œuvre pour l'opération de requalification des Capucins, et relatif à une mission complémentaire adoptée par le conseil municipal après avis de la CAO.

La commune de Gray n'a pas soumis à la CAO de la commune et au conseil municipal des avenants aux marchés attribués, contrairement aux dispositions de l'article L. 1414-4 du CGCT pour les marchés suivants :

- pour le lot 7 « menuiseries » du marché de travaux concernant la création du pôle petite enfance, relatif aux avenants n° 2 (+ 3 %, majorant de 7 % le montant initial du marché après un premier avenant de 3 %), n° 3 (+ 6 %, majorant de 13 % le montant initial) et n° 4 (+ 4 %, majorant de 18 % le montant initial) conclus en 2017 ;
- un avenant n° 1 au marché de maîtrise d'œuvre pour la restauration des perrés en date du 15 septembre 2017 fixant la rémunération du maître d'œuvre à la suite de la notification des marchés de fournitures et travaux (+ 14,6 %, soit 4,7 K€ HT).

5.4 La commune doit formaliser ses règles internes de commande publique.

L'organisation de la commande publique au sein des services municipaux est duale, selon que le besoin relève des services techniques ou non : la direction de services techniques, gère les marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux, de chauffage et des prestations de vérifications réglementaires ainsi que ses petites opérations ; le service des finances recense les autres achats, réalise les consultations et organise les demandes de devis.

¹⁶ Ce seuil a été fixé à 50 % à partir du 1^{er} avril 2016 par l'article 40 du décret du 25 mars 2016

La commune ne dispose pas de stratégie d'achat ou de relations avec les fournisseurs, ni de guide spécifique aux procédures internes pour la commande publique, malgré la modification par le conseil municipal le 26 mars 2012 de son règlement intérieur en la matière.

La chambre appelle la commune à la prudence d'autant plus que certains errements constatés sont susceptibles d'incrimination pénale, conformément aux dispositions de l'article 432-14 du code pénal.

La chambre invite la commune à formaliser les règles internes de commande publique en complément du recensement et de la définition de besoins.

La commune de Gray a reconnu la nécessité d'améliorer ses pratiques et indiqué vouloir adopter un guide des bonnes pratiques de commande publique, afin de mieux définir ses besoins initiaux et ses critères de choix, systématiser le recours à une consultation et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse et limiter le recours à des marchés complémentaires.

En réponse aux observations provisoires relatives à la commande publique, le maire de Gray a indiqué vouloir spécialiser dès le début de l'année 2019 un agent sur la gestion des marchés publics pour sécuriser juridiquement l'ensemble des procédures.

6 L'INFORMATION PERFECTIBLE DES ELUS ET CITOYENS

6.1 La commune doit respecter plusieurs dispositions relatives à l'information des élus municipaux.

Contrairement aux dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT, les conseillers municipaux ne reçoivent pas de note de synthèse explicative sur les affaires soumises à délibération, la commune estimant que le projet de délibération vaut note de synthèse. En outre, le maire ne rend pas correctement compte des décisions prises dans le cadre des délégations du conseil municipal contrairement aux dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT. Il apparaît en effet qu'aucun des procès-verbaux du conseil municipal ne fait état de cette obligation.

Enfin, si la commune délibère ses acquisitions et cessions foncières, elle ne le fait pas sur le bilan des opérations patrimoniales réalisées au cours de l'exercice, contrairement aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT.

Comme la chambre le lui avait recommandé dans ses observations provisoires, le maire de Gray a adressé aux conseillers municipaux à partir du conseil municipal du 2 juillet 2018, une note de synthèse explicative sur les affaires soumises à délibération. Il a ainsi informé le 2 juillet 2018 le conseil municipal des décisions qu'il a prises depuis le début de l'année dans le cadre des délégations de compétences confiées par ce dernier ; il lui a également présenté le bilan des acquisitions et ventes immobilières réalisées par la commune de Gray depuis le début du mandat en 2014.

6.2 La commune peut aussi améliorer l'information des citoyens.

La commune de Gray affiche les arrêtés provenant de l'administration générale et de la police municipale en mairie et ceux concernant la voirie directement sur site. Elle ne relie cependant plus, depuis 2012, les arrêtés pris par le maire dans un recueil des actes administratifs, contrairement aux dispositions des articles L. 2121-24 et L. 2122-29 du CGCT.

La chambre invite la commune à publier le dispositif des délibérations à caractère réglementaire et les arrêtés municipaux dans un recueil des actes administratifs.

La commune a indiqué vouloir y procéder en 2018.

La commune publie les procès-verbaux (PV) des conseils municipaux sur son site internet. Mais lors du contrôle fait sur place, le compte-rendu du conseil municipal de la séance du 29 janvier 2018 n'était pas affiché, ni mis en ligne dans la semaine suivante, contrairement aux dispositions des articles L. 2121-25 et R. 2121-11 du CGCT.

La commune a indiqué vouloir améliorer la mise en ligne et l'affichage des PV.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les données socio-économiques de la commune de Gray	41
Annexe n° 2. La gestion des ressources humaines.....	42
Annexe n° 3. La transparence budgétaire	45
Annexe n° 4. La fiabilité des comptes	46
Annexe n° 5. La situation financière de la commune de Gray.....	47

Annexe n° 1. Les données socio-économiques de la commune de Gray

Tableau n° 1 : Données socioéconomiques comparées de la commune de Gray à la moyenne en 2014

Population	Gray	Haute-Saône	France
Variation de la population : taux annuel moyen entre 2009 et 2014, en %	-1,9	-0,1	0,5
dont variation due au solde naturel :			
taux annuel moyen entre 2009 et 2014, en %	-1,2	0,1	0,4
dont variation due au solde apparent des entrées sorties :			
taux annuel moyen entre 2009 et 2014, en %	-0,7	-0,2	0,1
<i>Sources : Insee, RP2009 et RP2014 exploitations principales en géographie au 01/01/2016</i>			
Logement	Gray	Haute-Saône	France
Part des résidences principales en 2014	83%	84%	83%
Part des résidences secondaires en 2014	2%	6%	9%
Part des logements vacants en 2014	15%	10%	8%
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2014	35%	68%	58%
<i>Source : Insee, RP2014 exploitation principale en géographie au 01/01/2016</i>			
Revenus	Gray	Haute-Saône	France
Part des ménages fiscaux imposés en 2014, en %	40%	52%	58%
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2014, en €	15 679	19 178	20 369
Taux de pauvreté en 2014, en %	29%	14%	15%
<i>Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal en géographie au 01/01/2015</i>			
Emploi - Chômage	Gray	Haute-Saône	France
dont part de l'emploi salarié au lieu de travail en 2014	90%	86%	87%
Variation de l'emploi total au lieu de travail :			
taux annuel moyen entre 2009 et 2014	-1,6	-0,8	0
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2014	66%	74%	74%
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2014	24%	13%	14%
<i>Sources : Insee, RP2009 et RP2014 exploitations principales en géographie au 01/01/2016</i>			
Établissements	Gray	Haute-Saône	France
Part de l'agriculture	1%	11%	6%
Part de l'industrie	6%	8%	5%
Part de la construction	9%	11%	10%
Part du commerce, transports et services divers	64%	54%	65%
dont commerce et réparation automobile	24%	19%	16%
Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale	19%	16%	14%
Part des établissements de 1 à 9 salariés	33%	25%	23%
Part des établissements de 10 salariés ou plus	10%	6%	6%
<i>Source : Insee, CLAP (connaissance locale de l'appareil productif) en géographie au 01/01/2015</i>			

Annexe n° 2. La gestion des ressources humaines

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs annuels en équivalent temps plein de la commune de 2012 à 2017 selon le statut des agents

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 12-17
Fonctionnaire (Ircantec + titulaire)	78,8	77,9	72,5	71,3	68,1	65,4	-17%
Non titulaires	32,2	37,9	43,6	56,3	55,9	48,0	49%
Contractuel	15,2	17,8	18,6	21,6	20,8	21,8	43%
Contrat aidés, apprenti	17,0	20,2	25,1	34,8	35,2	26,2	54%
Total	111,1	115,9	116,1	127,6	124,0	113,4	2%

Source : commune de Gray - tableaux de suivi de la direction des ressources humaines

Tableau n° 3 : Évolution des charges de personnel de la commune de Gray de 2012 à 2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012 - 2017
Rémunération principale	1 578 239	1 584 401	1 460 491	1 486 197	1 430 643	1 398 692	-11%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures	265 390	263 801	269 038	274 451	276 208	265 896	0%
+ Autres indemnités	47 365	69 151	51 973	52 179	45 066	42 646	-10%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 890 994	1 917 353	1 781 503	1 812 826	1 751 916	1 707 234	-10%
en % des rémunérations du personnel*	80,9%	78,1%	73,8%	70,3%	68,0%	69,3%	-14%
Rémunération principale	275 504	310 473	288 992	275 814	324 591	386 523	40%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures	0	0	10	80	887	212	100%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	275 504	310 473	289 002	275 894	325 478	386 735	40%
en % des rémunérations du personnel*	11,8%	12,6%	12,0%	10,7%	12,6%	15,7%	33%
Autres rémunérations (c) (rémunération des contrats aidés / emplois d'avenir 6416, des autres d'emplois d'insertion 6417)	172 132	227 138	343 104	490 743	498 458	370 324	115%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 338 631	2 454 964	2 413 609	2 579 463	2 575 853	2 464 293	5%
Atténuations de charges (6419)	201 767	254 415	377 856	506 656	460 808	53 507	-73%
dont Recettes Etat CAE - CUI	106 242	137 978	238 591	325 026	290 815		
dont Remboursements mutualisation	53 127	101 027	67 703	35 713	47 425		
Recettes Etat CAE - CUI en 2017 (en participation)						273 661	
= Rémunérations du personnel	2 136 863	2 200 549	2 035 753	2 072 807	2 115 044	2 137 126	0%
Soit cout net des contrats aidés	65 890	89 160	104 514	165 717	207 643	96 663	
+ Charges sociales	911 390	982 064	988 482	996 207	1 017 141	1 030 567	13%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	40 461	45 282	41 720	42 525	40 698	43 996	9%
+ Autres charges de personnel	15 308	1 470	3 417	19 539	0	0	-100%
= Charges de personnel interne	3 104 023	3 229 365	3 069 373	3 131 079	3 172 883	3 211 688	3%
Charges sociales en % des CP interne	29,4%	30,4%	32,2%	31,8%	32,1%	32,1%	9%
+ Charges de personnel externe (6218 qui retrace les dépenses relatives aux autres personnels extérieurs (dues en contrepartie de la mise à disposition à la commune de personnel d'organismes extérieurs)	26 074	23 293	28 678	37 493	13 515	0	-100%
= Charges totales de personnel	3 130 097	3 252 658	3 098 051	3 168 572	3 186 398	3 211 688	3%
CP externe en % des CP total	0,8%	0,7%	0,9%	1,2%	0,4%	0,0%	-100%
- Remboursement de personnel mis à disposition (compte 70 84)	80 912	85 813	3 339	78 312	0	92 186	14%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	3 049 185	3 166 845	3 094 712	3 090 260	3 186 398	3 119 502	2%
en % des produits de gestion	43,6%	45,1%	45,8%	43,8%	48,3%	45,3%	4%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 4 : Évolution des effets noria et glissement vieillesse technicité des charges de personnel de la commune de Gray de 2012 à 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	3 049 185	3 166 845	3 094 712	3 090 260	3 186 398	3 119 502
Différence		117 660	-72 133	-4 452	96 138	-66 896
Effet noria communiqué par la ville						
effet GVT négatif	-41 418	-47 344	-150 457	-60 011	58 278	7 062
Effet prix GVT positif par différence		165 004	78 325	55 559	37 859	-73 958

Source : CRC à partir des comptes de gestion et des données de la commune de Gray

Estimation du surplus versé à l'agent de catégorie A concerné, en raison de l'absence de proratisations de son régime indemnitaire

S'agissant de la NBI, le montant mensuel versé est de 116 €. La proratisation de la NBI au prorata de sa durée effective de service 50 % en novembre et décembre 2015 et les 6 premiers mois de 2016 conduit à une estimation de 116 € en 2015 et 348 € en 2016.

S'agissant de l'IFTS, le montant mensuel versé est de 423 €. La proratisation de l'IFTS au prorata de sa durée effective de service 50 % en novembre et décembre 2015 et les 6 premiers mois de 2016 conduit à une estimation de 423 € en 2015 et 1 269 € en 2016.

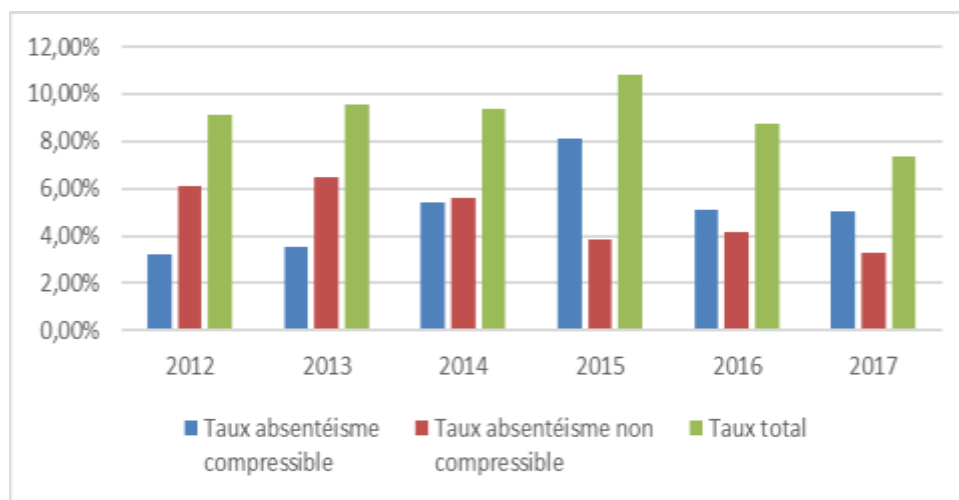
S'agissant de l'IEMP, le montant mensuel versé est de 343 €. La proratisation de l'IEMP au prorata de sa durée effective de service 50 % en novembre et décembre 2015 et les 6 premiers mois de 2016 conduit à une estimation de 343 € en 2015 et 1 029 € en 2016.

Tableau n° 5 : Évaluation du temps de travail effectif en 2017

Régime légal		Régime adopté par la collectivité	
1 607	Nombre d'heures obligatoires par an	1 607	Nombre d'heures obligatoires par an
365	Jours calendaires	365	Jours calendaires
104	Samedis et dimanches	104	Samedis et dimanches
8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	Jours fériés (moyenne)
25	Jours de congés légaux	25	Nombre de jours de congés annuels adoptés par la collectivité
0	Autres	26	Autres (journées d'absence accordées par l'ordonnateur ...) RTT
228	Jours travaillés	202	Nombre de jours travaillés au sein de la collectivité
45,6	soit nombre de semaines travaillées	40,4	soit nombre de semaines travaillées
Détermination du respect du contingent légal de 1 607 heures			
35	Nombre d'heures par semaine	39	Nombre d'heures par semaine
1 596	Nombre d'heures travaillées sur l'année	1 576	Nombre d'heures travaillées sur l'année
1 600	arrondi à	1 576	arrondi à
7	+ journée de solidarité	7	+ journée de solidarité
0	Nombre d'heures < 1 607	-24,00	Nombre d'heures < 1 607
0	Soit nombre de jours de travail non accomplis	-3,43	Soit nombre de jours de travail non accomplis
contingent atteint		contingent non atteint	

Source : CRC à partir des données communiquées par la commune de Gray

Graphique n° 6 : Évolution du taux d'absentéisme annuel de 2012 à 2017



Source : CRC à partir des tableaux de bord issus des indicateurs de performance de la commune / DRH, rapportant les heures de travail d'absence sur le total des heures travaillées

Annexe n° 3. La transparence budgétaire

Tableau n° 6 : Évolution comparée des effectifs municipaux entre les annexes des documents budgétaires et les indicateurs internes à la commune (DRH)

Agents titulaires	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 12-17
Effectifs annexes BP	84	88	76	76,1	75,3	73,1	-13%
Effectifs annexes CA	78	81	76	75,8	pas rempli	73,1	-6%
Effectifs suivis par la commune	78,8	77,9	72,5	71,3	68,1	65,4	-17%
Ecart avec annexes BP	-5,2	-10,1	-3,5	-4,8	-7,2	-7,7	
Ecart avec annexes CA	0,8	-3,1	-3,5	-4,5	ND	-7,7	
Agents non titulaires	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. 12-17
Effectifs annexes BP	14	19	0	0	34	30	114%
Effectifs annexes CA	14	19	0	47	pas rempli	51	264%
Effectifs suivis par la commune	32,2	37,9	43,6	56,3	55,9	48,0	49%
Ecart avec annexes BP	18,2	18,9	43,6	56,3	21,9	18,0	
Ecart avec annexes CA	18,2	18,9	43,6	9,3	ND	-3,0	

Source : tableau de suivi de la commune et annexes des budgets primitifs et comptes administratifs

N.B : Les annexes des effectifs au budget primitif présentent en 2016 et 2017 des dizaines de postes dont seulement 40 % avec une rémunération. Ces annexes suivent une catégorie des emplois non cités correspondant à des agents servant dans les écoles entre 2012 et 2014.

Annexe n° 4. La fiabilité des comptes

Tableau n° 7 : Taux d'exécution des dépenses d'équipement de la commune de Gray de 2012 à 2017

Dépenses d'équipement	2012	2013	2014	2015	2016	2017
20+204+21+22+23						
sans RAR	35%	44%	51%	80%	48%	67%
avec RAR	99%	68%	51%	80%	48%	82%
16						
sans RAR	100%	99%	100%	99%	100%	100%
avec RAR	100%	99%	100%	99%	100%	100%

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Tableau n° 8 : Taux d'exécution des recettes d'équipement de la commune de Gray de 2012 à 2017

Recettes d'équipement	2012	2013	2014	2015	2016	2017
13						
sans RAR	50%	64%	86%	64%	13%	86%
avec RAR	100%	64%	86%	64%	13%	86%
16						
sans RAR	47%	0%	37%	100%	89%	100%
avec RAR	96%	100%	37%	0%	89%	100%

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Tableau n° 9 : Évolution du montant des dépenses et recettes d'investissement de la commune de Gray de 2012 à 2017

Investissement	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses	2 157 000	1 174 100	1 542 744	2 015 191	3 382 706	2 441 600	1 675 700
Dont dépenses réelles	<u>2 157 000</u>	<u>1 134 100</u>	<u>1 515 763</u>	<u>2 009 931</u>	<u>2 695 924</u>	<u>2 432 554</u>	<u>1 650 198</u>

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Investissement	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes	2 154 628	1 174 100	1 542 744	2 015 191	3 382 706	2 441 600	1 675 700
Dont recettes réelles	<u>1 377 000</u>	<u>370 500</u>	<u>417 000</u>	<u>1 113 440</u>	<u>2 076 942</u>	<u>1 845 814</u>	<u>938 977</u>

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Annexe n° 5. La situation financière de la commune de Gray

Tableau n° 10 : Facteurs d'évolution du produit fiscal direct de la commune sur la période 2012 et 2017

	Evolution liée au taux	Evolution liée à la revalorisation forfaitaire de la base	Evolution liée à la croissance de la base physique	Evolution totale
TH	-28 776	73 628	-23 606	21 246
TFB	-128 435	98 524	17 678	-12 233
TFNB	-1 673	2 208	1 763	2 298
Total	-158 884	174 361	-4 166	11 311

Source : CRC à partir des états fiscaux 1259 sur la base des produits calculés de fiscalité locale

Tableau n° 11 : Évolution des charges et produits de fonctionnement de la commune de Gray de 2012 à 2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012 - 2017	Différence 2012 - 2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 413 813	2 393 619	2 351 361	2 485 799	2 389 900	2 396 893	-1%	(16 920)
+ Ressources d'exploitation	573 026	558 940	430 142	635 527	459 051	559 447	-2%	(13 578)
= Produits "flexibles" (a)	2 986 839	2 952 559	2 781 503	3 121 326	2 848 952	2 956 340	-1%	(30 499)
Ressources institutionnelles (dotations et participations, sans la participation de l'Etat pour les contrats aidés en 2017)	2 954 503	2 984 604	2 886 073	2 819 856	2 758 481	2 735 546	-7%	(218 957)
dont dotations	2 490 001	2 516 431	2 446 763	2 309 090	2 104 032	2 060 449	-17%	(429 552)
dont participations	217 294	242 339	242 262	257 529	385 118	363 928	67%	146 634
dont autres attributions et participations	246 909	225 834	197 048	253 237	269 331	311 169	26%	64 261
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 034 771	1 049 030	1 063 686	1 112 919	994 517	913 502	-12%	(121 269)
dont attribution de compensation	1 014 224	1 014 224	1 014 224	1 014 224	1 014 224	919 082	-9%	(95 142)
dont FPIC	19 610	33 869	48 525	97 758	-20 644	-6 517	-133%	(26 127)
= Produits "rigides" (b)	3 989 274	4 033 634	3 949 758	3 932 774	3 752 997	3 649 048	-9%	(340 226)
Production immobilisée, travaux en régie (c)	25 181	28 929	21 358	0	0	0	-100%	(25 181)
= Produits de gestion (a+b+c = A)	7 001 294	7 015 121	6 752 619	7 054 101	6 601 949	6 605 388	-6%	(395 906)
Charges à caractère général	1 672 527	1 876 534	1 677 481	1 829 490	1 676 142	1 484 106	-11%	(188 420)
+ Charges de personnel nettes atténuations de	3 130 097	3 252 658	3 098 051	3 168 572	3 186 398	3 211 688	3%	81 591
charges et de la participation de l'Etat pour les								
+ Subventions de fonctionnement	407 704	392 418	394 016	407 228	423 970	419 178	3%	11 474
+ Autres charges de gestion	233 903	247 229	176 432	242 009	277 316	253 513	8%	19 610
= Charges de gestion (B)	5 444 230	5 768 839	5 345 980	5 647 299	5 563 826	5 368 485	-1%	(75 745)
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 557 063	1 246 282	1 406 639	1 406 802	1 038 123	1 236 903	-21%	(320 160)
en % des produits de gestion	22,2%	17,8%	20,8%	19,9%	15,7%	18,7%	-16%	
+/- Résultat financier	403 765	300 687	278 878	256 407	465 026	215 377	-47%	
+/- Autres produits et charges excep. réels	78 531	13 290	-4 939	22 125	34 927	12 429	-84%	
= CAF brute	1 231 830	958 885	1 122 822	1 172 520	608 024	1 033 955	-16%	
en % des produits de gestion non corrigés	17,6%	13,7%	16,6%	16,6%	9,2%	15,7%	-11%	
- Dotations nettes aux amortissements	247 472	217 373	208 057	221 018	204 675	202 795	-18%	
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0		
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	5 010	8 504	8 504	9 931	100%	
= Résultat section de fonctionnement	984 358	741 512	919 776	960 006	411 854	841 091	-15%	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 12 : Évolution comparée de la capacité d'autofinancement (CAF) brute
de la commune de Gray avec ou sans défalcation de l'ACTP
du coût net des 3 équipements sportifs transférés en 2014**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute (a)	1 231 830	958 885	1 122 822	1 172 520	608 024	1 033 955
CAF brute (b) avec AC défalquée du coût net des équipements sportifs transférés en 2014	1 231 830	958 885	682 822	732 520	168 024	593 955
Ecart (a) - (b)	-	-	440 000	440 000	440 000	440 000
CAF brute (a') / produits de gestion	17,6%	13,7%	16,6%	16,6%	9,2%	15,0%
CAF brute (b') / produits de gestion	17,6%	13,7%	10,8%	11,1%	2,7%	9,2%
Ecart (a') - (b')			5,8%	5,5%	6,5%	5,8%

Source : CRC à partir des comptes de gestion et des annexes du CA 2012 et 2013

Tableau n° 13 : Évolution des charges et produits d'investissement de la commune de Gray de 2012 à 2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2012- 2017	Part 2012-2017
CAF brute	1 231 830	958 885	1 122 822	1 172 520	608 024	1 033 955	6 128 036	
- Annuité en capital de la dette	788 804	825 424	785 587	656 366	689 618	714 857	4 460 656	
= CAF nette ou disponible (C)	443 025	133 462	337 235	516 154	-81 594	319 098	1 667 380	19%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	291 358	221 550	241 414	158 445	216 936	180 779	1 310 482	15%
+ Subventions d'investissement reçues	480 989	165 973	167 447	303 377	231 690	1 060 007	2 409 482	28%
+ Produits de cession	1 794	69 958	8 740	83 303	4 978	1 000	169 773	2%
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	774 141	457 481	417 601	545 125	453 604	1 241 786	3 889 736	45%
= Financement propre disponible (C+D)	1 217 166	590 942	754 835	1 061 279	372 010	1 560 884	5 557 116	64%
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	81,2%	31,8%	68,6%	73,1%	26,8%	113,7%		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 498 817	1 860 479	1 100 753	1 452 553	1 390 074	1 372 769	8 675 445	100%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	59 943	0	348	36 132	96 423	1%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-3 835	0	-59 943	0	-348	0	-64 126	-1%
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	350	306	0	656	0%
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0%
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	252	1 257	1 265	-1 459	950	1 128	3 392	0%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-278 068	-1 270 793	-347 183	-390 165	-1 019 319	150 855	-3 154 673	36%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	900 000	0	350 000	335 000	632 931	504 530	2 722 461	31%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	621 932	-1 270 793	2 817	-55 165	-386 388	655 385	-432 212	5%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 14 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie nette de la commune de Gray de 2012 à 2017

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012 - 2017
= Fonds de roulement budgétaire	2 046 763	775 970	778 787	723 622	337 234	992 619	-52%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>127,7</i>	<i>46,7</i>	<i>50,5</i>	<i>44,7</i>	<i>20,4</i>	<i>61,9</i>	<i>-52%</i>
=Trésorerie nette	2 094 223	848 836	968 138	705 555	583 277	947 787	-55%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>130,7</i>	<i>51,0</i>	<i>62,8</i>	<i>43,6</i>	<i>35,3</i>	<i>59,1</i>	<i>-55%</i>

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 15 : Évolution de la dette de la commune de Gray de 2012 à 2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012 - 2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	8 215 699	8 321 983	7 481 120	7 039 258	6 624 918	6 567 281	-20%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	788 804	825 424	785 587	656 366	689 618	714 857	-9%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	252	1 257	1 265	-1 459	950	1 128	347%
+ Intégration de dettes : perte de change	-4 660	-14 182	-5 010	-94 433	0	0	-100%
+ Nouveaux emprunts	900 000	0	350 000	335 000	632 931	504 530	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	8 321 983	7 481 120	7 039 258	6 624 918	6 567 281	6 355 826	-24%
Taux d'endettement : encours dette / recettes exploitation	119%	107%	104%	94%	99%	92%	-22%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 16 : Évolution des ratios d'alerte de la dette de la commune de Gray de 2012 à 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2012 - 2017
Charge d'intérêts et pertes nettes de change en €	403 765	300 687	278 878	256 410	465 026	215 379	-47%
Taux d'intérêt apparent du budget principal	4,9%	4,0%	4,0%	3,9%	7,1%	3,4%	-30%
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	8 321 983	7 481 120	7 039 258	6 624 918	6 567 281	6 355 826	-24%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	6,8	7,8	6,3	5,7	10,8	6,1	-9%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>