



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

## COMMUNE DE SAINT-CLÉMENT-DE-RIVIÈRE (Hérault)

Exercices 2011 et suivants



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE</b> .....	<b>8</b>
1.1. Situation géographique .....	8
1.2. Caractéristiques démographiques .....	8
1.3. L'appartenance à la communauté de communes du Grand Pic Saint Loup .....	8
<b>2. FIABILITÉ DES COMPTES</b> .....	<b>9</b>
2.1. Les décisions budgétaires .....	9
2.1.1. Des débats d'orientation budgétaire lacunaires .....	9
2.1.2. L'absence de budget annexe pour la gestion d'un service industriel et commercial.....	10
2.1.3. Les autorisations budgétaires .....	11
2.2. La fiabilité des résultats de l'exercice .....	12
2.2.1. Le respect du principe de l'annualité .....	12
2.2.2. Les régies : des zones de risque à sécuriser .....	13
2.3. L'examen de la fiabilité du bilan .....	14
2.3.1. Les opérations patrimoniales .....	14
2.3.2. Les provisions .....	15
<b>3. SITUATION FINANCIÈRE</b> .....	<b>15</b>
3.1. Les performances financières annuelles .....	16
3.1.1. Une capacité d'autofinancement contrainte par les charges financières .....	16
3.1.2. Les produits : la part atypique des ressources d'exploitation .....	18
3.1.3. Les charges courantes : une hausse mesurée mais ciblée .....	21
3.2. Un investissement limité par l'endettement historique.....	26
3.2.1. Un financement propre disponible à conforter .....	26
3.2.2. Des dépenses d'investissement orientées à la hausse .....	27
3.2.3. L'endettement : le poids excessif de l'emprunt de 2007 .....	27
3.3. Situation bilancielle .....	30
3.3.1. Le fonds de roulement mobilisé pour financer l'investissement .....	30
3.3.2. Les conséquences de la clôture du budget annexe « assainissement » sur le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	30
<b>4. LES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	<b>31</b>
4.1. Le nouveau régime indemnitaire .....	31
4.1.1. Un régime reposant sur une délibération imprécise.....	31
4.1.2. L'application erronée du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel à certains corps .....	33
4.2. Une durée de travail inférieure à la durée légale .....	34
4.3. L'absentéisme : une hausse incontrôlée .....	35
4.4. Les recrutements : le non-respect du principe d'égal accès à l'emploi public .....	36
4.4.1. Un tableau des emplois non mis à jour .....	36

4.4.2.	Des recrutements directs à la publicité insuffisante.....	37
4.4.3.	Le recrutement de la compagne du directeur général des services illustratif d'un conflit d'intérêts.....	37
4.5.	Des avantages en nature des emplois de direction non autorisés .....	39
<b>5.</b>	<b>LE CAMPUS DE BISSY : UN PROJET N'AYANT PAS REMPLI SES OBJECTIFS</b>	<b>40</b>
5.1.	L'historique de l'acquisition du campus.....	40
5.1.1.	Un campus universitaire sans école .....	40
5.1.2.	Une requalification du campus en logements sociaux inaboutie .....	41
5.2.	L'exploitation déficitaire du campus .....	42
5.2.1.	Un déséquilibre s'aggravant .....	42
5.2.2.	Le poids du campus dans les charges de la collectivité.....	45
5.3.	Une opération immobilière pesant sur la dette communale.....	46
<b>6.</b>	<b>LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>47</b>
6.1.	Une fonction achat imparfaitement assurée.....	47
6.1.1.	Une organisation déconcentrée .....	47
6.1.2.	Une absence de documentation interne et un suivi incomplet.....	47
6.1.3.	Une absence de computation des seuils .....	48
6.1.4.	Des achats directs irréguliers .....	48
6.2.	Analyse d'un échantillon de marchés .....	49
6.2.1.	Le non-respect des règles d'égalité de traitement entre concurrents .....	49
6.2.2.	La reconduction tacite d'un contrat pendant 24 ans .....	51
6.2.3.	Le marché global de performance : une opération complexe imparfaitement maîtrisée.....	51
	<b>ANNEXE.....</b>	<b>53</b>
	<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>54</b>
	<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>55</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle de la gestion de la commune de Saint-Clément-de-Rivière pour les exercices 2011 et suivants. Les investigations ont porté sur la qualité de l'information financière et comptable, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique ainsi que sur l'exploitation du campus de Bissy.

Saint-Clément-de-Rivière, située au nord de Montpellier, accueille un peu moins de 5 000 habitants. La collectivité, mitoyenne de la métropole, a choisi d'appartenir à la communauté de communes du Grand Pic Saint Loup.

La qualité de l'information financière est perfectible avec notamment un rapport sur les orientations budgétaires lacunaire et l'absence de suivi, dans un budget annexe dédié, de la gestion de l'exploitation de la résidence étudiante, alors qu'il s'agit d'un service industriel et commercial.

La situation financière de la commune pâtit de l'exploitation déficitaire du campus de Bissy (sans établissement d'enseignement depuis le départ de l'école supérieure d'action et de recherche commerciale en 2015). Malgré un excédent brut de fonctionnement satisfaisant, la capacité d'autofinancement brute a diminué sur la période, obérée par les charges financières de l'emprunt contracté pour 40 ans (sans possibilité de renégociation) en 2007 pour l'acquisition de la résidence universitaire, portant la capacité de désendettement de la collectivité à près de 43 ans.

Éloignée des transports en commun de la métropole et des autres établissements d'enseignement supérieur de Montpellier, la résidence a connu une chute de son taux d'occupation, la reconversion envisagée des logements en habitat social pour satisfaire aux exigences de la loi ne s'est que très partiellement concrétisée (167 logements conventionnés en 2018 sur les 355 escomptés) et la commune s'acquittait toujours du prélèvement au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain en 2019.

La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel a contribué à la hausse des charges de personnel, trois agents ayant bénéficié, par décision de l'ordonnateur, d'une très forte augmentation de leur régime indemnitaire sur la base d'une délibération imprécise.

Dans un climat social tendu, le nombre de jours d'absence a progressé de près 89 % sur la période, plus particulièrement au titre des congés pour maladie ordinaire, nécessitant la mise en œuvre d'un dispositif de prévention de l'absentéisme.

La commande publique est principalement gérée par les services utilisateurs. Aucune computation des seuils n'est réalisée, conduisant à des achats sans publicité ni mise en concurrence. Le lot de fournitures de cuisine pour la cantine scolaire, comme le marché du gardiennage de la résidence de Bissy, ont été conclus sans que soient respectés les grands principes de la commande publique. Un marché global de performance a été conclu en 2019 pour 3 M€ pendant six ans reconductibles avec comme objet la mise en place de la vidéo protection, les illuminations festives et la valorisation lumineuse du patrimoine communal. Les indicateurs de performance portent sur la seule réduction de la consommation énergétique, rendant incohérent le choix de ce montage contractuel tout en restreignant la concurrence, notamment dans le secteur très concurrentiel de la vidéo-surveillance.

## RECOMMANDATIONS

1. Créer un budget annexe dédié à l'activité de location immobilière du campus de Bissy. *Non mise en œuvre.*
2. Corriger l'inventaire pour donner une image fidèle de l'actif immobilisé. *Non mise en œuvre.*
3. Adopter une délibération relative au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel avec une cotation des postes en lien avec l'organigramme. *Non mise en œuvre.*
4. Émettre des titres de recettes pour récupérer les sommes indûment perçues au titre du régime indemnitaire par un agent dans la limite des règles de prescription. *Non mise en œuvre.*
5. Respecter la durée légale du travail de 1 607 heures. *Non mise en œuvre.*
6. Délibérer sur les conditions d'attribution des véhicules de fonction. *Non mise en œuvre.*
7. Réaliser la computation des achats recensés au travers d'une nomenclature. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

## INTRODUCTION

*Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Clément-de-Rivière a été ouvert le 9 juillet 2019 par lettre du président de section adressée à Mme Laurence Cristol, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé respectivement le 31 juillet et le 9 juillet 2019 à MM. Alphonse Cacciaguerra et Rodolphe Cayzac, précédents ordonnateurs.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 19 décembre 2019 avec Mme Cristol et M. Cacciaguerra, et le 20 décembre 2019 avec M. Cayzac.

Lors de sa séance du 21 janvier 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Mme Laurence Cristol. MM. Alphonse Cacciaguerra et Rodolphe Cayzac, précédents ordonnateurs, en ont également été destinataires pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu la personne qui avait sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 1<sup>er</sup> juillet 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

## **1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE**

### **1.1. Situation géographique**

S'étendant sur une superficie de 12,7 km<sup>2</sup>, la commune de Saint-Clément-de-Rivière est située au nord de Montpellier. Bien que n'appartenant pas à la métropole de Montpellier, elle en est mitoyenne.

Sur la partie sud est implantée une des plus importantes zones commerciales de l'agglomération montpelliéraine, le centre commercial Trifontaine. La partie nord, plus étendue, est formée de collines boisées, en partie mitées par la périurbanisation.

### **1.2. Caractéristiques démographiques**

La population de Saint-Clément-de-Rivière a fortement augmenté entre 1968 et 2008 en passant de 226 à 5 097 habitants en bénéficiant de l'implantation de l'entreprise IBM et du centre national de la recherche scientifique au nord de Montpellier.

Depuis 2013, la population diminue légèrement pour se stabiliser autour de 4 800 habitants.

La part des tranches d'âge les plus élevées à l'instar des plus de 60 ans qui représentent 36 % de la population, augmente, tandis que celles des plus jeunes (0-14 ans) et des âges intermédiaires (15-44 ans) régressent.

En 2018, le revenu fiscal moyen par ménage est de 48 616 €, contre 26 746 € au niveau national. Seulement 33,3 % des foyers sont non imposables contre 56,2 % au niveau national.

### **1.3. L'appartenance à la communauté de communes du Grand Pic Saint Loup**

En 2004, le conseil municipal a refusé l'adhésion de la commune à la communauté d'agglomération de Montpellier.

La commune est membre de la communauté de communes du Grand Pic Saint Loup, un établissement public de coopération intercommunale rural créé par un arrêté préfectoral du 7 décembre 2009 regroupant 36 communes mais au faible taux d'intégration fiscale.

carte 1 : Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup



Source : Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup

## 2. FIABILITÉ DES COMPTES

### 2.1. Les décisions budgétaires

#### 2.1.1. Des débats d'orientation budgétaire lacunaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : « dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 ».

En 2014, la commune n'a pas tenu de débat d'orientation budgétaire, au motif qu'il s'agissait d'une année électorale et que le règlement intérieur n'avait pas encore été adopté. La chambre rappelle que ces circonstances n'exonèrent pas la collectivité de la tenue d'un tel débat.

Sur la période 2015-2018, le délai de tenue du débat est respecté par la collectivité. En revanche, le délai entre le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget 2019 apparaît resserré (moins de 15 jours).

Le débat d'orientation budgétaire est une étape obligatoire de la procédure budgétaire. Le maire doit présenter les orientations générales budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés et, depuis 2014, les caractéristiques de l'endettement.

Au cas particulier, les rapports d'orientation budgétaire apparaissent trop succincts. En effet la présentation de la conjoncture nationale et internationale représente environ les deux tiers du contenu des rapports. La situation de la commune n'est évoquée que très succinctement dans les dernières pages.

La présentation du fonctionnement est axée sur sa politique fiscale et différentes comparaisons avec d'autres communes du département. Les autres éléments, en particulier les dépenses de fonctionnement, sont à peine évoqués. Le contenu du rapport 2018 est même appauvri, la présentation des programmes d'investissement présente jusqu'alors, est supprimée.

L'endettement est exposé de manière lacunaire ; l'encours de la dette, pourtant atypique, n'est pas commenté.

Ce rapport ne permet pas aux membres de l'organe délibérant, dans ces conditions, de débattre utilement des orientations générales du budget.

### **2.1.2. L'absence de budget annexe pour la gestion d'un service industriel et commercial**

La collectivité a acquis en 2007 une résidence universitaire auprès de la société civile immobilière « Le Carré Bleu », dite résidence « campus de Bissy », implantée sur son territoire. La résidence dispose d'un peu plus de 350 logements à destination des étudiants.

Les dépenses et les recettes sont retracées au sein du budget principal<sup>1</sup>.

L'article L. 2221-1 du CGCT, considère comme industrielles et commerciales les activités susceptibles d'être gérées par des entreprises privées. Trois conditions, découlant de critères jurisprudentiels, doivent être réunies pour considérer un service comme un service public industriel et commercial (SPIC), à savoir l'objet du service, l'origine des ressources et les modalités de fonctionnement.

La résidence inscrit son activité dans le champ concurrentiel, tire la majorité de ses ressources de l'activité de location et applique des règles de droit privé dans son fonctionnement. Les trois critères jurisprudentiels sont réunis pour qualifier l'activité de SPIC.

L'article L. 1412-1 du CGCT dispose que « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un SPIC relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II de la deuxième partie ». Au terme des articles L. 2221-1 et L. 2221-4 de ce même code, les régies instituées par l'autorité publique en vue d'exploiter directement un SPIC sont dotées « soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière », « soit de la seule autonomie financière ».

L'activité de location immobilière de la résidence de Bissy doit donc être individualisée au sein d'un budget séparé relevant de la nomenclature M4, doté *a minima* de l'autonomie financière.

La chambre recommande dès lors la création d'un budget annexe pour retracer l'ensemble des dépenses et des recettes afférentes à l'exploitation du campus.

#### **Recommandation**

**1. Créer un budget annexe dédié à l'activité de location immobilière du campus de Bissy. *Non mise en œuvre.***

<sup>1</sup> Une régie de recettes a été créée le 16 novembre 2007 pour l'encaissement des loyers de la résidence étudiante.

### 2.1.3. Les autorisations budgétaires

#### 2.1.3.1. Les modalités de vote des crédits

Le conseil municipal vote les crédits par nature au niveau du chapitre pour les sections de fonctionnement et d'investissement. Pour la section d'investissement le vote se fait toutefois sans les chapitres « opérations d'équipement » de l'état III-B-3 et sans vote formel sur chacun des chapitres.

La présentation de la section d'investissement est donc dépourvue d'information, sur l'affectation entre les différentes opérations d'équipement programmées des crédits votés. L'information, parcellaire, gagnerait à être enrichie par un vote par opération d'équipement.

#### 2.1.3.2. Taux de réalisation des prévisions budgétaires

La fiabilité des prévisions budgétaires suppose que l'ensemble des recettes et des dépenses inscrites au budget soit évalué de façon vraisemblable. En fonctionnement, le taux d'exécution des recettes et dépenses réelles est un indicateur de la capacité de la collectivité à estimer le montant des produits et des charges à venir et de la sincérité des écritures de prévision. En investissement, ce taux témoigne du respect de la programmation annuelle et pluriannuelle.

Sur l'ensemble de la période, la collectivité présente un niveau de qualité des prévisions budgétaires très satisfaisant pour la section de fonctionnement.

En revanche, les taux d'exécution en section d'investissement s'écartent des prévisions et autorisations budgétaires. Ces prévisions sont très variables selon les exercices, oscillant entre 41 % et 83 % en dépenses et entre 188 % et 39 % en recettes.

La faiblesse des taux d'exécution en dépenses d'investissement est particulièrement marquée en 2015 et 2016. Plusieurs programmes d'investissement ont été soit reportés, soit annulés, traduisant des difficultés de prévision.

**tableau 1 : Taux d'exécution des dépenses et des recettes 2014-2018**

		2014	2015	2016	2017	2018
Section de fonctionnement	Dépenses réelles prévues	6 009 579	6 082 945	5 939 968	6 067 838	6 294 846
	Dépenses réelles réalisées	5 949 788	5 981 358	5 849 555	6 001 999	6 135 775
	Taux de réalisation	99,01 %	98,33 %	98,48 %	98,91 %	97,47 %
	Recettes réelles prévues	8 140 950	6 686 827	6 593 032	6 804 356	6 880 760
	Recettes réelles réalisées	8 107 548	6 664 330	6 633 614	6 788 898	6 743 382
	Taux de réalisation	99,59 %	99,66 %	100,62 %	99,77 %	98 %
Section d'investissement	Dépenses réelles prévues	3 616 895	2 766 161	3 739 956	3 137 709	2 358 971
	Dépenses réelles réalisées	2 897 845	1 450 260	1 538 425	2 633 261	1 587 306
	Taux de réalisation	80,12 %	52,43 %	41,13 %	83,92 %	67,29 %
	Recettes réelles prévues	578 559	1 381 672	2 264 606	1 855 354	1 773 057
	Recettes réelles réalisées	1 088 896	1 200 058	890 163	1 719 441	1 395 270
	Taux de réalisation	188,21 %	86,86 %	39,31 %	92,67 %	78,69 %

Source : CRC, d'après comptes de gestion

### 2.1.3.3. Restes à réaliser : une maîtrise imparfaite de la notion

Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Les RAR inscrits en dépenses et en recettes par la collectivité sont évalués de manière peu fiable.

**tableau 2 : Restes à réaliser en investissement 2014-2018**

		2014	2015	2016	2017	2018*
<b>Dépenses</b>	Montant des RAR	520 076	1 028 546	951 654	232 440	290 443
	% crédits ouverts	14 %	37 %	25 %	7 %	12 %
<b>Recettes</b>	Montant des RAR	335 232	200 000	678 189	109 031	370 250
	% crédits ouverts	17 %	14 %	29 %	5 %	23 %

*\*données provisoires*

*Source : CRC, d'après les comptes administratifs*

Les RAR de la commune connaissent une forte variabilité. Plusieurs dépenses ou recettes inscrites ne sont pas justifiées. La collectivité n'a, soit pas été en mesure de produire la totalité des pièces justificatives, tant en dépenses qu'en recettes, soit a présenté des pièces ne constituant pas un engagement juridique. Il a, par exemple, été relevé en dépenses des devis non signés, des marchés signés postérieurement au 31 décembre de l'année, l'intégration de tranches conditionnelles au sein des engagements. En recettes, il a été constaté l'intégration du fonds de compensation de la TVA et de subventions avec à l'appui des courriers n'attestant pas de l'engagement de la partie versante.

## 2.2. La fiabilité des résultats de l'exercice

### 2.2.1. Le respect du principe de l'annualité

2.2.1.1. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice : une procédure dont le respect est à parfaire

**tableau 3 : Charges et produits rattachés 2014-2018**

<b>Rattachements</b>	2014	2015	2016	2017	2018
Fournisseurs-factures non parvenues	0	1 362	13 966	3 864	15 881
<b>= Total des charges rattachées</b>	<b>0</b>	<b>1 362</b>	<b>13 966</b>	<b>3 864</b>	<b>15 881</b>
Charges de gestion	4 630 928	4 780 331	4 649 198	4 768 504	4 874 276
<b>Charges rattachées en % des charges de gestion</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,3 %</b>	<b>0,1 %</b>	<b>0,3 %</b>
Produits non encore facturés	0	0	267 330	118 557	155 574
+ État-produits à recevoir	0	0	0	86 252	83 806
<b>= Total des produits rattachés</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>267 330</b>	<b>204 809</b>	<b>239 380</b>
Produits de gestion	6 494 907	6 532 467	6 429 063	6 292 595	6 591 361
<b>Produits rattachés en % des produits de gestion</b>	<b>0,0 %</b>	<b>0,0 %</b>	<b>4,2 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>3,6 %</b>

*Source : CRC, d'après les comptes de gestion*

La procédure de rattachement des charges et des produits est obligatoire dans les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants.

La procédure de rattachement des produits et des charges à l'exercice, mise en place seulement à compter de 2016, présente encore quelques anomalies sur la période sous revue. Les rattachements représentent en moyenne moins de 0,2 % des charges de gestion. L'analyse des mandats de début d'exercice a permis de constater l'absence de rattachement de certaines charges. À titre d'exemple, le mandat n° 39 du 30 janvier 2017 d'un montant de 13 071,15 €, correspondant à une facture d'eau du deuxième semestre 2016, a été comptabilisé en 2017. Le rattachement des produits représente 2 % des produits de gestion, il s'agit essentiellement de loyers de novembre et décembre de la résidence de Bissy.

#### 2.2.1.2. Les comptes transitoires ou d'attente : un solde à régulariser

##### *Les opérations à régulariser*

En 2014, le compte des recettes à régulariser présentait un solde anormalement élevé en raison d'un emprunt encaissé en fin d'année avant l'émission du titre. Cette recette a fait l'objet d'une régularisation dans les deux mois suivants sur l'exercice 2015. Sur les autres exercices, plusieurs autres recettes ont été perçues avant émission d'un titre mais ont fait l'objet d'un apurement par le comptable au cours de l'exercice suivant.

##### *Un compte transitoire non soldé et injustifié*

Au 31 décembre 2018 le compte 4788 « Autres comptes transitoires » présente un solde débiteur de 150 720,50 €, dont l'origine, selon le comptable serait antérieure à 2009. Il s'agit d'un compte transitoire qui aurait dû être soldé en fin d'exercice.

La commune devra identifier la nature exacte de cette créance ainsi que l'identité du créancier en collaboration avec le comptable public pour solder ce compte débiteur.

#### 2.2.2. Les régies : des zones de risque à sécuriser

La commune de Saint-Clément-de-Rivière dispose de cinq régies dont quatre de recettes et une d'avance.

La périodicité de contrôle des régies est régulière et n'appelle pas d'observation. En revanche, plusieurs dysfonctionnements ont été relevés dont certains ont pu être régularisés.

**tableau 4 : Contrôle des régies et montants d'encaisse**

	Régie d'avance : carburant et fournitures	Régie de recettes : cantine et garderie	Régie de recettes : centre de loisirs	Régie de recette : campus de Bissy	Régie de recette : marché forain
Contrôle effectué par le comptable public	15/11/2018	15/11/2018	15/11/2018	16/11/2018	27/08/2019
Montant d'encaisse		12 200	12 200	150 000	300

Source : CRC, d'après procès-verbal de vérification du comptable public

Les contrôles effectués en 2018 et 2019 ont conduit à constater l'intervention de personnes non habilitées pour la régie du marché forain et celle du campus de Bissy. La situation de la régie de Bissy a été régularisée par arrêté du 26 février 2019. Toutefois, à la régie de recettes du marché, la régisseuse n'a toujours pas de suppléant habilité.

Concernant la régie des frais de carburant et de fournitures, le contrôle du comptable met en exergue une absence de sécurisation du local contenant le coffre-fort. Au regard des montants de dépenses engagés (3 438,82 € en 2018), l'utilisation d'un logiciel comptable serait sécurisante.

Trois régies présentent des dépassements du plafond d'encaisse autorisé, nécessitant leur ajustement.

Enfin, alors que les montants d'encaisse mensuels de la régie de la résidence de Bissy dépassent les 100 k€, la tenue de la comptabilité présente plusieurs anomalies dans la présentation des journaux (absence de libellé, présence de blancs ou de ratures). De plus, l'encaissement des loyers se fait à l'arrondi avec une comptabilisation de reliquats mensuels.

## 2.3. L'examen de la fiabilité du bilan

### 2.3.1. Les opérations patrimoniales

#### 2.3.1.1. La tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif

L'inventaire et l'état de l'actif de la commune de Saint-Clément-de-Rivière ne sont pas concordants. Ces différences s'élevaient à 9 691 786 € au 31 décembre 2018.

**tableau 5 : Comparaison entre l'inventaire et l'état de l'actif au 31 décembre 2018\***

Chapitre	Inventaire au 31 décembre 2018	État de l'actif au 31 décembre 2018	Écarts entre l'inventaire et l'actif
20-Immobilisations incorporelles	188 814	23 980	164 834
21-Immobilisations corporelles	56 508 658	61 317 617	- 4 808 959
23-Immobilisations en cours	259 785	849 328	- 589 543
24-Immobilisations affectées, concédées, affermees ou mise à disposition		4 358 118	- 4 358 118
27-Autres immobilisations financières		100 000	- 100 000
<b>Total</b>	<b>56 957 257</b>	<b>66 649 043</b>	<b>- 9 691 786</b>

\* valeurs nettes

Source : CRC, d'après l'état de l'actif du comptable et de l'inventaire de la commune

Ces écarts significatifs, sont dus à une absence de comptabilisation par l'ordonnateur des immobilisations mises à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale (compte 2423) et à des discordances sur les comptes d'immobilisations corporelles (21).

Ainsi, l'inventaire de l'ordonnateur n'enregistre pas les cessions de terrains. L'état de l'actif du comptable n'enregistre pas les immobilisations postérieures au 31 décembre 2011 au compte 2135. De plus, il annote certaines immobilisations<sup>2</sup> comme « non connues ».

La chambre recommande à l'ordonnateur de corriger son inventaire pour donner une image fidèle de l'actif immobilisé.

<sup>2</sup> Une désignation inconnue pour les numéros d'inventaire n° 2013/1815 et 2014/1096.

## **Recommandation**

**2. Corriger l'inventaire pour donner une image fidèle de l'actif immobilisé. *Non mise en œuvre.***

2.3.1.2. Une comptabilisation erronée du campus dans le patrimoine communal

L'immeuble a été enregistré en comptabilité au compte 2132 « Immeubles de rapport » pour sa valeur d'acquisition globale de 21 360 000 €.

L'acte d'acquisition de la résidence de Bissy précise, dans la désignation des biens, que l'ensemble est composé de trois parties. Les parties numéros un et deux comprennent des immeubles à usage de logement valorisés à 11 961 500 € et leurs terrains d'assise à 7 648 650 €. Le bien numéro trois est composé d'un terrain valorisé à 1 749 850 €.

L'acte de vente valorisant distinctement les terrains et les constructions, la collectivité aurait dû comptabiliser les terrains de manière autonome. Une régularisation, par voie d'opération d'ordre non budgétaire devra être opérée en collaboration avec le comptable public.

**tableau 6 : Comptabilisation des immobilisations liées à l'acquisition du campus de Bissy**

Comptabilisation actuelle par la collectivité		
Compte	Libellé	
2132	Immeuble de rapport	21 360 000
28132	Amortissement des immeubles de rapport	199 358
Comptabilisation correcte		
Compte	Libellé	
2132	Immeuble de rapport	11 961 500
28132	Amortissement des immeubles de rapport	199 358
2115	Terrains bâtis	7 648 650
2111	Terrains nus	1 749 850

Source : CRC, d'après délibération de la collectivité

### **2.3.2. Les provisions**

La collectivité n'a comptabilisé aucune dotation aux provisions sur la période 2014-2018 alors qu'elle présente 13 contentieux en cours en 2019 dont certains sont accompagnés de demandes indemnitaires. Ces contentieux devraient faire l'objet d'un provisionnement conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT.

## **3. SITUATION FINANCIÈRE**

La collectivité ne dispose depuis 2018 que d'un budget principal, la compétence « eau et assainissement » ayant été transférée à cette date à l'établissement public de coopération intercommunale.

tableau 7 : Périmètre des budgets

2017				
			Recettes de fonctionnement	%
Budget principal	SAINT-CLÉMENT-DE-RIVIÈRE	M14	6 788 898	91,88 %
Budget annexe	ASSAINISSEMENT SAINT-CLÉMENT-DE-RIVIÈRE	M49A	600 214	8,12 %
Somme totale :			7 389 112	100,00 %
2018				
			Recettes de fonctionnement	%
Budget principal	SAINT-CLÉMENT-DE-RIVIÈRE	M14	6 743 382	100,00 %
Budget annexe	ASSAINISSEMENT SAINT-CLÉMENT-DE-RIVIÈRE	M49A	0	0,00 %
Somme totale :			6 743 382	100,00 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

### 3.1. Les performances financières annuelles

#### 3.1.1. Une capacité d'autofinancement contrainte par les charges financières

##### 3.1.1.1. Un excédent brut de fonctionnement satisfaisant

La situation de la commune se caractérise par un excédent brut de fonctionnement d'un niveau satisfaisant ne permettant toutefois pas de générer une capacité d'autofinancement (CAF) brute suffisante en raison du poids des charges financières.

tableau 8 : Les performances financières annuelles

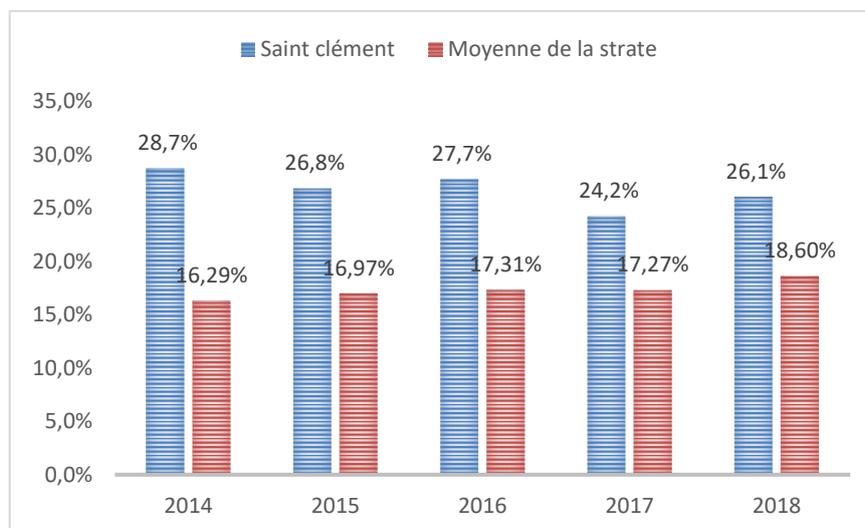
en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 652 275	2 831 110	3 056 145	3 211 151	3 108 375	4,0 %
+ Ressources d'exploitation	2 241 214	2 240 267	2 072 744	1 858 584	2 299 670	0,6 %
<b>= Produits « flexibles » (a)</b>	<b>4 893 489</b>	<b>5 071 377</b>	<b>5 128 889</b>	<b>5 069 734</b>	<b>5 408 045</b>	<b>2,5 %</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	566 394	426 066	265 150	187 837	177 611	- 25,2 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	1 035 024	1 035 024	1 035 024	1 035 024	1 005 705	- 0,7 %
<b>= Produits « rigides » (b)</b>	<b>1 601 418</b>	<b>1 461 090</b>	<b>1 300 174</b>	<b>1 222 861</b>	<b>1 183 316</b>	<b>- 7,3 %</b>
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>6 494 907</b>	<b>6 532 467</b>	<b>6 429 063</b>	<b>6 292 595</b>	<b>6 591 361</b>	<b>0,4 %</b>
Charges à caractère général	1 849 013	1 827 695	1 706 442	1 735 702	1 796 237	- 0,7 %
+ Charges de personnel	2 094 558	2 195 961	2 203 869	2 237 969	2 335 357	2,8 %
+ Subventions de fonctionnement	428 930	499 930	476 812	528 515	473 630	2,5 %
+ Autres charges de gestion	258 428	256 745	262 075	266 319	269 052	1,0 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>4 630 928</b>	<b>4 780 331</b>	<b>4 649 198</b>	<b>4 768 504</b>	<b>4 874 276</b>	<b>1,3 %</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>1 863 979</b>	<b>1 752 136</b>	<b>1 779 865</b>	<b>1 524 091</b>	<b>1 717 086</b>	<b>- 2,0 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	28,7 %	26,8 %	27,7 %	24,2 %	26,1 %	- 2,4 %
<b>+/- Résultat financier</b>	<b>- 1 088 461</b>	<b>- 1 068 943</b>	<b>- 1 053 995</b>	<b>- 1 041 365</b>	<b>- 1 035 006</b>	<b>- 1,3 %</b>
+/- Autres produits et charges exceptionnelles réels	2 243	- 221	- 13 154	5 091	- 74 472	140,1 %
<b>= CAF brute</b>	<b>777 760</b>	<b>682 972</b>	<b>712 716</b>	<b>487 818</b>	<b>607 608</b>	<b>- 6,0 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	12,0 %	10,5 %	11,1 %	7,8 %	9,2 %	- 6,3 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

L'excédent brut de fonctionnement<sup>3</sup>, même s'il enregistre une baisse de 8 % sur la période, se situe significativement au-dessus du seuil pivot de 20 % des produits de gestion généralement considéré comme satisfaisant par les juridictions financières.

<sup>3</sup> L'excédent brut de fonctionnement mesure l'épargne dégagée par la commune dans sa gestion courante indépendamment des opérations financières et exceptionnelles.

**graphique 1 : Part de l'excédent brut de fonctionnement comparée à la moyenne de la strate**



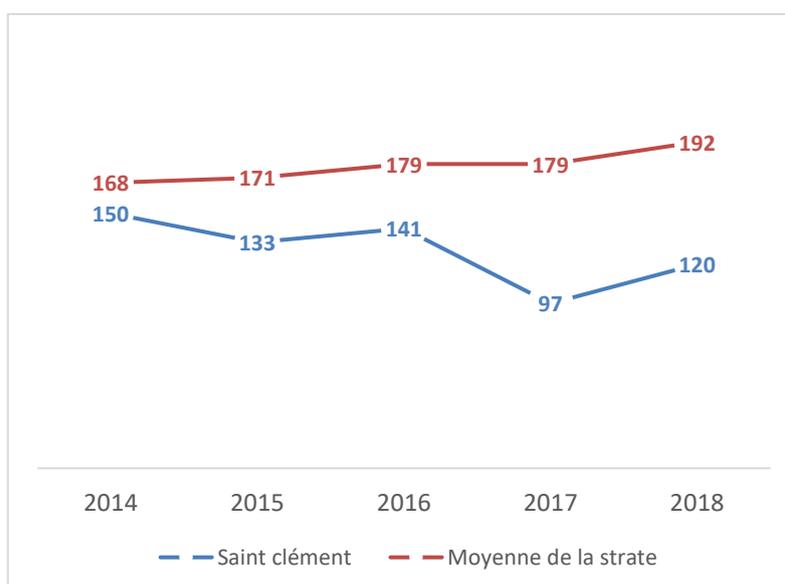
Source : comptes de gestion et fiches d'analyse des équilibres financiers et fondamentaux

### 3.1.1.2. Une capacité d'autofinancement brute réduite

La CAF brute représente la capacité de la commune à autofinancer, à partir de son fonctionnement courant, ses dépenses d'équipement. Celle de Saint-Clément-de-Rivière a diminué de 21,87 % sur la période contrôlée. Exprimé en pourcentage des produits de gestion, son niveau est de façon permanente en deçà du seuil de 15 %, considéré par les juridictions financières comme satisfaisant. En 2018, elle s'établissait à 607 608 € et ne représentait pas plus que 9,2 % des produits de gestion.

Le montant de la CAF brute par habitant en 2018 (120 € par habitant) était significativement inférieur à la moyenne de la strate (192 € par habitant). Ce ratio d'épargne brute, malgré un excédent brut de fonctionnement sain, est dégradé à cause des intérêts de la dette.

**graphique 2 : Capacité d'autofinancement brute par habitant**



Source : comptes de gestion fiches d'analyse des équilibres financiers et fondamentaux

### 3.1.1.3. Évolution comparée des charges et des produits

La période 2014-2017 est marquée par une stabilité des produits (+ 1,49 %) ne permettant pas de couvrir la hausse, même maîtrisée, des charges (+ 5,25 %). Cette augmentation plus rapide des charges que des produits (différentiel de 3,5 points) se traduit par une dégradation des principaux indicateurs financiers.

La hausse significative des produits de 2018 (+ 350 k€) améliore toutefois les indicateurs en fin de période.

## 3.1.2. Les produits : la part atypique des ressources d'exploitation

### 3.1.2.1. Une composition des produits de gestion singulière

Les produits de fonctionnement évoluent globalement à la hausse. Cette tendance ne rend toutefois pas compte d'une évolution différenciée des produits. Alors que les produits flexibles ont marqué une croissance de 10,5 % sur la période de cinq ans, les produits rigides ont baissé de 26 %.

**tableau 9 : Évolution des produits 2014-2018**

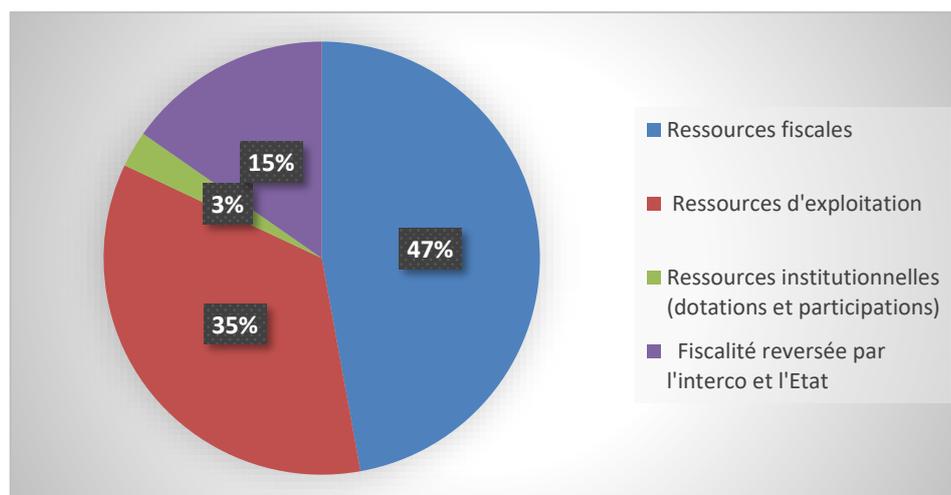
en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne	Variation sur la période
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 652 275	2 831 110	3 056 145	3 211 151	3 108 375	4,0 %	17,20 %
+ Ressources d'exploitation	2 241 214	2 240 267	2 072 744	1 858 584	2 299 670	0,6 %	2,61 %
<b>= Produits « flexibles » (a)</b>	<b>4 893 489</b>	<b>5 071 377</b>	<b>5 128 889</b>	<b>5 069 734</b>	<b>5 408 045</b>	<b>2,5 %</b>	<b>10,52 %</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	566 394	426 066	265 150	187 837	177 611	- 25,2 %	- 68,64 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	1 035 024	1 035 024	1 035 024	1 035 024	1 005 705	- 0,7 %	- 2,83 %
<b>= Produits « rigides » (b)</b>	<b>1 601 418</b>	<b>1 461 090</b>	<b>1 300 174</b>	<b>1 222 861</b>	<b>1 183 316</b>	<b>- 7,3 %</b>	<b>- 26,11 %</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les ressources institutionnelles ne représentent que 3 % des produits de gestion en 2018, alors que les ressources fiscales et les produits d'exploitation constituent respectivement 47 % et 35 % de l'ensemble des produits de gestion.

Les produits d'exploitation (2 299 670 € en 2018) apparaissent, du fait de l'absence de budget annexe dédié pour la résidence de Bissy, comme la deuxième source de revenus de la collectivité. Les produits tirés de la location du complexe universitaire s'élevaient en effet à 1,4 M€.

graphique 3 : Part des produits en 2018 par catégorie



Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

### 3.1.2.2. Des produits fiscaux conséquents mais des taux faibles

tableau 10 : Produits fiscaux

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne	Variation sur la période
Taxes foncières et d'habitation	2 445 376	2 520 967	2 684 717	2 735 343	2 789 967	3,4 %	14,09 %
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	174 620	88 827	93 811	118 715	107 079	- 11,5 %	- 38,68 %
+ Taxes sur activités industrielles	117 733	127 774	199 167	152 215	65 870	- 13,5 %	- 44,05 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	4 292	4 396	3 952	0	0	- 100,0 %	- 100,00 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	259 494	266 800	261 831	442 308	359 617	8,5 %	38,58 %
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>2 652 275</b>	<b>2 831 110</b>	<b>3 056 145</b>	<b>3 211 151</b>	<b>3 108 375</b>	<b>4,0 %</b>	<b>17,20 %</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les recettes fiscales sont constituées principalement par la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, leur variation est à la hausse sur l'ensemble de la période (+ 17,2 %). Cette augmentation s'explique, pour l'essentiel, par un effet base.

tableau 11 : Bases nettes taxe d'habitation et taxe foncière sur propriété bâtie/ménage

	2014	2018
Bases nettes de taxe d'habitation/habitant		
Saint-Clément-de-Rivière	2 123	2 373
Moyenne de la strate	1 286	1 352
Bases nettes de taxe foncière sur propriété bâtie/habitant		
Saint-Clément-de-Rivière	1 700	1 906
Moyenne de la strate	1 197	1 275

Source : fiches d'analyse des équilibres financiers et fondamentaux

Les bases nettes par ménage de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties au profit de la commune progressent et sont significativement supérieures à la moyenne de la strate. Cette variation est la conséquence de l'application du coefficient annuel de revalorisation

des valeurs locatives, mais également de l'évolution physique du nombre de locaux imposables. La commune de Saint-Clément-de-Rivière bénéficie du dynamisme du secteur de l'habitat se traduisant par une progression significative, à compter de 2016, du nombre de locaux d'habitation conjuguée à l'entrée dans la base imposable de constructions arrivant au terme des périodes d'exonération. Par ailleurs, la valeur locative moyenne des biens de la commune s'établissait à 5 764 € en 2018 contre 3 432 € en moyenne nationale.

Malgré une légère hausse des taux en 2016, ces derniers demeurent largement en dessous de la moyenne de la strate (à l'exception de la taxe foncière sur la propriété non bâtie).

**tableau 12 : Détail des impositions de la commune**

		2014	2015	2016	2017	2018
<b>Commune de Saint-Clément-de-Rivière</b>	Taxe d'habitation	11,51 %	11,51 %	12,09 %	12,09 %	12,09 %
	Taxe de foncière sur les propriété bâtie	12,84 %	12,84 %	13,48 %	13,48 %	13,48 %
	Taxe foncière sur les propriété non bâtie	64,34 %	64,34 %	64,34 %	64,34 %	64,34 %
<b>Moyenne de strate</b>	Taxe d'habitation	14,47 %	14,71 %	14,98 %	15,13 %	15,21 %
	Taxe de foncière sur les propriété bâtie	20,81 %	20,99 %	21,07 %	20,85 %	23,05 %
	Taxe foncière sur les propriété non bâtie	57,56 %	58,52 %	56,16 %	52,44 %	52,83 %

Source : collectivités-locales.gouv.fr

Le choix d'appliquer des taux peu élevés constitue un facteur d'attractivité pour les nouveaux habitants sur lequel l'ordonnateur communique.

La pression fiscale exercée sur le territoire en 2019 est inférieure à celle des collectivités de la même strate (0,995 contre 1,15).

Les taxes additionnelles aux droits de mutation à titre gratuit constituent également une autre source de produits fiscaux significative.

### 3.1.2.3. Une fiscalité reversée stable

**tableau 13 : Fiscalité reversée**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation sur la période
Attribution de compensation brute	1 035 024	1 035 024	1 035 024	1 035 024	1 005 705	- 2,83 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La collectivité disposait, avant d'intégrer la communauté de communes du Grand Pic Saint Loup, d'un montant de taxe professionnelle important généré par le centre commercial Trifontaine et la zone d'activité économique Saint Sauveur, à l'origine d'une attribution de compensation positive qui s'élève à plus de 1 M€. Au titre de la période de 2014 à 2019, le montant de l'attribution de compensation est demeuré relativement stable, les compétences transférées sur la période étant peu nombreuses et à faible incidence financière.

La commune ne bénéficie d'aucun autre dispositif de péréquation.

3.1.2.4. Les ressources institutionnelles : une baisse non compensée par les dispositifs de péréquation

**tableau 14 : Ressources institutionnelles**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne	Variation sur la période
<b>Dotation globale de fonctionnement</b>	<b>519 137</b>	<b>376 623</b>	<b>239 278</b>	<b>148 020</b>	<b>123 304</b>	<b>- 30,2 %</b>	<b>- 76,25 %</b>
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>474 899</i>	<i>333 828</i>	<i>195 297</i>	<i>101 918</i>	<i>75 935</i>	<i>- 36,8 %</i>	<i>- 84,01 %</i>
<i>Dont dotation de solidarité rurale</i>	<i>44 238</i>	<i>42 795</i>	<i>43 981</i>	<i>46 102</i>	<i>47 369</i>	<i>1,7 %</i>	<i>7,08 %</i>
Autres dotations	0	0	0	0	4 000		
Participations	14 883	14 333	0	2 768	0	- 100,0 %	100,00 %
<i>Dont État</i>	<i>14 883</i>	<i>14 333</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>	<i>100,00 %</i>
<i>Dont autres</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2 768</i>	<i>0</i>		
<b>Autres attributions et participations</b>	<b>32 374</b>	<b>35 110</b>	<b>25 872</b>	<b>37 049</b>	<b>50 307</b>	<b>11,6 %</b>	<b>55,39 %</b>
<i>Dont compensation et péréquation</i>	<i>32 374</i>	<i>35 110</i>	<i>25 872</i>	<i>37 049</i>	<i>41 513</i>	<i>6,4 %</i>	<i>28,23 %</i>
<i>Dont autres</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>8 794</i>		
<b>= Dotations et participations</b>	<b>566 394</b>	<b>426 066</b>	<b>265 150</b>	<b>187 837</b>	<b>177 611</b>	<b>- 25,2 %</b>	<b>- 68,64 %</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Les produits rigides ont fortement décliné sur la période (- 68,6 %).

À compter de 2014, les ressources institutionnelles connaissent une diminution imputable à la baisse de la dotation globale de fonctionnement dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au retour à l'équilibre des finances publiques. Entre 2014 et 2018, la dotation forfaitaire s'est contractée de - 398 964 €, soit - 84 %. La dotation forfaitaire notifiée au titre de l'année 2019, d'un montant de 47 455 €, traduit une nouvelle baisse.

Cette diminution n'est pas compensée par l'évolution de la dotation de solidarité rurale. La solidarité verticale n'atténue pas, en effet, pour la collectivité les effets de la baisse de la dotation forfaitaire générale, son taux d'effort fiscal étant inférieur à la moyenne de la strate.

La commune bénéficie, pour le surplus, de compensations de la part de l'État, des exonérations de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

### 3.1.3. Les charges courantes : une hausse mesurée mais ciblée

Les charges de gestion ont progressé de 5,25 % de 2014 à 2018 passant de 4,63 M€ à 4,87 M€. Parallèlement, les charges financières ont légèrement diminué.

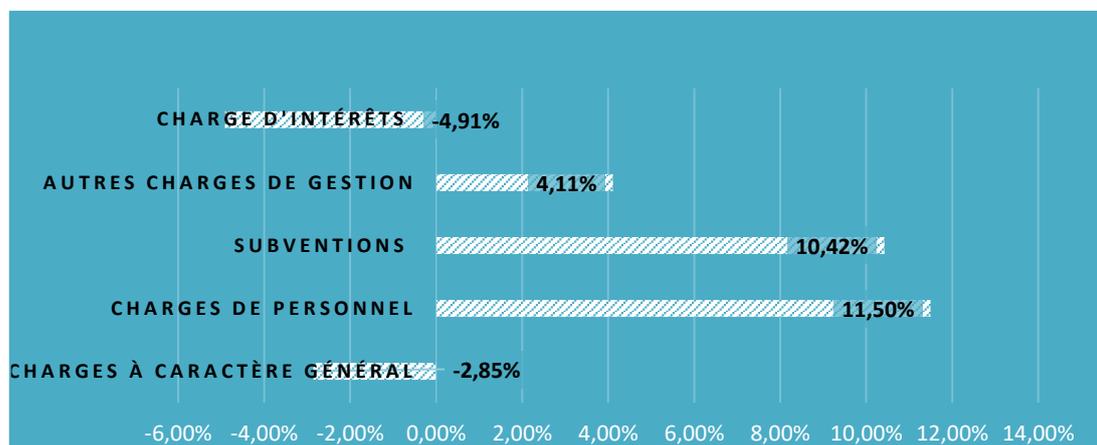
tableau 15 : Charges de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation sur la période
Charges à caractère général	1 849 013	1 827 695	1 706 442	1 735 702	1 796 237	- 2,85 %
+ Charges de personnel	2 094 558	2 195 961	2 203 869	2 237 969	2 335 357	11,50 %
+ Subventions de fonctionnement	428 930	499 930	476 812	528 515	473 630	10,42 %
+ Autres charges de gestion	258 428	256 745	262 075	266 319	269 052	4,11 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>4 630 928</b>	<b>4 780 331</b>	<b>4 649 198</b>	<b>4 768 504</b>	<b>4 874 276</b>	<b>5,25 %</b>
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 088 461	1 068 943	1 053 995	1 041 365	1 035 006	- 4,91 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>5 719 390</b>	<b>5 849 274</b>	<b>5 703 194</b>	<b>5 809 869</b>	<b>5 909 282</b>	<b>3,32 %</b>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Elles s'accroissent de façon différenciée sur la période contrôlée. Alors que les charges à caractère général diminuent, les charges de personnel et les subventions de fonctionnement augmentent.

graphique 4 : Variation des charges courantes



Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

3.1.3.1. Des charges de personnel en augmentation suite à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Les charges de personnel se sont accrues sur la période de 11,5 %.

La hausse des charges en 2015, s'explique par la présence cumulative durant trois mois du directeur général des services (DGS) partant et de son successeur (+ 17 300 €), et par le recrutement de deux policiers municipaux supplémentaires (+ 45 200 €). La hausse de 2018 est liée au versement d'une indemnité de licenciement à l'agent contractuel de droit privé gérant la résidence Bissy (+ 24 000 €), le paiement d'un compte épargne-temps (11 100 €), la prise en charge d'un agent à mi-temps thérapeutique et son remplacement (+ 28 000 €).

**tableau 16 : Évolution de la masse salariale**

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 253 069	1 269 934	1 296 247	1 347 854	1 359 282
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	250 995	290 126	277 916	304 348	347 079
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	1 504 064	1 560 060	1 574 163	1 652 202	1 706 362
- Atténuations de charges	54 134	30 359	36 503	72 502	32 169
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>1 449 930</b>	<b>1 529 701</b>	<b>1 537 660</b>	<b>1 579 700</b>	<b>1 674 192</b>
+ Charges sociales	612 800	633 191	631 187	626 735	628 667
+ Impôts et taxes sur rémunérations	31 828	32 690	31 413	31 533	32 498
<b>Charges de personnel</b>	<b>2 094 558</b>	<b>2 195 583</b>	<b>2 200 261</b>	<b>2 237 969</b>	<b>2 335 357</b>
Évolution N-(N-1)		<b>101 025</b>	<b>4 678</b>	<b>37 708</b>	<b>97 388</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>36,60 %</i>	<i>37,50 %</i>	<i>38,60 %</i>	<i>38,50 %</i>	<i>39,50 %</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

En 2018, les charges de personnel ne représentaient que 39,5 % des charges courantes contre 56,45 % en moyenne pour la strate et le montant des charges de personnel par habitant reste en fin de période inférieur à celui de la moyenne de la strate (463 €/hab. à Saint-Clément-de-Rivière contre 530 €/hab. en moyenne de la strate). L'appréciation favorable de ce ratio doit toutefois être tempérée car les agents de la filière sociale sont pris en charge par le centre communal d'action sociale (CCAS), limitant ainsi le poids des charges de personnel du budget principal de la collectivité de manière significative. En intégrant ces charges<sup>4</sup>, leur montant de 545 €/hab. serait supérieur à la moyenne de la strate.

Par ailleurs, le régime indemnitaire progresse plus rapidement que la rémunération principale (+ 12 % pour le régime indemnitaire des personnels titulaires contre 6,7 % pour leur rémunération principale).

**tableau 17 : Part du régime indemnitaire dans les charges de personnel**

	2014	2015	2016	2017	2018
Part des indemnités dans la rémunération du personnel	20,48 %	21,13 %	20,77 %	21,33 %	21,40 %
<i>dont personnel titulaire</i>	<i>22,61 %</i>	<i>23,70 %</i>	<i>23,09 %</i>	<i>24,82 %</i>	<i>23,85 %</i>
<i>dont personnel non titulaire</i>	<i>9,87 %</i>	<i>9,90 %</i>	<i>9,93 %</i>	<i>5,84 %</i>	<i>11,79 %</i>

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La hausse des rémunérations (hors atténuations de charges) de 78 k€ entre 2016 et 2017 trouve, à hauteur de 64 %, son origine dans la mise en place du nouveau régime indemnitaire. Une délibération modificative du budget 2017 a dû être votée le 17 novembre 2017 pour augmenter le plafond de dépenses du chapitre 012 « Dépenses de personnel » de 50 k€.

### 3.1.3.2. Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement d'un montant de 473 630 € en 2018, ont cru de 9,43 % sur la période contrôlée. Elles représentaient 8,24 % du montant total des charges de gestion, contre 6,43 % pour la moyenne des communes de la strate en 2017.

<sup>4</sup> Charges de personnel du CCAS : 418 k€ en 2018.

tableau 18 : Détail des subventions de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>428 930</b>	<b>499 930</b>	<b>476 812</b>	<b>528 515</b>	<b>473 630</b>	<b>2,5 %</b>
<i>Dont subvention aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (service public administratif ou SPIC)</i>	394 000	460 000	441 000	488 900	433 000	2,4 %
<i>Dont subvention autres établissements publics</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont subvention aux personnes de droit privé</i>	34 930	39 930	35 812	39 615	40 630	3,9 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La subvention versée au CCAS<sup>5</sup> représente 91,42 % (433 000 €) du montant total des subventions. Son montant a fortement augmenté à compter de 2017, suite à l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

3.1.3.3. Les charges à caractère général : une évolution liée à la gestion du campus de Bissy

Les charges générales ont légèrement diminué sur la période (- 2,85 %) passant de 1,8 M€ en 2014 à 1,7 M€ en 2018.

La collectivité supporte des charges générales supérieures à la moyenne des communes de la strate, rapportées aux produits de gestion, elles représentaient 36,39 % en 2017 contre 23,87 % pour les communes de la strate. Ce différentiel s'explique par le poids des charges générales liées au campus et incluses dans le budget principal.

Ce sont principalement les charges d'entretien et de réparation, et notamment celles du campus de Bissy qui augmentent (+ 15,35 %), passant de 461 782 € à 532 651 €.

<sup>5</sup> Pour la crèche de la commune.

tableau 19 : Détail des charges générales

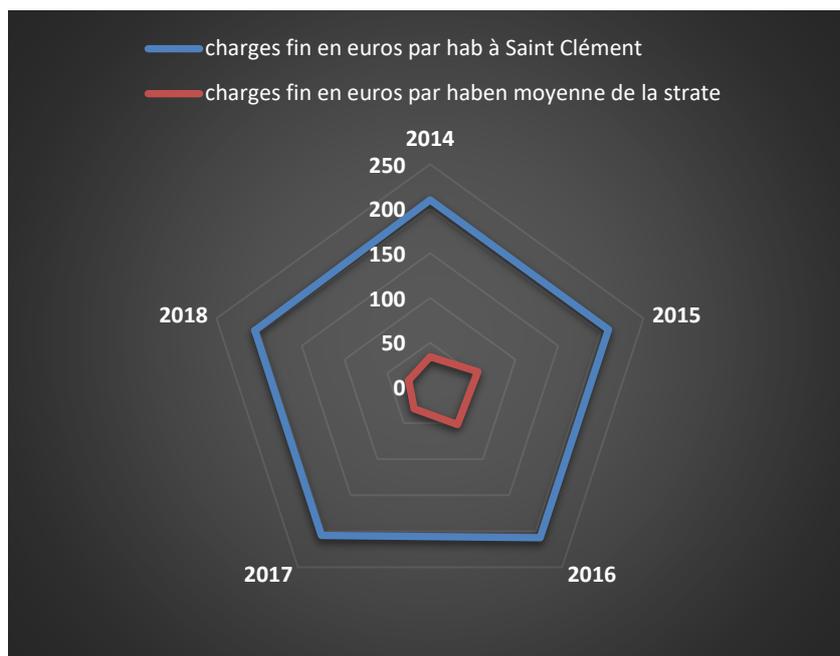
en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation sur la période 2014-2018
<b>Charges à caractère général</b>	<b>1 849 013</b>	<b>1 827 695</b>	<b>1 706 442</b>	<b>1 735 702</b>	<b>1 796 237</b>	<b>- 2,85 %</b>
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	682 554	679 681	609 204	619 215	627 172	- 8,11 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	80 953	69 166	61 127	48 956	66 107	- 18,34 %
<b><i>Dont entretien et réparations</i></b>	<b>461 782</b>	<b>449 537</b>	<b>383 058</b>	<b>434 192</b>	<b>532 651</b>	<b>15,35 %</b>
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	22 910	26 039	27 855	29 264	28 255	23,33 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	60 789	54 237	48 318	65 028	44 405	- 26,95 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	207 052	188 115	189 800	129 837	77 183	- 62,72 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	25 478	60 661	77 792	74 939	56 525	121,86 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	100 377	90 919	96 980	112 918	133 806	33,30 %
<i>Dont transports collectifs et de biens</i>	1 789	2 920	3 815	5 657	6 983	290,33 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	863	612	582	259	1 157	34,07 %
<i>Dont frais postaux et télécomm</i>	48 206	50 032	48 184	49 683	57 755	19,81 %
<i>Dont impôts et taxes</i>	156 260	155 777	159 728	165 756	164 238	5,11 %

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

#### 3.1.3.4. Des charges financières très élevées

Si les charges d'intérêt de la commune ont légèrement baissé sur la période contrôlée, elles demeurent néanmoins largement supérieures à la moyenne de strate. En 2017, les charges financières par habitant sont en moyenne de 208 € par an à Saint-Clément-de-Rivière contre 39 € par an en moyenne dans les communes de la même strate.

graphique 5 : Charges financières en euros par habitant



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Elles sont la conséquence de l'emprunt contracté en 2007 par la collectivité pour acquérir la résidence étudiante Bissy. En 2018, elles s'élevaient à 931 942 € soit 90,04 % des charges financières globales.

### 3.2. Un investissement limité par l'endettement historique

#### 3.2.1. Un financement propre disponible à conforter

Le financement propre disponible est de 5 418 300 € sur la période contrôlée. Il intègre la CAF nette et les recettes d'investissement hors emprunt. La CAF nette participe peu à sa formation, elle représentait 16,86 % en 2018 contre 83,13 % pour les autres recettes d'investissement hors d'emprunt.

tableau 20 : Détail du financement propre disponible

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années	variation sur la période
CAF brute	777 760	682 972	712 716	487 818	607 608	3 268 874	-22%
- Annuité en capital de la de	440 477	456 161	476 999	411 748	454 642	2 240 027	3%
= CAF nette ou disponible	337 283	226 811	235 718	76 070	152 965	1 028 847	-55%
TLE et taxe d'aménagement	128 232	242 603	238 023	227 325	247 450	1 083 632	93%
+ Fonds de compensation d	170 521	372 946	137 693	141 119	349 850	1 172 130	105%
+ Subventions d'investissen	176 816	19 859	0	29 612	156 980	383 267	-11%
+ Produits de cession	1 380 000	0	71 343	299 081	0	1 750 424	-100%
= Recettes d'inv. hors emp	1 855 569	635 408	447 058	697 137	754 281	4 389 453	-59%
= Financement propre disponible (C+D)	2 192 852	862 219	682 776	773 207	907 246	5 418 300	-59%
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	91,60%	95,10%	69,40%	36,00%	84,40%	72%	
- Dépenses d'équipement	2 392 852	906 413	984 205	2 148 775	1 075 390	7 507 634	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible bien qu'en baisse reste satisfaisant au regard de sa contribution aux dépenses d'équipement (72 % en moyenne<sup>6</sup>).

### 3.2.2. Des dépenses d'investissement orientées à la hausse

Les dépenses d'équipement s'élèvent à 7 507 634 € sur la période contrôlée. La commune n'a élaboré aucun plan pluriannuel d'investissement.

Rapportées au nombre d'habitants sur la période, elles sont dans la moyenne de celles engagées par les collectivités de la strate.

**tableau 21 : Comparaison des dépenses d'équipement aux communes de la strate**

Par habitant	2014	2015	2016	2017	2018	moyenne
Commune de saint Clément	461	177	195	426	213	294
Moyenne de strate	317	260	265	298	320	292

Source : données extraites des comptes individuels des collectivités, [collectivité-locales.gouv.fr](http://collectivité-locales.gouv.fr)

Les principales dépenses d'équipement sont liées aux travaux de construction de la voirie et des réseaux de la salle des fêtes, à la rénovation de la place Boulidou, à l'extension du cimetière, au réseau internet et au self à l'école.

**tableau 22 : Principales opérations d'investissement**

Objet	Année de réalisation	Montant TTC
Voirie et réseaux divers salle F. Bazille	2014	423 388 €
Place Boulidou	2014	318 630 €
Extension cimetière	2017-2018	649 213 €
Self école	2017	499 655 €
Réseau internet	2017	609 452 €

Source : données de la collectivité

En 2019, le montant des investissements a augmenté significativement, la commune ayant d'une part, conclu un contrat de performance énergétique<sup>7</sup> relatif à l'éclairage public, d'un montant de 3,2 M€, et d'autre part, engagé une opération de rénovation du centre du village pour 1,3 M€.

### 3.2.3. L'endettement : le poids excessif de l'emprunt de 2007

#### 3.2.3.1. Un niveau de dette atypiquement élevé

L'encours de la dette de la collectivité s'élevait au 31 décembre 2018 à 21 940 091 € regroupant 17 emprunts à taux fixe contractés auprès de trois établissements bancaires<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Le ratio d'autofinancement des dépenses d'équipement est considéré comme très faible quand il est en dessous du seuil de 45 %, faible entre 45 et 60 %, modeste entre 60 % et 75 %, satisfaisant entre 75 % et 90 % et élevé au-delà.

<sup>7</sup> Loi Grenelle 1 du 3 août 2009.

<sup>8</sup> Ce niveau de dette intègre le retraitement résultant du transfert à l'intercommunalité en 2019 de la dette du budget annexe « assainissement » de 4 M€ transitant comptablement par le budget principal en 2018.

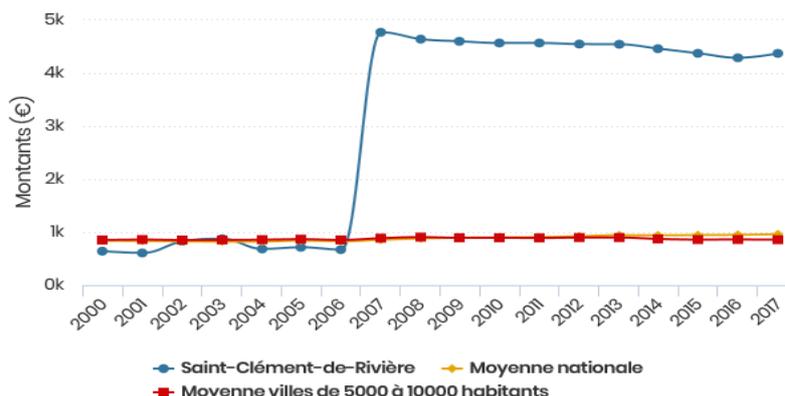
tableau 23 : Encours de dette

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dettes du budget principal au 1 <sup>er</sup> janvier	22 963 532	22 529 823	22 075 457	21 644 593	22 069 246
Annuité en capital de la dette	440 477	456 161	476 999	411 748	454 642
Variation des autres dettes non financières	- 6 768	- 1 796	13 866	3 599	- 25 487
+ Nouveaux emprunts	0	0	60 000	840 000	300 000
<b>= Encours de dette du budget principal au 31 décembre</b>	<b>22 529 823</b>	<b>22 075 457</b>	<b>21 644 593</b>	<b>22 069 246</b>	<b>21 940 091 €</b>
Emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité	0	0	0	0	4 025 632
Dette du budget principal retraitée incluant dette transférée à l'intercommunalité					25 965 723

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Malgré une politique mesurée de recours à l'emprunt sur la période, la collectivité doit faire face à un endettement très lourd, contraignant ses marges de manœuvre en matière d'investissement sur le long terme. L'encours de la dette par habitant de la commune (4 348 €/hab.) était largement supérieur à la moyenne de strate (842 €/hab.) en 2018.

graphique 6 : Encours de dette par habitant par rapport à la moyenne de la strate

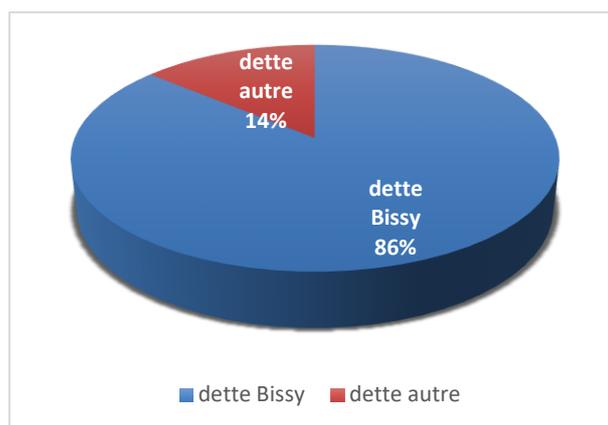


© JDN 2019

Source : journal du Net d'après le Ministère de l'économie

La dette de la commune est alourdie par l'emprunt de 21,5 M€ contracté auprès de la Caisse française de financement le 18 juin 2007 pour l'acquisition de la résidence étudiante de Bissy. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'encours de cet emprunt était de 18,8 M€ ; la dette issue de l'acquisition de cette résidence représentait 86 % de la dette.

**graphique 7 : Répartition de la dette selon son origine**



Source : état de la dette

### 3.2.3.2. Une capacité de désendettement difficilement soutenable

La capacité de désendettement<sup>9</sup> était de 42,7 ans en 2018, soit une valeur largement supérieure au seuil d'alerte compris entre 11 et 12 années, retenu par les juridictions financières.

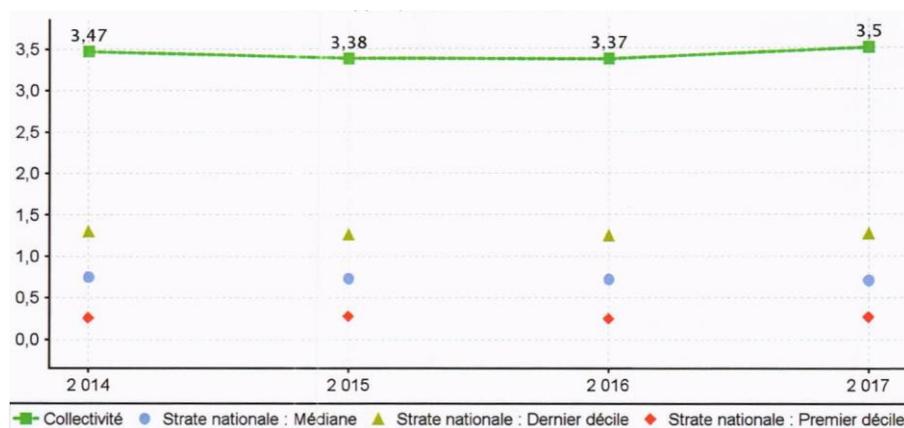
**tableau 24 : Capacité de désendettement**

	2014	2015	2016	2017	2018
Capacité de désendettement du budget principal en années (dette/CAF brute du budget principal)	29,0	32,3	30,4	45,2	42,7

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Entre 2014 et 2018, la commune n'a souscrit que trois emprunts dont un en 2017 de 840 000 € et un autre en 2018 de 300 000 €. Ces derniers détériorent toutefois encore son ratio d'endettement<sup>10</sup>, déjà plus de deux fois supérieur au dernier décile de la strate.

**graphique 8 : Ratio d'endettement en année(s) de produits réels de fonctionnement**



Source : données de la direction générale des finances publiques

<sup>9</sup> Rapport entre l'épargne et de la dette. La capacité de désendettement désigne le nombre d'années (théorique) nécessaire pour rembourser intégralement la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute.

<sup>10</sup> Encours de dette/produits réels de fonctionnement.

### 3.3. Situation bilancielle

La mesure de l'équilibre financier de la commune peut s'effectuer à travers trois indicateurs : le fonds de roulement net global, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

#### 3.3.1. Le fonds de roulement mobilisé pour financer l'investissement

Le fonds de roulement net global de la commune positif sur toute la période est orienté à la baisse (- 40 %). Il a été mobilisé en 2016 et 2017, pour financer de nouveaux investissements. En 2018, il n'était plus que la moitié de celui des collectivités de la même strate (150 €/hab. pour Saint-Clément-de-Rivière contre 335 €/hab. pour la moyenne de la strate), malgré l'absorption du budget annexe « assainissement », avant le transfert de cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale.

tableau 25 : Évolution du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne	Variation sur la période
Dotations, réserves et affectations	22 232 500	23 323 218	24 090 024	24 870 714	30 608 089	8,3 %	38 %
+/- Différences sur réalisations	1 768 168	1 768 168	1 774 253	1 915 454	1 915 454	2,0 %	8 %
+/- Résultat (fonctionnement)	475 169	391 090	412 246	187 381	300 859	- 10,8 %	- 37 %
+ Subventions	5 325 702	5 345 561	5 345 561	5 375 172	6 696 619	5,9 %	26 %
<i>dont subventions transférables</i>	0	0	0	0	1 276 777		
<i>dont subventions non transférables</i>	5 325 702	5 345 561	5 345 561	5 375 172	5 419 843	0,4 %	2 %
= Ressources propres élargies	29 801 538	30 828 036	31 622 084	32 348 721	39 521 020	7,3 %	33 %
+ Dettes financières (hors obligations)	22 529 823	22 075 457	21 644 593	22 069 246	25 965 723	3,6 %	15 %
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>52 331 361</b>	<b>52 903 494</b>	<b>53 266 678</b>	<b>54 417 967</b>	<b>65 486 743</b>	<b>5,8 %</b>	<b>25 %</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	48 199 958	48 744 799	48 994 582	50 275 757	63 164 367	7,0 %	31 %
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	0	0	0	0	23 980		
<i>dont immobilisations corporelles</i>	48 099 958	48 644 799	48 894 582	50 175 757	63 040 387	7,0 %	31 %
<i>dont immobilisations financières</i>	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	0,0 %	0 %
+ Immobilisations en cours	1 342 779	1 412 469	1 781 164	2 190 446	849 328	- 10,8 %	- 37 %
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	1 532 849	1 532 849	1 532 849	1 532 849	717 759	- 17,3 %	- 53 %
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>51 075 586</b>	<b>51 690 117</b>	<b>52 308 595</b>	<b>53 999 051</b>	<b>64 731 454</b>	<b>6,1 %</b>	<b>27 %</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>1 255 776</b>	<b>1 213 377</b>	<b>958 083</b>	<b>418 915</b>	<b>755 289</b>	<b>- 11,9 %</b>	<b>- 40 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	80,1	75,7	61,3	26,3	46,7	- 12,7 %	- 42 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

#### 3.3.2. Les conséquences de la clôture du budget annexe « assainissement » sur le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le besoin en fonds de roulement négatif jusqu'en 2016, complétait le fonds de roulement pour constituer un niveau de trésorerie élevé. En 2018, suite à la clôture du budget annexe assainissement, le besoin en fonds de roulement s'est accru mais il est couvert par le fonds de roulement.

La trésorerie a par conséquent baissé de 85,66 % sur la période. Rapportée aux charges de gestion courante, elle est passée de 224,8 jours en 2014 à 31,2 jours en 2018. Son niveau reste satisfaisant au regard du délai règlementaire de paiement des créanciers<sup>11</sup>.

La collectivité n'a recours à aucune ligne de trésorerie sur la période.

**tableau 26 : État de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 255 776	1 213 377	958 083	418 915	755 289	- 11,9 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 2 266 925	- 3 386	- 1 221 592	51 296	250 455	- 42,3 %
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>3 522 701</b>	<b>1 216 762</b>	<b>2 179 675</b>	<b>367 619</b>	<b>504 834</b>	<b>- 38,5 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	224,8	75,9	139,5	23,1	31,2	- 39,0 %
<i>dont trésorerie active</i>	3 522 701	1 216 762	2 179 675	367 619	504 834	- 38,5 %
<i>dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

## 4. LES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1. Le nouveau régime indemnitaire

#### 4.1.1. Un régime reposant sur une délibération imprécise

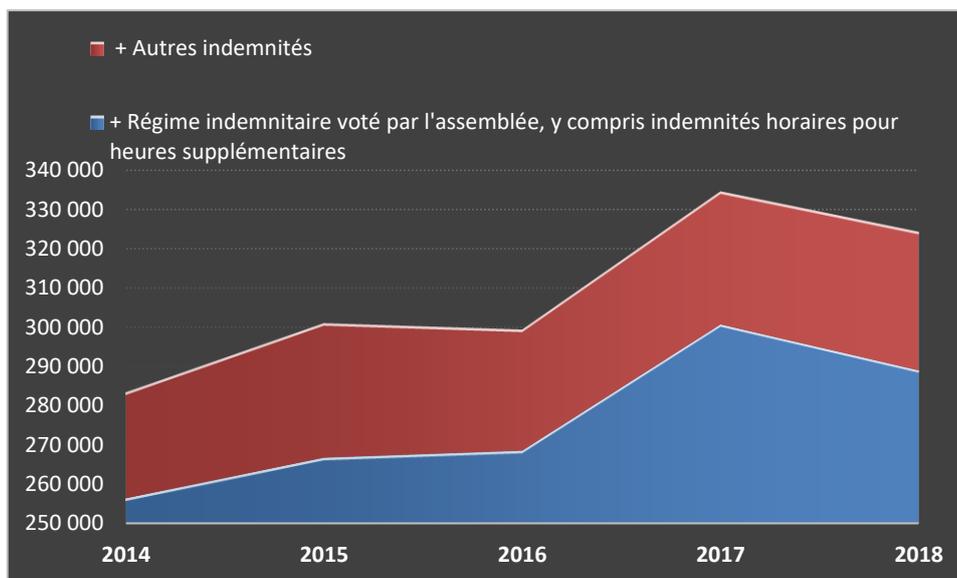
Le régime indemnitaire a été modifié en janvier 2017 avec la mise en place du Rifseep<sup>12</sup>. Sur la période de contrôle, deux régimes indemnitaires se sont donc succédé, le premier en vigueur entre 2014 et janvier 2017, le second à compter de janvier 2017<sup>13</sup>. La mise en place du Rifseep a eu des incidences financières pour la commune et a participé aux dissensions ayant conduit le maire, M. Cayzac, à démissionner.

<sup>11</sup> Le délai règlementaire de paiement des créanciers est de 30 jours.

<sup>12</sup> Décret n° 2014-513 portant création d'un Rifseep dans la fonction publique de l'État.

<sup>13</sup> Délibération du 11 janvier 2017.

graphique 9 : Évolution du régime indemnitaire



Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

La procédure d'instauration du Rifseep a été respectée. Le comité technique a été saisi le 20 décembre 2016 du projet avant l'adoption par l'assemblée délibérante de la délibération fixant les modalités d'attribution des primes.

Ce nouveau dispositif indemnitaire a vocation à se substituer, pour les grades pouvant en bénéficier, à l'ensemble des primes et indemnités versées et se compose de deux primes : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA). La délibération prise doit être adaptée aux spécificités de chaque collectivité, et fixer les groupes de fonctions. Elle doit permettre d'établir une cotation en tenant compte du niveau de responsabilité et d'expertise du poste et de l'expérience professionnelle. Chaque poste doit être positionné dans les groupes.

La délibération du 11 janvier 2017 instaure l'IFSE en fonction de 11 groupes, quatre groupes pour la catégorie A, cinq groupes pour la catégorie B et deux groupes pour la catégorie C, reprenant les groupes instaurés au niveau de l'État. Elle fixe les montants maximum d'IFSE attribués par la collectivité pour ces différents groupes, en reprenant les montants maximums retenus dans la fonction publique d'État. Les montants planchers ne sont toutefois pas définis. La délibération prévoit aussi la mise en place du CIA, lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent, conformément au décret du 20 mai 2014. Les montants maximums de CIA fixés pour les différents groupes respectent eux la recommandation de la circulaire du 5 décembre 2014<sup>14</sup>.

La chambre constate que la délibération votée ne permet pas de rattacher les postes aux groupes de fonction. Elle ne garantit pas que les agents appartenant au même groupe bénéficient du même montant d'IFSE. Chaque poste de la collectivité devrait être inséré dans un organigramme et affecté d'une cotation.

Cette délibération ne garantit pas non plus la bonne information de l'assemblée délibérante qui ne dispose d'aucun moyen de contrôle sur les montants individuels attribués par l'autorité

<sup>14</sup> La circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du Rifseep recommande que le montant maximal du CIA n'excède pas 15 % du plafond du Rifseep pour les corps et emplois fonctionnels relevant de la catégorie A, 12 % pour ceux relevant de la catégorie B et 10 % pour ceux de la catégorie C.

territoriale. Or le maire a attribué des IFSE et des CIA générateurs de fortes disparités entre les agents.

La modification du régime indemnitaire a ainsi conduit à augmenter le régime indemnitaire de trois agents à hauteur de 50 k€, avec des taux de progression variant de + 59 % à + 114 %. À l'issue de ces nouvelles attributions, la rémunération globale du DGS, est supérieure à celle de son prédécesseur malgré un traitement indiciaire de base inférieur.

**tableau 27 : Bénéficiaires du Rifseep**

2016		2017		ÉVOLUTION 2016-2017	
Part	Variable	Part	Variable	Variable	Différentiel
Directrice adm et financière crèche	11 963	Directrice adm et financière crèche	25 246	111 %	13 283
DGS	24 821	DGS	53 010	114 %	28 189
DRH	14 804	DRH	23 518	59 %	8 714
					50 186

Source : documents de la collectivité

L'abondement de ces parts variables pour trois agents a entraîné des tensions conduisant à la démission de deux d'entre eux dont le DGS. Le troisième (directeur des ressources humaines) est depuis en arrêt maladie et en contentieux avec la collectivité.

La chambre relève par ailleurs que les attributions du CIA, pour les autres agents, ont permis de compenser la suppression de la prime de fin d'année du précédent régime indemnitaire et n'ont pas été définies en fonction de la manière de servir des agents, contrairement aux textes applicables, l'attribution du CIA devant être liée à l'évaluation professionnelle des agents.

Ce nouveau régime indemnitaire aboutit à reconduire les primes antérieures et à accroître les différences de rémunération au bénéfice de quelques agents.

#### **4.1.2. L'application erronée du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel à certains corps**

Ce nouveau dispositif indemnitaire a vocation à se substituer, pour les grades pouvant en bénéficier, à l'ensemble des primes et indemnités versées antérieurement. La délibération du 11 janvier 2017 a instauré ce régime pour tous les agents titulaires, stagiaires ou contractuels ayant une ancienneté de plus de six mois au sein de la commune. Elle énumère les cadres d'emploi pour lesquels ce régime indemnitaire sera appliqué, dont les infirmiers en soins généraux.

Or, les infirmiers en soins généraux ne pouvaient bénéficier du régime du Rifseep au 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'application de ce nouveau régime indemnitaire à leur corps a en effet été reportée au 31 décembre 2019 pour cause de réexamen au sein du corps d'État équivalent. C'est ainsi à tort que la délibération du 11 janvier 2017 vise ce corps et que la collectivité a octroyé à une infirmière, une IFSE et un CIA au titre des années 2017 et 2018, jusqu'à sa radiation des cadres au 1<sup>er</sup> novembre 2018 pour un montant de 22 200 € en 2017 et de 14 293 € en 2018.

### Recommandations

3. Adopter une délibération relative au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel avec une cotation des postes en lien avec l'organigramme. *Non mise en œuvre.*

4. Émettre des titres de recettes pour récupérer les sommes indûment perçues au titre du régime indemnitaire par un agent dans la limite des règles de prescription. *Non mise en œuvre.*

## 4.2. Une durée de travail inférieure à la durée légale

La durée annuelle du travail était fixée, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2001, à 1 600 heures. Depuis 2004, par solidarité avec les personnes âgées, le temps de travail a été augmenté de sept heures annuelles, soit une durée légale de 1 607 heures par an.

Dans la collectivité, si les congés annuels sont réglementairement fixés à 25 jours augmentés de jours dits « de fractionnement » (deux jours maximum), s'ajoutent à ces congés entre deux et cinq jours supplémentaires sur la période sous revue dits « ponts offerts » et « journées du maire ». La justification et la délibération concernant ces journées n'ont pas été présentées.

**tableau 28 : Temps de travail**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
durée annuelle de travail	1607h	1607h	1607h	1607h	1607h	1607h
Nbre de jours	365	365	365	365	365	365
journées de repos hebdomadaires	104	104	104	104	104	104
jours fériés maximum	10	10	10	10	10	10
jours de congés annuels	25	25	25	25	25	25
autres congés						
dont fractionnement	2	2	2	2	2	2
dont RTT max si 39H	23	23	23	23	23	23
dont Ponts offerts	2,5	1,5	1,5	1	3	1
dont journées du maire	1	1	1	1	1	1
soit durée réelle du travail	1568,5	1575,5	1575,5	1579	1565	1579

Source : données de la collectivité

L'attribution de ces jours supplémentaires de congé contribue à diminuer le volume global du temps de travail des personnels de la collectivité. Sur la période, le temps de travail annuel réel varie de 1 565 heures à 1 579 heures.

Le nombre d'heures travaillées perdues, en 2019, représente 2 092 heures soit 1,3 équivalent temps-plein (ETP).

**tableau 29**

	<b>Agents</b>
Nombre d'agents ETP	74,7*
Décompte annuel (selon collectivité)	1 579
Volume d'heures de travail perdues	1 607 - 1 579 = 28 28 x 74,7 = 2 092
Correspondance en ETP	1,3

\*selon bilan social au 31 décembre 2017

La chambre recommande à la collectivité de respecter la durée légale du travail de 1 607 heures.

**Recommandation**

**5. Respecter la durée légale du travail de 1 607 heures. *Non mise en œuvre.***

**4.3. L'absentéisme : une hausse incontrôlée**

Le nombre de jours d'absence a progressé de près 89 % entre 2014 et 2018. Si les absences pour longue maladie, longue durée, les congés maternité et les accidents de service ont connu des évolutions très variables sur la période, les congés pour maladie ordinaire représentent 68 % des absences, tous motifs confondus. Leur nombre est en très forte augmentation (+ 211 %), avec un pic en 2017. L'année 2018 marque un léger repli à rattacher à l'instauration du jour de carence au 1<sup>er</sup> janvier.

**tableau 30 : Absences dans la collectivité**

Absences en jours	2014	2015	2016	2017	2018	Au 1 <sup>er</sup> novembre 2019	Variation sur la période 2014-2018
Maladie ordinaire	477	800	1207	1658	1485	1619	211,32 %
Longue maladie, longue durée	502	365	366	532	363	0	- 27,69 %
Accident du travail	0	120	8	29	45	219	
Maternité, paternité, adoption	28	0	54	226	14	0	- 50,00 %
Jours totaux d'absences	1007	1285	1635	2445	1907	1838	89,37 %
ETP au 1 <sup>er</sup> janvier	52,52	54,34	55,68	58,7	59,77	59,34	
Absences par agent et par an	19,2	23,6	29,4	41,7	31,9	31,0	66,40 %
Absences pour congés ordinaires par agent et par an	9,1	14,7	21,7	28,2	24,8	27,3	173,56 %

Source : données de la commune

Le nombre de jours d'absence moyen par agent est passé de 19,2 jours en 2014 à 31,9 jours en 2018, avec un pic à 41,7 jours en 2017. Le nombre de jours d'absences ordinaires par agent est passé de 9,1 jours par agent en 2014 à 24,8 jours par agent en 2018, soit l'équivalent de 6,75 ETP, traduisant un malaise au travail qui paraît trouver son origine dans les conditions de mise en place du Rifseep.

Sur la même période, les effectifs de la collectivité ont évolué à la hausse dans les mêmes proportions (+ 7,25 ETP). Cette augmentation des effectifs a été absorbée par le poids de l'absentéisme.

Ces chiffres sont très supérieurs aux moyennes nationales. Selon l'étude de la Sofaxis<sup>15</sup> le nombre d'absences pour chaque agent territorial s'établit en moyenne à 26 jours (12 jours pour la maladie ordinaire, 8 jours pour la longue maladie/longue durée, 4 jours pour l'accident du travail et 2 jours pour la maternité).

La chambre a calculé par approche le coût direct pour la collectivité des absences pour maladie ordinaire recensées au cours de l'année 2018. À partir du montant annuel des dépenses de personnel (rémunérations + charges sociales), rapporté aux effectifs en ETP, il est possible de déterminer un coût chargé par ETP et par an<sup>16</sup>. Il en ressort que le coût total de l'absentéisme peut

<sup>15</sup> Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales en novembre 2016.

<sup>16</sup> Total 02-assurance du personnel et médecine du travail et fonds nationaux de compensation = 2 323 710 / 59,77 ETP = 38 877.

être évalué à 262 419 € en 2018, soit un montant équivalent à la diminution de la dotation globale de fonctionnement entre 2015 et 2018.

**tableau 31 : Calcul du coût théorique de l'absentéisme en 2018**

Coût théorique de l'absentéisme	2018
Nombre de jours d'arrêts maladie ordinaires	1 485
Nombre de jours travaillés par ETP	220
Nombre ETP	6,75
Coût moyen d'un emploi chargé	38 877
Coût total de l'absentéisme pour maladie ordinaire	262 419 €

*Source : données de la commune*

Il faut également tenir compte des coûts indirects induits par le recrutement d'un remplaçant (dont la rémunération s'ajoute à la rémunération de l'agent absent), la désorganisation des services (missions non remplies qui doivent être assumées par d'autres agents) ou encore la perte de qualité du service rendu.

La collectivité doit, dès lors, mettre en place un dispositif de prévention de l'absentéisme prenant notamment en compte les risques psycho-sociaux, en développant des formations auprès de l'encadrement. Elle peut également développer les mécanismes incitatifs : le Rifseep a été instauré mais le CIA ne repose pas sur l'implication des agents, or il pourrait être un levier incitatif pour augmenter le temps de présence des agents. Enfin, la chambre relève l'absence de système de contrôle médical des absences pour maladie.

#### **4.4. Les recrutements : le non-respect du principe d'égal accès à l'emploi public**

##### **4.4.1. Un tableau des emplois non mis à jour**

Le tableau des emplois précise les grades ou emplois et la catégorie concernée ainsi que leur nombre (en emplois physiques et en ETP).

Au 31 décembre 2018, le tableau des emplois de la commune affichait 104 emplois budgétaires, pour 53 emplois pourvus. Ainsi en 2019, la collectivité disposait de 51 emplois budgétaires non pourvus.

La réglementation impose de mettre à jour le tableau des emplois une fois par an, au moment du vote du budget. Une collectivité doit être en mesure de se référer à un tableau à jour tout au long de l'année, en fonction des différentes créations, suppressions ou modifications des emplois. En l'espèce, le tableau des emplois n'est mis à jour que pour les créations d'emplois, aucune suppression n'est opérée sur la période. Cette gestion lacunaire du tableau des emplois budgétaires limite le pouvoir de contrôle de l'assemblée délibérante.

#### **4.4.2. Des recrutements directs à la publicité insuffisante**

L'article 22 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 a institué une procédure de recrutement direct qui dispense des procédures de concours et de liste d'aptitude les candidats aux emplois pour la catégorie C.

La chambre relève qu'en 2017, le bilan social fait état de ce que 100 % des recrutements relèvent de la procédure de recrutement direct.

En 2018, sur sept recrutements intervenus, aucun ne concerne un fonctionnaire arrivant de l'extérieur suite à une mutation ou à une réussite au concours. L'ensemble des postes d'adjoints administratifs ou techniques sont pourvus par des agents occupant un poste de contractuel dans la collectivité et stagiairisé. De la même manière, les postes d'agent de maîtrise sont pourvus par des personnels adjoints techniques déjà présents dans la collectivité.

Si la collectivité a procédé aux formalités de publicité, en établissant une déclaration de création ou de vacance de poste auprès du centre départemental de gestion, le délai de publication est court (environ un mois, voire moins) et inférieur à la durée minimum retenue comme satisfaisante par la jurisprudence (quatre mois). La collectivité ne procède à aucune publicité sur des sites extérieurs. Ce faisant, restreignant la durée et la variété des supports de publicité, elle ne reçoit pas ou peu de candidatures de fonctionnaires titulaires et ne recrute que des personnels contractuels en poste. Elle limite ainsi la liberté et l'égalité d'accès aux emplois publics.

#### **4.4.3. Le recrutement de la compagne du directeur général des services illustratif d'un conflit d'intérêts**

Les conditions du recrutement de la compagne du DGS, pour exercer au sein du CCAS (qui bénéficie d'une subvention communale), son niveau de rémunération et son positionnement évolutif au sein de la structure apparaissent constitutifs d'un conflit d'intérêts.

Infirmière, elle a été recrutée initialement pour un contrat à durée déterminée courant du 24 juillet 2015 au 31 octobre 2015 sur la base des dispositions de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 (n° 84-53), pour faire face à un besoin ponctuel. Elle a ensuite bénéficié d'un second contrat conclu au titre de de l'article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, réservé aux travailleurs reconnus handicapés pour une durée d'un an du 1<sup>er</sup> novembre 2015 au 31 octobre 2016. Elle a été titularisée infirmière en soins généraux le 1<sup>er</sup> novembre 2016 puis placée en congé maladie ordinaire à compter du 4 juillet 2018 avant de démissionner le 1<sup>er</sup> novembre 2018. Lors de son premier recrutement, son concubin, était déjà en poste dans la collectivité. Il occupait au 1<sup>er</sup> octobre 2015, lors de la conclusion de son second contrat, le poste de DGS, ayant autorité sur tous les services administratifs, y compris le service des ressources humaines.

Ce recrutement appelle les observations suivantes :

- Mme X... a été recrutée sur un poste d'infirmière en soins généraux qui ne figurait pas au nombre des emplois de la collectivité, il a été créé par une délibération du 4 septembre 2015, soit postérieurement au début du premier contrat qui n'a été précédé d'aucune déclaration de vacance de poste ;
- une déclaration de vacance de poste a été publiée le 8 septembre 2015, pour un poste d'infirmière en crèche, assistant la directrice de la crèche. Aucune candidature n'a été

enregistrée et le poste a été pourvu le 1<sup>er</sup> novembre 2015 par Mme X..., soit après un délai de publication de moins de deux mois.

La chambre relève que la crèche de Saint-Clément-de-Rivière accueillant moins de 40 enfants, ne peut avoir comme directrice qu'un agent ayant le statut d'éducatrice de jeunes enfants ou puéricultrice. La crèche municipale recrute de fait habituellement des éducatrices ou des puéricultrices, et des emplois budgétaires correspondant à ces postes étaient vacants lors du recrutement de Mme X...

Alors que la déclaration de vacance de poste évoque des missions liées à la santé et à l'accueil des enfants, et accessoirement une assistance aux missions de la directrice, la fiche de poste litigieuse retrace des missions régulières d'ordre administratif ayant trait au bon fonctionnement administratif et financier de la structure et aux relations avec les tiers. Les missions de soins ne sont qu'occasionnelles. Le choix de positionner une infirmière sur ce type de poste est d'autant moins justifié<sup>17</sup>.

Alors qu'antérieurement au recrutement cette infirmière, la crèche était dirigée par une directrice assistée d'une directrice adjointe la secondant, à compter de l'arrivée de Mme X..., la répartition des fonctions et l'organigramme ont été modifiés. Suite à la démission de cette dernière (un mois avant que son conjoint DGS soit déchargé de ses fonctions) l'organigramme a retrouvé une présentation traditionnelle avec une directrice et une directrice adjointe.

Durant la période de présence de Mme X... au sein des effectifs de la crèche, l'organigramme mentionnait deux directrices, l'une chargée de la petite enfance et une seconde chargée des questions administratives et financières. Ainsi dans une structure de 12 personnes coexistaient deux directrices, sans lien hiérarchique, ce qui a constitué une source de tension. Cet organigramme a permis de contourner l'impossibilité de placer Mme X... sur le poste de directrice de crèche. Il est par ailleurs en début d'année 2016 en contradiction avec sa fiche de poste (ce n'est qu'à compter d'avril 2016 que son poste a été requalifié de directrice administrative et financière<sup>18</sup>).

La rémunération octroyée à Mme X... durant sa présence sur le poste est très largement supérieure à celle attribuée aux directrices adjointes précédentes et même aux directrices. En 2017, sa rémunération est de 19 035 € supérieure à celle de la directrice. Cette même année, elle représentait près du double de celle de la directrice présente pendant cinq ans dans la structure sans qu'aucun changement ni aucune augmentation significative dans l'activité de la crèche ne permettent de le justifier.

Par ailleurs Mme X... a bénéficié d'un régime indemnitaire généreux et indu à compter de 2017.

---

<sup>17</sup> La PMI, dans son rapport du 18 mars 2016, rend compte d'une part de la difficulté rencontrée par le binôme de direction pour définir son rôle respectif, et d'autre part de l'absence de réalisation par l'infirmière des missions de soin ayant justifié son recrutement.

<sup>18</sup> Le courrier du 7 avril 2017 adressé aux parents des enfants de la crèche, et aux élus répondant à la polémique locale née de la création de ce poste atteste des difficultés politiques et de gestion suscitées par cette modification d'organisation ayant consisté à nommer une directrice administrative et financière dans une crèche de 12 agents.

**tableau 32 : Rémunération des directrices et directrices adjointes de crèche**

Rémunération Annuelle								
fonction	qualification	période	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Directrice	EJE	05/2011 au 31/05/2016	28 400 €	29 400 €	3875€ durée 5 mois			
Directrice	puéricultrice	10/2016 au 15/10/2019			10 746 € durée : 4 mois	32 289 €	33 053 €	25 797 € durée:9 mois
Directrice	EJE	01/2018 à ce jour					20 939 €	20 667 €
Directrice adjointe	puéricultrice	02/2013 au 31/08/2015	21 851 € durée: 12 mois	17 670 € durée: 9 mois				
Directrice adjointe	INFIRMIERE	24/08/2015 au 1/11/2018		10 821 € durée: 4 mois	36 561 €	51 324 €	36 916 € durée: 10 mois	
Directrice adjointe	puéricultrice	10/2019 à ce jour						2 823 € durée: 1 mois

Source : données de la collectivité

Enfin, Mme X... a bénéficié de notations particulièrement élogieuses de son supérieur hiérarchique direct, le DGS de la collectivité intervenant par délégation du maire. Or en 2015 et 2016, sa fiche de poste retenant des fonctions de directrice adjointe, son évaluation aurait dû être réalisée par la directrice, et non par le DGS. En 2017, si sa fiche de poste mentionne des fonctions de directrice administrative et financière, conformément à l'organigramme, le DGS aurait dû confier son évaluation à une tierce personne pour ne pas se retrouver en situation de conflit d'intérêts<sup>19</sup> (tant pour le recrutement que pour la gestion de l'emploi).

#### 4.5. Des avantages en nature des emplois de direction non autorisés

La collectivité a mis à disposition de ses deux premiers DGS sur la période, un véhicule de fonction sans délibération préalable de son conseil municipal, ni décision individuelle d'attribution.

Le remisage du véhicule au domicile en fin de journée et même durant les congés, et son utilisation systématique pour les trajets domicile-travail constituent un faisceau d'indices d'un usage privatif du véhicule.

Les avantages en nature tirés de l'attribution de ce véhicule n'ont fait l'objet d'aucune déclaration alors qu'ils doivent être évalués à partir du coût global du véhicule (location, entretien, assurance, carburant)<sup>20</sup>.

**tableau 33 : Coût de la location de la voiture de fonction du directeur général des services**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
M. A...	3672	2754				
M. B...		918	3 672	3 672	1 782	
M. C...						néant

Source : réponse de la collectivité

<sup>19</sup> Conflit d'intérêts : situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions par un agent public.

<sup>20</sup> L'article 3 de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature prévoit : « l'avantage en nature constitué par l'utilisation privée du véhicule est évalué, sur option de l'employeur, sur la base des dépenses réellement engagées ou sur la base d'un forfait annuel estimé en pourcentage du coût d'achat du véhicule ou du coût global annuel comprenant la location, l'entretien et l'assurance du véhicule en location ou en location avec option d'achat, toutes taxes comprises ».

## Recommandation

**6. Délibérer sur les conditions d’attribution des véhicules de fonction. *Non mise en œuvre.***

## **5. LE CAMPUS DE BISSY : UN PROJET N’AYANT PAS REMPLI SES OBJECTIFS**

### **5.1. L’historique de l’acquisition du campus**

#### **5.1.1. Un campus universitaire sans école**

Fondé en 1987, le campus de Bissy était à l’origine un campus universitaire privé associant, autour d’une école d’enseignement supérieur (l’école supérieure d’action et de recherche commerciales<sup>21</sup>), des logements, un parc ainsi que des équipements sportifs.

Il a été acquis par la commune le 31 décembre 2007 pour un montant de 21 360 000 €. Il se compose de trois sous-ensembles dénommés Bissy 1, Bissy 2 et Bissy 3. Le premier est constitué de cinq bâtiments comportant 207 logements. Le second dispose de trois bâtiments regroupant 154 logements. La partie dite Bissy 3 accueille une pinède sans construction. La collectivité a acquis toutes les infrastructures d’hébergement à l’exclusion de l’école.

À la rentrée 2015, l’école a quitté définitivement le site pour s’installer à Montpellier, arguant de son enclavement et du vieillissement du bâtiment de l’école.

Ce déménagement a eu un impact négatif sur le taux d’occupation des logements de la résidence qui a chuté de 90 % en 2014 à 73 % en 2017. Le campus est en effet éloigné des transports en commun<sup>22</sup>, pénalisant les étudiants et les potentiels locataires, et les établissements d’enseignement supérieur de Montpellier sont peu accessibles. Bien que proche de l’agglomération montpelliéraine (à 3 km de la faculté de médecine), le campus était vacant à plus de 25 % en 2017.

**tableau 34 : Taux d’occupation de la résidence de Bissy**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Taux d’occupation	89,23 %	88,33 %	77,03 %	72,95 %	80,03 %	93,29 %

*\*données provisoires*

*Source : CRC, d’après les données fournies par la collectivité*

Les locaux de l’ex-école étant privés, le propriétaire n’a aucun engagement envers la collectivité pour rechercher une nouvelle école. Ils sont actuellement loués à une société de production pour le tournage d’une série.

En acquérant ce campus conçu pour accueillir les étudiants de l’école sans conclure de partenariat avec celle-ci ou avec d’autres établissements de formation, la collectivité a pris un risque financier et économique. Si aujourd’hui, en 2019, elle a réussi à augmenter le taux

<sup>21</sup> École privée de commerce, communication et marketing.

<sup>22</sup> La commune de Saint-Clément-de-Rivière s’est retirée en 2011 de la communauté d’agglomération montpelliéraine et ne dispose donc pas de transports en commun collectifs vers Montpellier au même titre que les autres communes de l’agglomération, mais seulement de bus Hérault transport à la fréquence réduite.

d'occupation du campus grâce à une politique de communication renforcée, l'absence d'école constitue un handicap structurel.

### **5.1.2. Une requalification du campus en logements sociaux inaboutie**

La collectivité a acquis la résidence Bissy avec comme objectif de convertir les 355 appartements en logements sociaux étudiants afin de respecter les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), sans avoir à construire de nouveaux logements sur son territoire. Elle voulait ainsi limiter l'emprise foncière de nouvelles constructions et l'accueil de nouvelles populations générant des coûts supplémentaires.

Si jusqu'en 2013, la commune devait disposer de 20 % de logements sociaux<sup>23</sup>, elle ne disposait alors que d'un seul logement social. Le prélèvement acquitté au titre de la loi SRU sur la période a été majoré de 100 %.

Le taux de logements sociaux a été relevé à 25 % à compter de 2014<sup>24</sup>. En 2015, l'inventaire établi par le préfet de l'Hérault décomptait 68 logements sociaux au lieu de l'objectif de 518 logements. 67 logements sociaux sont situés dans la résidence de Bissy. À compter de 2018, 70 logements supplémentaires de la résidence Bissy I ont été qualifiés en logements sociaux. La résidence Bissy II reste toutefois exclue des projets de conventionnement.

Ainsi la commune n'a pas atteint l'objectif ayant guidé l'acquisition de la résidence. En 2019, le taux de logements sociaux de la commune était de 7,53 %, très en-deçà du seuil de la loi SRU, et surtout les logements de la résidence n'ont été conventionnés qu'à hauteur de 39 %, soit 137 logements sur 355.

La collectivité explore d'autres pistes pour atteindre le seuil de la loi SRU. Elle a déjà programmé la construction de 34 logements sociaux et le plan local d'urbanisme en cours de concertation prévoit la construction de 210 logements sociaux supplémentaires. Ces projets seront toutefois insuffisants pour respecter le seuil de 25 % de logements sociaux. Ayant fondé toute sa politique de logements sociaux sur le site de Bissy, la collectivité a pris un retard conséquent qu'elle ne parvient pas à combler.

---

<sup>23</sup> Article 55 de la loi SRU.

<sup>24</sup> Article 27 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite « loi Duflot ».

**tableau 35 : Taux de logements sociaux et prélèvement au titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain 2008-2019**

<b>Année du paiement du prélèvement</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Taux de logements sociaux imposé	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %
Nombre de logements sociaux à atteindre	412	412	382	416	419	419	525	518	534	545	556	554
Logements sociaux de Bissy	0	0	0	0	0	0	67	67	67	67	137	137
Ensemble des logements sociaux de la commune	1	1	1	1	1	1	68	68	68	97	167	167
% de logements sociaux de la commune	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %	3,24 %	3,28 %	3,18 %	4,45 %	7,51 %	7,53 %
Logements manquants	411	411	381	415	418	418	450	450	466	448	389	387
<b>Prélèvement SRU (en €)</b>	<b>109 239</b>	<b>183 830</b>	<b>196 710</b>	<b>219 593</b>	<b>147 863</b>	<b>152 928</b>	<b>174 620</b>	<b>88 827</b>	<b>93 811</b>	<b>118 715</b>	<b>107 079</b>	<b>109 180</b>

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité et arrêtés préfectoraux

## **5.2. L'exploitation déficitaire du campus**

### **5.2.1. Un déséquilibre s'aggravant**

Depuis l'acquisition du campus de Bissy, deux périodes se succèdent.

Sur la période 2008-2012, le fonctionnement présentait un excédent cumulé de 56 k€. Les loyers couvraient les dépenses d'exploitation, y compris les charges financières. Durant ces cinq premières années d'exploitation la commune a réalisé peu de travaux sur la résidence (moins de 50 k€ en moyenne annuellement).

À compter de 2013, la résidence a affiché un déficit d'exploitation qui s'est accru rapidement, passant de - 150 k€ à - 477 k€ entre 2013 et 2018, (soit + 210 %).

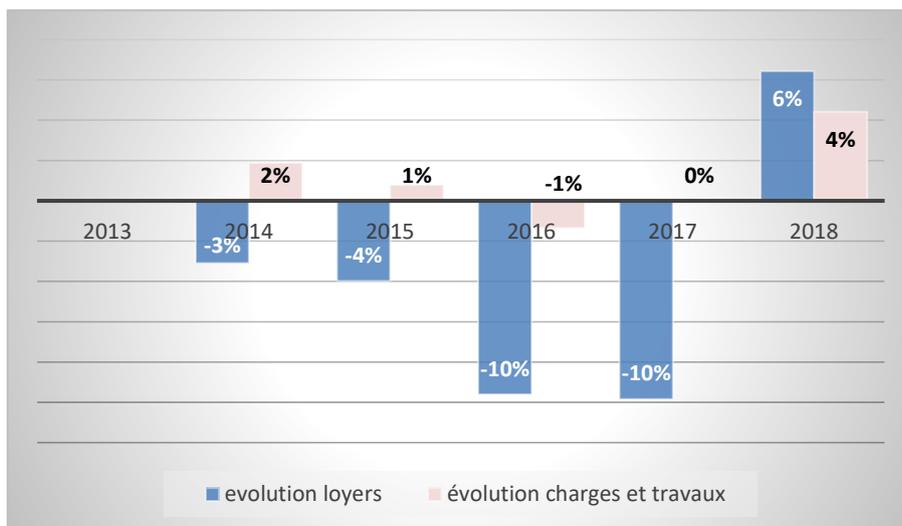
Ce déficit était occasionné par une baisse marquée des loyers conjuguée au poids des charges financières. Les loyers ont diminué de 336 k€ suite à la diminution du taux d'occupation et à la reconversion partielle des appartements en logements sociaux.

tableau 36 : Fonctionnement courant et investissement du campus de Bissy 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
<b>FONCTIONNEMENT</b>							
<b><u>FONCTIONNEMENT</u></b>							
<b><u>DÉPENSES</u></b>							
Taxes foncières	142 762	144 826	146 097	150 140	151 191	153 308	1,44 %
Frais de personnel	255 135	228 488	239 897	238 531	243 165	267 738	0,97 %
Intérêts d'emprunt	994 388	983 056	971 172	961 338	945 644	931 942	- 1,29 %
Frais de fonctionnement	309 555	271 348	283 243	262 198	272 568	335 400	1,62 %
Amortissements	199 358	199 358	199 358	199 358	199 358	199 358	
<b>TOTAL</b>	1 901 198	1 827 076	1 839 767	1 811 565	1 811 926	1 887 746	- 0,14 %
<b><u>RECETTES</u></b>							
Loyers	1 410 133	1 370 521	1 348 454	1 174 786	1 082 353	1 190 836	- 3,32 %
Charges locatives	337 311	322 887	277 684	295 081	242 913	219 650	- 8,22 %
<b>TOTAL</b>	1 747 444	1 693 408	1 626 138	1 469 867	1 325 266	1 410 486	- 4,19 %
<b><u>Excédent / déficit de fonctionnement</u></b>	<b>- 153 754</b>	<b>- 133 668</b>	<b>- 213 629</b>	<b>- 341 698</b>	<b>- 486 660</b>	<b>- 477 260</b>	<b>25,43 %</b>
<b>INVESTISSEMENT</b>							
<b><u>INVESTISSEMENT</u></b>							
<b><u>DÉPENSES</u></b>							
Travaux de bâtiments	37 858	144 826	146 097	150 140	151 191	153 308	32,28 %
Capital remboursé	229 992	241 170	252 891	265 181	278 069	291 583	4,86 %
<b>TOTAL</b>	267 850	385 996	398 988	415 321	429 260	444 891	10,68 %
<b><u>RECETTES</u></b>							
Amortissements	199 358	199 358	199 358	199 358	199 358	199 358	
<b>TOTAL</b>	199 358	199 358	199 358	199 358	199 358	199 358	
<b><u>Excédent/déficit d'investissement</u></b>	<b>- 68 492</b>	<b>- 186 638</b>	<b>- 199 630</b>	<b>- 215 963</b>	<b>- 229 902</b>	<b>- 245 533</b>	<b>29,09 %</b>
<b><u>Excédent/déficit total</u></b>	<b>- 222 246</b>	<b>- 320 306</b>	<b>- 413 259</b>	<b>- 557 661</b>	<b>- 716 562</b>	<b>- 722 793</b>	<b>26,60 %</b>
Pour mémoire : annuité emprunt	1 224 380	1 224 226	1 224 063	1 226 519	1 223 713	1 223 525	- 0,01 %
<b><u>Prélèvement loi SRU</u></b>	152 928	174 620	88 827	93 811	118 715	107 079	- 6,88 %

Source : données issues de la collectivité, d'après la comptabilité analytique

Les intérêts d'emprunt représentent 52 % des dépenses de fonctionnement de la résidence. Ils absorbaient en 2018, plus de 66 % des loyers. Ce niveau de charges financières compromet fortement un retour à l'équilibre de l'exploitation.

**graphique 10 : Taux d'évolution comparé des loyers et des frais**

Source : données issues de la collectivité

Si les charges sont globalement stables sur la période, leur montant rapporté à une unité locative (un appartement) est élevé. Les charges de personnel absorbaient 19 % des loyers en 2018 soit 754 €/an/appartement et les frais de fonctionnement généraux 24 % soit 945 €/an/appartement pour un loyer de 3 973 €/an/appartement. Ainsi, le coût moyen annuel de fonctionnement<sup>25</sup> d'un appartement en 2018 s'élevait à 2 131 € sur la période sans les charges financières, et à 5 318 € avec celles-ci.

Sept agents sont affectés exclusivement à la gestion locative et à l'entretien de la résidence, soit 11 % des ETP de la collectivité. La commune fait appel également à de nombreux intervenants pour les réparations et la mise en état des appartements et installations.

**tableau 37 : Agents affectés à la résidence de Bissy**

FONCTION	GRADE	STATUT	QUOTITÉ
Responsable technique		Contrat à durée indéterminée	1
Agent de maîtrise qualifié	C	Titulaire	1
Gardien de nuit	C	Titulaire	0,85
Responsable de la résidence		Contrat à durée indéterminée	1
Agent technique		Contrat à durée indéterminée	1
Adjoint administratif	C	Contrat à durée déterminée	1
Secrétaire d'accueil	C	Titulaire	1

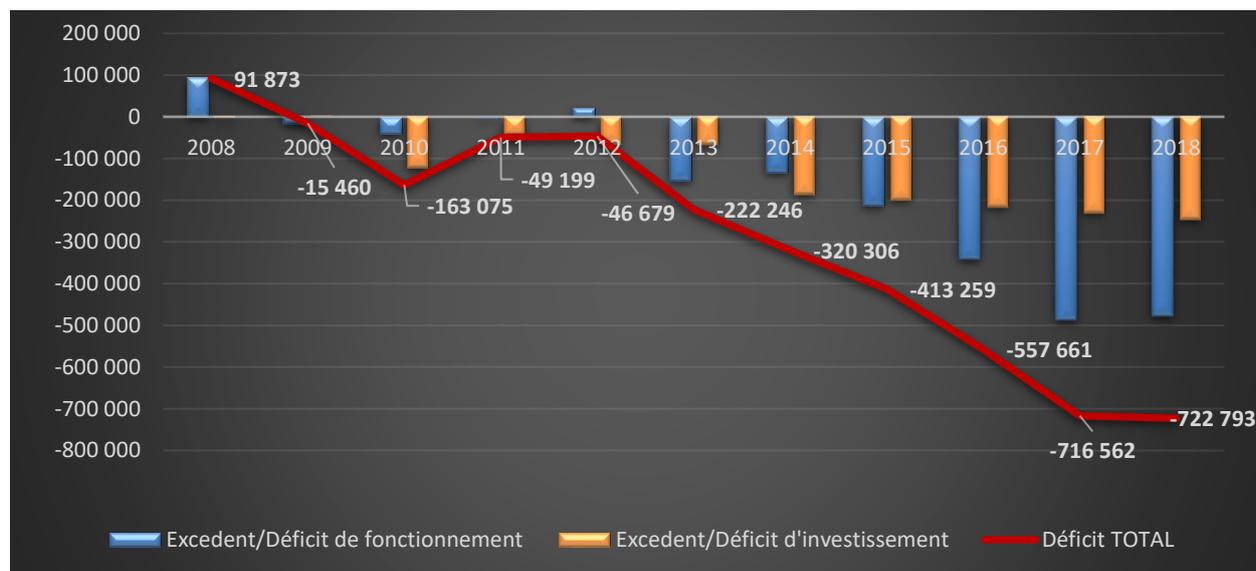
Source : CRC, d'après données de paye de la collectivité

Les dépenses d'investissement ont augmenté à compter de 2014, s'établissant à près de 150 k€ en moyenne sur la période. Ces travaux portent principalement sur la rénovation d'appartements vieillissants et des travaux de mise en sécurité et remise aux normes. Peu de travaux ont été réalisés par la commune depuis l'acquisition de la résidence, construite en 1987. L'activité a généré un déficit d'investissement annuel moyen de 230 k€ depuis 2014.

Le déficit de l'activité s'est très fortement accentué, passant de - 222 k€ en 2013 à - 722 k€ en 2018. En 2019, le déficit a diminué pour atteindre - 552 k€, grâce à un meilleur taux d'occupation des logements. Aucun élément ne laisse actuellement escompter une amélioration des résultats avant 2047, année d'échéance de l'emprunt.

<sup>25</sup> Sur la base des frais de personnel, des taxes foncières et des frais de fonctionnement de 2018 rapportés au nombre d'appartements présents sur le site, soit 355.

tableau 38 : Évolution du déficit de la structure 2008-2018



Source : CRC, d'après données analytiques de la collectivité

La collectivité est donc dans l'obligation de soutenir durablement, par les ressources fiscales ou les dotations, l'activité de cette résidence, tout en acquittant le prélèvement SRU, les logements n'ayant été que partiellement conventionnés au titre des logements sociaux.

### 5.2.2. Le poids du campus dans les charges de la collectivité

Les dépenses de fonctionnement de la résidence représentent presque un tiers des charges de la commune, restreignant ses marges de manœuvre et sa capacité à dégager un autofinancement pour investir dans ses missions traditionnelles.

tableau 39 : Part des dépenses de fonctionnement de Bissy dans le budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018
% des charges à caractère général liées à la résidence de Bissy	22,5 %	23,5 %	24,2 %	24,4 %	27,2 %
% des dépenses de personnel liées à la résidence de Bissy	10,9 %	10,9 %	10,8 %	10,9 %	11,5 %
% des dotations aux amortissements de la résidence de Bissy	65,9 %	68,3 %	66,3 %	66,4 %	65,0 %
% des charges financières liées à la résidence de Bissy	90,3 %	90,9 %	91,2 %	90,8 %	90,0 %
<b>% des charges totales de fonctionnement liées à la résidence de Bissy</b>	<b>31,9 %</b>	<b>31,5 %</b>	<b>31,8 %</b>	<b>31,2 %</b>	<b>31,9 %</b>

Source : CRC, d'après comptes de gestion et données fournies par la collectivité

Concernant les investissements, les travaux réalisés sur la résidence de Bissy ont absorbé environ 10 % des dépenses totales de la commune sur la période 2014-2018, soit 745 562 € sur 7,5 M€ de dépenses d'équipement.

### 5.3. Une opération immobilière pesant sur la dette communale

Le 21 juin 2007, le conseil municipal a autorisé le maire à souscrire un emprunt de 21 180 000 € à taux fixe de 4,86 % pour une durée de 40 ans auprès de Dexia (devenue SFIL) pour financer l'acquisition de la résidence.

Cet emprunt est onéreux et difficilement renégociable. Il a été souscrit dans le contexte de crise des « *subprimes* » aux États-Unis et de remontée des taux dans les années 2007-2008. La baisse des taux depuis ne profite toutefois pas à la collectivité, l'emprunt ayant été souscrit avec un taux fixe.

Sa durée de 40 ans amplifie l'effet négatif du taux fixe élevé dans un contexte de faible inflation. De surcroît cette durée d'emprunt, longue, pour l'acquisition d'un bien immobilier ancien affecté au logement (construction de 1987) est peu propice. L'ancienneté du bien impliquera la réalisation, durant la vie de l'emprunt, de travaux de réfection s'ajoutant au coût du prêt.

Pour 21 180 000 € de capital emprunté, la commune doit rembourser 48 825 930 €. Le coût du crédit est de 27 645 930 € sur 40 ans, soit 1,3 fois le capital emprunté. Un prêt souscrit dans les mêmes conditions mais sur une durée de 30 ans, aurait eu un coût inférieur de 8 M€<sup>26</sup> pour une annuité de plus de 145 k€ (soit + 11 %). La souscription d'un emprunt à taux variable aurait ouvert des possibilités de renégociation pour la collectivité, lui permettant de dégager des marges de manœuvre substantielles. Ainsi un emprunt souscrit en 2018 peut bénéficier d'un taux moyen pour une durée de 40 ans de 1,16 %, son coût étant de 5 M€.

**tableau 40 : Hypothèse comparative sur la durée et dans le temps pour un emprunt souscrit par la collectivité**

	<b>Emprunt contracté par la collectivité</b>	<i>Hypothèse d'un emprunt sur une durée de 30 ans au même taux</i>	<i>Hypothèse d'un emprunt de 40 ans au taux moyen de l'année 2018*</i>
Durée du prêt en années	40	30	40
Remboursements	Annuel	Annuel	Annuel
Taux d'intérêt annuel	4,86 %	4,86 %	1,16 %
Échéance annuelle	1 210 759	1 355 880	664 821
Total des intérêts	27 645 930	19 496 397	5 412 845
<b>Coût total du prêt</b>	<b>48 825 930</b>	<b>40 676 397</b>	<b>26 592 845</b>

\*le taux de 1,16 % se base sur le taux moyen payé par les communes de moins de 10 000 habitants en 2018 sur une durée moyenne de 16,8 ans  
Source : <https://www.banquedesterritoires.fr/malgre-des-taux-dinteret-au-plus-bas-les-collectivites-freinent-leurs-emprunts> d'après les données issues du cabinet Finance active

La collectivité a entrepris de renégocier cet emprunt à plusieurs reprises, sans résultat, l'emprunt à taux fixe s'accompagnant d'une indemnité de départ anticipé dissuasive.

Le 9 mai 2014, la SFIL, suite à une demande de la collectivité, a précisé les conditions d'un remboursement anticipé. En 2014, la rupture anticipée nécessitait le remboursement immédiat du capital restant dû, soit 19 709 227 € et le paiement d'une indemnité de 6 061 909 €. Le 11 mai 2015, les conditions de remboursement décrites par la SFIL suite à une seconde demande de la commune se sont dégradées. Le remboursement anticipé générerait le paiement d'une indemnité de 14 616 566 € à ajouter à la dette de capital restant dû, soit 19 456 337 €. L'indemnité de remboursement anticipé a augmenté de 8 M€ entre 2013 et 2015 en raison de l'évolution du taux

<sup>26</sup> Une durée d'emprunt de 30 ans aurait par ailleurs permis à la collectivité d'obtenir un taux d'emprunt plus favorable.

de rendement de l'obligation assimilable du Trésor servant de base au calcul des indemnités de remboursement anticipé. Plus le différentiel augmente entre le taux de l'emprunt et le taux de rendement de l'obligation assimilable du Trésor, plus les indemnités de remboursement anticipé sont fortes.

La SFIL a refusé le 19 février 2015 de renégocier les conditions de l'emprunt, s'appuyant sur les termes du contrat ne prévoyant pas cette possibilité.

Classé 1A sur l'échelle Gissler, l'emprunt ne relève pas de la catégorie de ceux dits « à risques ». La commune ne peut donc pas bénéficier du fonds de soutien créé en 2014 pour faciliter la renégociation des emprunts toxiques.

Le poids des indemnités de remboursement anticipé s'ajoute à celui du capital restant dû. Après 12 ans de vie, ce capital s'élève encore à 18 M€, en raison de la durée initiale de l'emprunt.

Aucune gestion même optimisée de la résidence, ne permettra de financer l'acquisition de ce bien immobilier, avec les conditions de financement décrites grâce à la perception des seuls loyers. La charge pèse directement sur les contribuables de la commune.

## **6. LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **6.1. Une fonction achat imparfaitement assurée**

#### **6.1.1. Une organisation déconcentrée**

La collectivité n'a mis en place aucune politique d'achat et n'a élaboré aucune stratégie. Elle ne dispose pas de service dédié à la commande publique. La passation, le suivi des procédures de marchés publics et des autres contrats d'achats sont déconcentrés dans les services gestionnaires. Ainsi, sur la période 2014-2018, plusieurs agents intervenaient sur la commande publique sans qu'il n'y ait de coordination entre eux.

À ce jour, le directeur des services techniques est chargé de la passation et du suivi des procédures des marchés relevant de la filière technique (travaux, espaces verts, équipement routier). Le DGS de la commune lui vient en appui.

Les autres achats de la collectivité s'effectuent de manière déconcentrée par les services concernés qui travaillent sur la base de devis. Ces achats sont ainsi exclus de toute procédure de marchés publics.

#### **6.1.2. Une absence de documentation interne et un suivi incomplet**

La commune de Saint-Clément-de-Rivière n'a pas rédigé de règlement interne ou de guide de la commande publique.

Elle ne dispose pas d'une liste unique retraçant l'ensemble des marchés classés par un numéro unique. Plusieurs fichiers incomplets coexistent<sup>27</sup>. Ces fichiers ne retranscrivent pas la complétude des marchés et ne se recoupent que partiellement. Il peut être relevé à titre d'exemple que :

- un numéro n'est pas attribué à chaque marché ;
- certains attributaires apparaissent seulement sur un des fichiers ;
- l'année de consultation, la date de signature, la date de fin de marché, le nombre de lots ne sont pas connus ;
- les avenants ne sont pas mentionnés.

La collectivité n'a pas une connaissance précise des marchés en cours d'exécution à partir de ces documents. La mise en place d'un fichier unique, regroupant l'ensemble des informations relatives à chacun des marchés, avec attribution d'un numéro unique par marché améliorerait les possibilités de suivi de la commande publique.

### **6.1.3. Une absence de computation des seuils**

Le respect des dispositions légales de passation des marchés nécessite de déterminer en amont la valeur estimée des marchés selon les règles de computation définies par le code de la commande publique.

Sur la période 2014-2018, la commune n'a mis en place aucun système de computation des seuils. Elle n'est pas en capacité de détecter des achats effectués hors marchés, bien que supérieurs aux seuils légaux et exigeant une publicité préalable.

La collectivité ne dispose d'aucune nomenclature de ses achats. Elle ne peut dès lors s'assurer que leur valeur, pour chaque famille de produits, ne dépasse pas les seuils prévus par le code de la commande publique. Elle devrait, par conséquent, établir une nomenclature, puis recenser ses achats au travers des codes de cette dernière.

### **6.1.4. Des achats directs irréguliers**

L'analyse de l'extraction des fichiers de tiers confirme des achats de marchandises ou des prestations réalisées pour des montants supérieurs au seuil imposant une publicité ou la mise en place d'un marché à procédure adaptée (MAPA). Sur 56 fournisseurs réalisant des ventes supérieures à 25 000 € HT, 21 présentent des anomalies, soit en matière de procédure (absence d'un MAPA), soit en matière de publicité. Pour huit d'entre eux, la collectivité a effectué un achat en direct sans aucune procédure particulière.

---

<sup>27</sup> Deux fichiers ont été fournis au cours de l'instruction : un fichier Excel et une liste des marchés passés par année au format PDF. Un fichier retrace les montants des marchés sans mentionner les durées ou les possibilités de reconduction. Un second fichier recense les marchés, leur durée, les conditions de reconduction sans indiquer de montant.

tableau 41 : Extraits mouvements fournisseurs

Nom	2014	2015	2016	2017	Procédure utilisée	Publicité
Sud ravalement	61 176,00				3 devis demandés	néant
Letgo SAS				65 786,80	2 devis demandés	néant
Breteuil assurances courtage	41 080,20				Achat direct	néant
Société nouvelle Casanova service maintenance			81 836,63	50 410,53	Achat direct	néant
France protection sud		31 295			Achat direct	néant

Source : comptes de tiers/données de la collectivité

En-dessous de 90 000 € HT, la collectivité se limite à une publicité restreinte sur son site internet et sollicite trois devis d'entreprise. Toutefois, cette disposition interne reposant uniquement sur l'oralité est fréquemment ignorée.

Deux procédures ont été déclarées infructueuses sur la période sous revue, une concernant la construction du self-service du restaurant scolaire et une autre pour le lot « serrurerie » du parc de l'aqueduc. Dans ces deux cas, les offres ont été déclarées inacceptables<sup>28</sup>. Pour le marché du self, le prix des différentes offres était plus de deux fois supérieur à l'estimation de la collectivité, soit 395 459 € HT contre une estimation à 153 720 € HT. Pour le lot « serrurerie » du parc de l'aqueduc, une seule entreprise a répondu à l'appel d'offre proposant une prestation à 58 358 € HT contre une estimation à 32 000 € HT. L'échec de ces procédures met en évidence une définition imprécise et un chiffrage approximatif du besoin en amont par la collectivité.

### **Recommandation**

**7. Réaliser la computation des achats recensés au travers d'une nomenclature. *Non mise en œuvre.***

## **6.2. Analyse d'un échantillon de marchés**

La chambre a contrôlé plusieurs marchés, en s'attachant à couvrir toute la période sous revue et tous les types d'achat. Deux marchés d'un montant significatif, la cantine scolaire et l'éclairage, ont été analysés ainsi que le nouveau marché lié à la surveillance du site de Bissy. Enfin, un contrat reconductible donne lieu à observations.

### **6.2.1. Le non-respect des règles d'égalité de traitement entre concurrents**

#### 6.2.1.1. La construction de la cantine scolaire

En 2016, la collectivité a lancé un marché de travaux conformément à l'article L. 1111-2 du code de la commande publique pour la construction d'un self de restauration scolaire dans le cadre d'une procédure adaptée. Neufs lots ont été constitués pour un montant total de 355 598,30 € TTC, soit inférieur au seuil de la procédure formalisée. Cette partie de l'opération n'appelle pas d'observation de la part de la chambre.

Une seconde consultation autonome a été engagée pour la fourniture et la pose de matériel de cuisine du self en procédure adaptée. La consultation et la passation de ce marché présentent

<sup>28</sup> Au sens de l'article L. 2152-3 du code de la commande publique.

plusieurs anomalies ayant rompu le principe d'égalité de traitement des candidats. Au surplus, il aurait été de bonne gestion d'inclure ce lot au sein du marché principal de construction du self.

Le dossier du service mentionne une date de consultation le 6 décembre 2016 pour un retour des offres prévu au plus tard le 6 janvier 2017. Aucun justificatif d'une procédure de publicité et de mise en concurrence n'a été produit, contrairement aux prescriptions de l'article R. 2131-12 du code de la commande publique<sup>29</sup>.

Deux candidats ont présenté des offres, la société GC2M et la société Quiétalis. La société Quiétalis a envoyé le 4 janvier 2017 sa proposition de devis pour 71 548 € TTC. La société GC2M a envoyé un devis dès le 10 octobre 2016, soit deux mois avant l'ouverture de la consultation.

La société GC2M a été retenue, un acte d'engagement d'un montant de 64 894,14 € TTC a été signé. Il est toutefois impossible de vérifier si cette proposition ressortait du devis, l'ensemble des chiffrages étant volontairement occultés à l'effaceur, rendant impossible son analyse. Par ailleurs, la facture finale du 30 juin 2017 présente des discordances dans les montants intermédiaires et la désignation de certains produits avec le bordereau de prix signé par la collectivité.

Par la suite, la collectivité a fait réaliser deux devis pour compléter le matériel de cuisine du restaurant scolaire sans passer par la voie de l'avenant. Un premier devis pour un montant de 1 467,84 € TTC et un second pour un montant de 3 137,28 € TTC. La collectivité a retenu ce dernier sans qu'aucun élément ne motive les raisons de ce choix, pour un montant plus de deux fois supérieur.

#### 6.2.1.2. Le marché du gardiennage de Bissy

Le 15 décembre 2017, la commune a publié sur son site internet un avis de publicité pour un marché de gardiennage en MAPA sur le site de la résidence de Bissy. Avec une date limite de réception des offres au 10 janvier 2018. Une seule société a répondu, le devis de 33 960,90 € TTC a été reçu par la commune le 10 janvier 2018, il a été approuvé par le maire le 16 janvier 2018.

La chambre relève que le devis numéroté n° 2017-374 est daté du 26 octobre 2017, soit deux mois avant l'avis de publicité, la société attributaire a donc eu connaissance du cahier des charges du marché antérieurement à d'éventuels concurrents, bénéficiant ainsi d'un avantage concurrentiel.

Les modalités de publication choisies par la collectivité, à savoir le site internet de la commune, couplées avec la période de publicité, n'ont pas permis l'émergence d'une pluralité d'offres, démontrant ainsi l'inadéquation manifeste de ces dernières au besoin de la collectivité.

Les trois grands principes de la commande publique<sup>30</sup>, à savoir la liberté d'accès, l'égalité de traitements des candidats et la transparence des procédures n'ont ainsi pas été respectés dans le cadre de ces deux marchés.

<sup>29</sup> Pour un marché dont le besoin estimé apparaît supérieur à 25 000 € HT.

<sup>30</sup> Article L. 3 du code de la commande publique.

### **6.2.2. La reconduction tacite d'un contrat pendant 24 ans**

Selon les dispositions de l'article L. 2112-5 du code de la commande publique : « La durée du marché est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État ».

La collectivité a conclu plusieurs contrats de surveillance et d'entretien des installations communales pour l'électricité, les équipements thermiques et les ascenseurs.

Un premier contrat, signé le 9 mars 1994, avait pour objet le contrôle annuel des installations électriques des bâtiments communaux pour un montant annuel de 9 563 francs. Si des avenants ont été conclus pour ajouter des bâtiments, ce contrat a été reconduit pendant 24 ans<sup>31</sup>, sans que la question d'une mise en concurrence du marché ou d'une renégociation globale ne soit soulevée.

En 2018, la collectivité a effectué une renégociation pour l'exercice en cours, renouvelable trois fois (soit jusqu'en 2021) de l'ensemble des contrats, sans mise en concurrence.

Ouvrir à la concurrence le marché de vérification des installations de la collectivité, attribué à la même entité depuis presque 25 ans, eu égard à la pluralité des opérateurs existants sur le marché, aurait constitué une bonne pratique.

### **6.2.3. Le marché global de performance : une opération complexe imparfaitement maîtrisée**

Le marché global de performance défini à l'article L. 2171-3 du code de la commande publique<sup>32</sup> est une procédure dérogatoire et complexe. Son utilisation requiert une maîtrise des procédures de passation des marchés publics et un suivi régulier de son exécution au regard des objectifs de performance définis dans le marché. Ce suivi essentiel conditionne la modulation de la rémunération du titulaire du contrat en cas de sous-performance ou de surperformance. Dans un contexte de déficit de structuration du service de la commande publique le recours à ce type de procédure peut s'avérer délicat.

En 2018, la collectivité a lancé une consultation dans le cadre d'une procédure formalisée dérogatoire pour un marché global de performance. Le marché a été attribué et signé le 19 avril 2019 pour une durée de six ans reconductible une fois, soit jusqu'au 19 avril 2031, pour un montant de 3 020 654 € TTC (pour les six premières années) dont 1 967 930 € de travaux.

Le marché a pour objet : la mise en place de la vidéo protection, les illuminations festives, la valorisation lumineuse du patrimoine communal, l'installation de LED pour l'éclairage, la rénovation des mats d'éclairage, des câbles d'alimentation et des armoires de commande ainsi qu'une maintenance comprenant une astreinte 24h/24.

---

<sup>31</sup> Des avenants ont été passés, notamment pour y inclure la salle des fêtes communale en 2016.

<sup>32</sup> « Le marché global de performance associe l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de services, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Un marché global de performance comporte des objectifs de performance mesurables ».

Ce marché appelle trois types d'observations :

- il a été signé pour une durée initiale de six ans reconductible une fois ;
- les objectifs mesurables concernent exclusivement la réduction de la consommation énergétique sur une période de trois ans. Ainsi, le titulaire du marché s'engage à réduire la consommation de 648 180 kW/h à 141 241 kW/h en convertissant l'ensemble de l'éclairage aux ampoules LED ;
- son tableau prévisionnel prévoit des prestations de conversion de l'éclairage, de mise en place de la vidéo protection, d'installation de panneaux solaires et de mise en valeur du patrimoine par l'éclairage. Les installations doivent être effectuées entre 2019 et 2021. Au-delà, la prestation est essentiellement concentrée sur la maintenance.

Or, ce marché comprend également la mise en place de la vidéosurveillance à laquelle n'est associé aucun objectif mesurable. La chambre relève que le choix de coupler l'installation de la vidéosurveillance avec l'éclairage public déroge au principe d'allotissement et, de surcroît, le secteur de l'installation de vidéosurveillance étant très concurrentiel, cela conduit à restreindre la concurrence pour les opérateurs de ce secteur.

Enfin, si les précédents marchés d'éclairage public de la commune permettaient une mise en concurrence régulière<sup>33</sup>, le marché global de performance signé par la collectivité peut aboutir à une durée globale de 12 ans sans remise en concurrence et sans que la durée du contrat soit justifiée par la durée d'amortissement des biens.

Au terme de la durée initiale de six ans, un bilan analysant la pertinence de reconduire le marché ou de réaliser une nouvelle mise en concurrence devra par conséquent être établi.

\*\*\*

---

<sup>33</sup> Sur la période, il y a eu marché triennal d'entretien de l'éclairage public pour la période 2013 à 2015 et un second marché du 6 janvier 2016 au 6 janvier 2017.

## ANNEXE

**Tableau d'amortissement de l'emprunt relatif à l'acquisition de la résidence de Bissy**

Montant du prêt : 21 180 000,00 EUR

Durée : 40 an(s)	Amortissement : progressif
Taux fixe : 4,86000	Taux de progression : 4,86000
	Périodicité amortissement : annuelle
	Différé d'amortissement : NON

Date	Rang	Capital restant dû avant échéance	Intérêt dus	Echéance totale			Intérêts capitalisés
				Amortissement	Intérêts appelés	Montant dû Euros	
01-juil-08	1	21 180 000,00	1 043 644,50	181 410,98	1 043 644,50	1 225 055,48	
01-juil-09	2	20 998 589,02	1 034 705,47	190 227,55	1 034 705,47	1 224 933,02	
01-juil-10	3	20 808 361,47	1 025 332,01	199 472,61	1 025 332,01	1 224 804,62	
01-juil-11	4	20 608 888,86	1 015 503,00	209 166,98	1 015 503,00	1 224 669,98	
01-juil-12	5	20 399 721,88	1 007 950,26	219 332,50	1 007 950,26	1 227 282,76	
01-juil-13	6	20 180 389,38	994 388,69	229 992,06	994 388,69	1 224 380,75	
01-juil-14	7	19 950 397,32	983 055,83	241 169,67	983 055,83	1 224 225,50	
01-juil-15	8	19 709 227,65	971 172,19	252 890,52	971 172,19	1 224 062,71	
01-juil-16	9	19 456 337,13	961 337,62	265 181,00	961 337,62	1 226 518,62	
01-juil-17	10	19 191 156,13	945 644,22	278 068,80	945 644,22	1 223 713,02	
01-juil-18	11	18 913 087,33	931 942,38	291 582,94	931 942,38	1 223 525,32	
01-juil-19	12	18 621 504,39	917 574,63	305 753,87	917 574,63	1 223 328,50	
01-juil-20	13	18 315 750,52	904 981,23	320 613,51	904 981,23	1 225 594,74	
01-juil-21	14	17 995 137,01	886 710,38	336 195,33	886 710,38	1 222 905,71	
01-juil-22	15	17 658 941,68	870 144,35	352 534,42	870 144,35	1 222 678,77	
01-juil-39	32	8 659 765,50	426 709,95	789 894,37	426 709,95	1 216 604,32	
01-juil-40	33	7 869 871,13	388 850,33	828 283,24	388 850,33	1 217 133,57	
01-juil-41	34	7 041 587,89	346 974,24	868 537,81	346 974,24	1 215 512,05	
01-juil-42	35	6 173 050,08	304 177,04	910 748,75	304 177,04	1 214 925,79	
01-juil-43	36	5 262 301,33	259 299,90	955 011,14	259 299,90	1 214 311,04	
01-juil-44	37	4 307 290,19	212 823,21	1 001 424,68	212 823,21	1 214 247,89	
01-juil-45	38	3 305 865,51	162 896,52	1 050 093,92	162 896,52	1 212 990,44	
01-juil-46	39	2 255 771,59	111 153,15	1 101 128,48	111 153,15	1 212 281,63	
01-juil-47	40	1 154 643,11	56 895,04	1 154 643,11	56 895,04	1 211 538,15	
<b>TOTAUX</b>			27 645 930,55	21 180 000,00	27 645 930,55	48 825 930,55	
01-juil-18	11	18 913 087,33	931 942,38	291 582,94	931 942,38	1 223 525,32	
01-juil-19	12	18 621 504,39	917 574,63	305 753,87	917 574,63	1 223 328,50	
01-juil-20	13	18 315 750,52	904 981,23	320 613,51	904 981,23	1 225 594,74	
01-juil-21	14	17 995 137,01	886 710,38	336 195,33	886 710,38	1 222 905,71	
01-juil-22	15	17 658 941,68	870 144,35	352 534,42	870 144,35	1 222 678,77	

## GLOSSAIRE

CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIA	complément indemnitaire annuel
CRC	chambre régionale des comptes
DGS	directeur général des services
ETP	équivalent temps plein
€	euro
hab.	habitant
HT	hors taxes
IFSE	indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
k€	kilo euros = millier d'euros
km <sup>2</sup>	kilomètre
kW/h	kilowatt par heure
MAPA	marché à procédure adaptée
M€	million d'euros
RAR	restes à réaliser
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SPIC	service public industriel et commercial
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

## **Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 2 septembre 2020 de Mme Laurence Cristol, maire de Saint-Clément-de-Rivière ;
- Réponse du 4 septembre 2020 de M. Alphonse Cacciaguerra, précédent maire de Saint-Clément-de-Rivière.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».





Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

**Chambre régionale des comptes Occitanie**  
**500, avenue des États du Languedoc**  
**CS 70755**  
**34064 MONTPELLIER CEDEX 2**

**occitanie@crtc.ccomptes.fr**

 **@crococcitanie**