



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE BEAUSOLEIL
(Département des Alpes-Maritimes)

Exercices 2010 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 mars 2018.

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE	8
2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	9
2.1 La qualité de l'information budgétaire	9
2.1.1 Le débat d'orientations budgétaires et le vote du budget.....	9
2.1.2 Les annexes au compte administratif.....	11
2.2 La fiabilité des comptes	12
2.2.1 L'exécution des prévisions budgétaires	12
2.2.2 Le rattachement des charges et des produits	13
2.2.3 Les dotations aux provisions	15
2.2.4 Les amortissements.....	17
2.2.5 Les règles d'imputation des dépenses	19
2.2.6 L'intégration des immobilisations en cours	20
2.2.7 Le recensement et le suivi des immobilisations.....	21
3 L'analyse financière depuis 2010	22
3.1 Les performances financières annuelles	22
3.1.1 Les produits de gestion	22
3.1.2 Les charges de gestion	26
3.1.3 L'autofinancement	29
3.1.4 Les investissements.....	30
3.2 La situation patrimoniale ou bilancielle	32
3.2.1 L'encours de la dette	32
3.2.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	33
4 Les ressources humaines	34
4.1 Évolution et structure des effectifs	34
4.2 La durée annuelle de travail	35
4.2.1 Les cycles de travail en vigueur	35
4.2.2 Le régime des jours de congés annuels.....	36
4.2.3 Un temps de travail annuel inférieur à la durée légale	37
4.3 Les congés exceptionnels	40
4.3.1 Les congés pour événements familiaux	40
4.3.2 Le « congé retraite »	41
4.4 L'absentéisme et les conditions du maintien du régime indemnitaire	42
4.5 Les heures supplémentaires	43
4.5.1 L'évolution des heures supplémentaires rémunérées sur la période récente.....	43
4.5.2 Un dispositif réglementaire local insuffisamment encadré	44
4.5.3 Le cas particulier des heures supplémentaires effectuées par les agents du cabinet du maire...	48
4.6 Les astreintes	51
4.6.1 Le dispositif réglementaire en vigueur	51
4.6.2 Un dispositif qui peut être rationalisé.....	51
4.7 La nouvelle bonification indiciaire	53
4.7.1 Rappel du cadre réglementaire	53
4.7.2 La pratique de la commune de Beausoleil	53

4.8	Les avantages en nature	54
4.8.1	La fourniture de repas.....	54
4.8.2	Les véhicules de fonctions et les véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile	55
5	La commande publique.....	58
5.1	L'organisation de la commande publique	58
5.1.1	La direction de la commande publique	58
5.1.2	Le guide interne de la commande publique.....	59
5.1.3	Une absence d'organisation structurée de la fonction achat génératrice d'irrégularités	61
5.2	L'examen de deux marchés particuliers de prestations de services	65
5.2.1	Le marché de prestations de services « d'ingénieur-conseil auprès de la commune »	65
5.2.2	Le marché de prestations de services « d'expertise-conseil auprès des administrés »	74
6	Les subventions de fonctionnement	81
6.1	Les subventions versées au secteur privé associatif	81
6.1.1	Les modalités du soutien apporté par la commune de Beausoleil au secteur associatif.....	81
6.1.2	Un contrôle insuffisant du bon emploi des subventions versées	86
6.2	La subvention annuelle de fonctionnement versée au centre communal d'action sociale .	93
6.2.1	Les montants versés.....	93
6.2.2	Un contrôle insuffisant de la subvention versée.....	93

SYNTHESE

La situation financière de la commune de Beausoleil a été examinée sur une période de sept années, allant de 2010 à 2016. Bien qu'elle se soit améliorée sur une période récente, l'équilibre des comptes reste fragile.

Face à la hausse soutenue de ses charges de gestion, la commune s'est engagée au cours de la période récente dans une démarche de rationalisation de ses dépenses de personnel, à l'aune d'un objectif clairement affiché de progression annuelle proche de zéro. Le tassement de la courbe de progression de ces dépenses et la décrue lente mais continue depuis 2013 de leur part relative dans le total des charges de gestion montrent que ces efforts commencent à produire leurs effets, même si le poids relatif des charges de personnel dans le total des charges de fonctionnement, qui avait dépassé en 2013 le seuil d'alerte de 60 %, atteignait encore près de 58 % en 2016. Les efforts en la matière, à poursuivre, doivent dorénavant être relayés par d'autres sources d'économies. À cet égard, la préservation d'un niveau d'autofinancement suffisant suppose une meilleure maîtrise des charges à caractère général, dont celles liées à l'organisation de fêtes et cérémonies, qui ont connu une hausse très significative de plus de 47 % entre 2010 et 2016.

Pour faire face à ses dépenses d'équipement, la commune a mobilisé l'emprunt au-delà même de son besoin réel de financement. Bien que la dette de la commune soit d'un niveau soutenable, les conséquences financières des lourds investissements réalisés au cours de la période sous revue appellent à une pause nécessaire tant les marges de manœuvre apparaissent faibles. Le montant des intérêts de la dette, malgré une renégociation opportune en 2015, reste en effet relativement élevé. S'il est vrai que la commune a dégagé une capacité d'autofinancement brute constamment positive au cours de la période examinée, grâce notamment à la hausse soutenue de ses ressources d'exploitation qui a permis de compenser la baisse de la dotation globale de fonctionnement, ce résultat positif demeure contrasté selon les exercices et fortement lié à la perception de produits exceptionnels. Ce n'est qu'en 2011, 2013 et 2016 que le niveau de la capacité d'autofinancement brute a été suffisamment élevé pour permettre à la commune de rembourser l'annuité en capital de sa dette tout en conservant la possibilité d'autofinancer une partie des investissements.

En termes de gestion des ressources humaines, la commune dispose de certains leviers d'action propres à lui permettre de réduire encore ses charges de personnel. Au premier chef, elle a mis en œuvre au cours de la période sous contrôle un régime de congés irrégulier, hérité de longue date et dont certaines composantes n'ont jamais été délibérées par le conseil municipal. Si ce régime a tendu à se normaliser avec la suppression, au 1^{er} janvier 2015, de trois jours de congés exceptionnels et des deux mois de congés accordés à tout agent avant son départ en retraite (congé toutefois remplacé par l'octroi, encore irrégulier, d'un congé de 1,5 jour par année de présence dans la collectivité), le temps de travail des agents de la commune, quel que soit le cycle auxquels ils ont été soumis, est demeuré, au cours de la période examinée, encore inférieur aux 1 607 heures annuelles prévues par la réglementation. L'écart, en bonne partie imputable aux 29 jours de congés annuels accordés (en lieu et place des 25 jours légaux), a représenté un coût qui a pu être chiffré à près de 270 000 € en 2015.

Par ailleurs, si la commune a pris des mesures en matière d'absentéisme, en révisant en 2014 les règles de modulation du régime indemnitaire et, notamment, en restreignant le bénéfice des « jours de carence », des pistes d'économie peuvent encore être recherchées dans le régime des heures supplémentaires : au-delà d'une meilleure définition des emplois éligibles, d'une plus grande systématisation du repos compensateur et de la mise en place d'un système de contrôle automatisé, la commune doit mettre fin à toute forme de forfaitisation mensuelle et à la concentration excessive du volume d'heures rémunérées sur quelques agents, en particulier ceux affectés au cabinet du maire. De la même manière, le régime des astreintes, comme celui de la nouvelle bonification indiciaire ou des véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile, peuvent également être précisés et améliorés afin de mieux cibler les agents bénéficiaires et éviter toute forme de revalorisation ou avantage indemnitaire déguisé.

S'agissant de la commande publique, la commune s'est attachée, au cours des dernières années, à mettre en place plusieurs marchés couvrant un large spectre des besoins courants de ses services et du centre communal d'action sociale au moyen de groupements de commandes et de fonctions support mutualisées. En revanche, le guide interne de la commande publique, destiné en premier lieu à préciser les modalités de passation des marchés à procédure adaptée, mériterait d'être actualisé. Il a en effet été laissé en l'état depuis 2012 malgré plusieurs évolutions réglementaires postérieures qu'il n'a pas retraduites. En outre, l'absence de réelle organisation de la fonction « achat » conduit, faute notamment de nomenclature interne des besoins, à ce que plusieurs types de fournitures ou de prestations de services courantes à caractère homogène ne fassent l'objet d'aucun marché alors que les seuils réglementaires annuels ont été systématiquement dépassés. Cette situation irrégulière doit être rapidement corrigée afin de respecter la réglementation et de tirer profit des économies susceptibles d'être générées par la mise en concurrence des fournisseurs de la commune. Enfin, si les procédures de passation mises en œuvre apparaissent globalement maîtrisées, la commune a simultanément contracté, en 2013 et 2014, des marchés de prestations de services avec deux de ses anciens agents admis à la retraite et préalablement constitués en auto-entrepreneurs, afin que ces derniers poursuivent leurs missions antérieures. Outre qu'elle n'a pas amené la collectivité à repenser son organisation interne ou le périmètre de son champ d'intervention pour l'avenir, la pérennisation d'un tel montage depuis plusieurs années l'expose à des risques juridiques avérés aux plans administratif et pénal.

Enfin, les subventions de fonctionnement, dont le montant annuel a été constamment supérieur à 2 M€ au cours de la période sous revue, constituent un poste de charges important. Les concours financiers versés au secteur associatif sont fréquemment complétés d'aides indirectes, notamment des mises à disposition gratuites et pérennes de locaux communaux qui doivent faire l'objet d'une valorisation, pour permettre d'assurer une totale transparence sur l'ampleur réelle de l'aide allouée. Par ailleurs, malgré les stipulations des conventions d'objectifs conclues avec les organismes percevant plus de 23 000 € de subvention annuelle, le contrôle et l'évaluation des résultats obtenus apparaissent largement perfectibles. Le manque d'intérêt manifesté par la commune dans le suivi de l'utilisation des subventions est illustré notamment par l'absence d'exploitation réelle des documents comptables produits par les organismes subventionnés. S'agissant même de la subvention versée au centre communal d'action sociale, qui représente à elle seule une très large part des sommes mandatées (plus de 1,7 M€ en 2015), la commune ne s'est pas saisie des outils de pilotage et de contrôle dont la convention-cadre de partenariat conclue avec l'établissement le 31 mars 2011 l'avait pourtant dotée. La convention renouvelée en décembre 2016 (avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2015) a rompu avec l'obligation antérieurement faite au centre communal de justifier ses besoins dans un document stratégique remis préalablement au vote du budget communal, malgré son intérêt pour chacun des deux partenaires.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Se conformer aux exigences de l'instruction budgétaire et comptable M14 en améliorant l'information fournie dans le compte administratif sur la situation des effectifs municipaux et en veillant à ajuster régulièrement les postes budgétaires aux postes effectivement pourvus.

Recommandation n° 2 : Respecter la réglementation en matière de durée annuelle de travail pour l'ensemble des agents municipaux (1 607 heures).

Recommandation n° 3 : Mettre fin au régime du « congé retraite ».

Recommandation n° 4 : Reprendre, après avis du comité technique, une délibération fixant de manière précise et exhaustive la liste des emplois éligibles au paiement des heures supplémentaires et à la dérogation au contingent mensuel.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 6 : Mettre fin à tout système de forfaitisation des heures supplémentaires et prévoir une meilleure définition de l'organisation des cycles de travail, selon un rythme conforme tant à la réglementation en matière de temps de travail qu'aux décisions du conseil municipal.

Recommandation n° 7 : Mettre fin aux deux marchés de prestations de services « *d'ingénieur-conseil auprès de la commune de Beausoleil* » et « *d'expertise-conseil auprès des administrés* » conclus avec d'anciens agents municipaux.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme l'examen des comptes et la gestion de la commune de Beausoleil, à compter de l'année 2010. Par lettre en date du 6 octobre 2016, le président de la chambre en a informé l'ordonnateur, M. Gérard Spinelli, maire.

L'entretien préalable avec l'ordonnateur prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 27 mars 2017.

Après avoir entendu la rapporteure, la chambre a, le 15 juin 2017, arrêté des observations provisoires. Celles-ci ont été transmises à l'ordonnateur, qui les a reçues le 5 septembre 2017.

L'ordonnateur y a répondu par un courrier daté du 31 octobre 2017 (enregistré au greffe le 6 novembre 2017 sous le n° 1592). Il a complété sa réponse par un courrier du 5 janvier 2018 (enregistré au greffe le 23 janvier 2018 sous le n° 110), au soutien duquel il a produit cinq délibérations du conseil municipal de Beausoleil du 18 décembre 2017, concernant la réglementation annuelle du temps de travail des agents municipaux et les avantages en nature tenant à l'utilisation des véhicules de service.

En outre, des extraits du rapport d'observations provisoires ont été adressés, pour les points les concernant, à des tiers mis en cause au sens des dispositions de l'article R. 245-5 du code des juridictions financières. Certains d'entre eux y ont apporté une réponse.

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

Beausoleil, située à une vingtaine de kilomètres de Nice et une dizaine de kilomètres de Menton, est une commune des Alpes-Maritimes de 13 618 habitants (chiffres 2014)¹. Cette commune non littorale et très escarpée, au territoire restreint et à la forte densité de population (4 759,5 habitants/km²), surplombe la principauté de Monaco dont elle est limitrophe et ne forme en réalité avec elle qu'une seule agglomération géographique, le passage de l'un à l'autre des deux territoires urbains étant, sur le terrain, insensible.

En 2013, la commune comptait 2 464 emplois pour 6 066 actifs ayant un emploi et résidant sur la zone², le taux de chômage constaté de 11,7 % étant inférieur à la moyenne départementale, égale à 13 %. La population active se compose, dans une large proportion, de personnes travaillant à Monaco qui, pour 68 % d'entre elles, relèvent de la catégorie des ouvriers et employés (principalement dans les secteurs du bâtiment, des services à la personne, de la restauration ou de l'hôtellerie). Le revenu médian disponible des beausoleillois (18 755 €) est inférieur à la moyenne départementale (20 162,20 €), cependant que le taux de pauvreté (16,4 %) lui est supérieur (15,2 %).

La commune a obtenu son classement en station de tourisme par décret du 7 mai 2012. Valable douze ans, il permet le surclassement démographique prévu à l'article L. 133-19 du code de tourisme et la perception du produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux, mais également la majoration des indemnités de fonction du maire et de ses adjoints³. Il a également permis à la commune de Beausoleil de déroger au transfert de plein droit de la compétence concernant la « *promotion du tourisme* » à la communauté d'agglomération de la Riviera française (CARF) à compter du 1^{er} janvier 2017⁴ en application des dispositions du II de l'article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne : une délibération actant la volonté de la commune de maintenir l'office de tourisme communal a ainsi été votée par le conseil municipal le 22 décembre 2016.

Au plan institutionnel, la commune est membre de la CARF. Créé en 2001, cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont Monaco est parfois présentée comme la véritable ville-centre, regroupe 15 communes situées le long de la frontière italienne, à l'extrémité orientale du département des Alpes-Maritimes, représentant une population de 72 151 habitants en 2013⁵. Beausoleil en est la deuxième ville la plus peuplée après Menton (28 629 habitants). La commune est également membre d'autres structures de coopération intercommunale : le syndicat intercommunal des eaux des corniches et du littoral (SIECL) jusqu'au 1^{er} janvier 2018, le syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes (SDEG) et le syndicat intercommunal des collectivités territoriales informatisées des Alpes-Maritimes (SICTIAM).

¹ Source : Insee, données locales RP 2014.

² Même source.

³ Cette majoration, prévue par les dispositions combinées des articles L. 133-16 du code du tourisme et L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales, a été décidée lors de la séance du conseil municipal du 15 avril 2014 à hauteur de 25 % et s'applique au maire et à ses neuf adjoints.

⁴ Transfert prévu par les articles 64 et 68 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRÉ »).

⁵ Source : Insee, données locales RP 2013.

L'arborescence budgétaire se présente comme suit (chiffres 2016) :

Nom du budget	Statut	Dépense d'Investissement	Recette d'investissement	Dépense de fonctionnement	Recette de fonctionnement
Commune de BEAUSOLEIL	Principal	6 718 510,68	5 328 577,26	19 826 692,21	22 146 591,42
Assainissement BEAUSOLEIL	Annexe			1 228 309,17	616 553,54
Office de tourisme BEAUSOLEIL	Annexe			155 915,36	244 142,10

Source : Ariane, logiciel du greffe de la chambre régionale des comptes

Compte tenu des masses budgétaires en jeu, l'examen de la fiabilité des comptes et l'analyse financière qui suivent ne portent que sur le seul budget principal.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Le respect des règles comptables a pour finalité d'assurer la régularité des comptes et de donner aux citoyens et à leurs représentants l'information qu'ils sont en droit d'attendre, tandis que des comptes fiables et sincères ont vocation à constituer un instrument d'aide à la décision utile à la commune. Le contrôle de la fiabilité des comptes est notamment destiné à vérifier le respect du principe d'indépendance des exercices, à apprécier la manière dont la collectivité gère et valorise son patrimoine et à vérifier qu'en vertu du principe de prudence, elle identifie les risques qui méritent d'être provisionnés.

2.1 La qualité de l'information budgétaire

2.1.1 Le débat d'orientations budgétaires et le vote du budget

2.1.1.1 La réglementation en vigueur

Les dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives au débat d'orientations budgétaires (DOB) ont connu plusieurs rédactions successives au cours de la période sous revue. Les modifications qui y ont été apportées vont dans le sens d'une exigence accrue quant au contenu de ce débat.

Ainsi, du 1^{er} janvier 2006 au 29 janvier 2014, cet article engageait les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants à débattre « *sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci* ». Sa version en vigueur du 29 janvier 2014 au 1^{er} août 2015 y a ajouté un débat sur « *l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune* ».

Désormais, en application de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République applicable au 1^{er} août 2015, l'article L. 2312-1 du CGCT précise que le maire doit présenter au conseil municipal un rapport, donnant lieu à un débat acté par délibération spécifique, décrivant « *les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette* ». En outre, dans les communes de plus de 10 000 habitants comme Beausoleil, ce rapport, transmis au représentant de l'État et publié, doit inclure « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* » et décrire « *notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Le rapport d'orientations budgétaires doit donc être appréhendé comme un document stratégique et pédagogique à vocation prospective permettant à l'assemblée délibérante d'être éclairée sur des aspects importants de la gestion pluriannuelle de la commune en matière de budget (évolutions prévisionnelles des dépenses et recettes en fonctionnement comme en investissement), de dette et de personnel.

2.1.1.2 La qualité de l'information apportée

Au cours de la période sous revue, un rapport a été présenté chaque année au moment du débat d'orientations budgétaires, qui est organisé à la fin de l'année précédente.

Outre un éclairage sur la conjoncture nationale des finances publiques et une référence aux récents travaux de la Cour des comptes, introduite depuis 2015, les rapports abordent l'évolution du contexte socio-économique local. Les tendances en matière de ressources, s'agissant en particulier de la baisse des dotations de l'État, sont rappelées chaque année depuis 2014. Les relations financières avec les partenaires institutionnels sont également évoquées sous l'angle de leurs participations à la réalisation de projets communaux. En termes d'orientations et d'objectifs, les différents investissements programmés ou réalisés sont détaillés. De même, les rapports rappellent invariablement l'engagement pris de ne pas augmenter les taux de fiscalité et, depuis 2012, de maîtriser les dépenses de fonctionnement, notamment les charges de personnel.

Toutefois, les développements relatifs aux tendances des finances communales apparaissent retracés de manière inégale d'un rapport à l'autre, faute pour leur rédacteur d'avoir retenu les mêmes agrégats propres à permettre des comparaisons utiles au fil des exercices. Ils souffrent en outre, pour ce qui concerne les rapports postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 précitée, de certaines omissions.

Ainsi, l'épargne de gestion est évoquée uniquement dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) pour 2010, l'autofinancement dans les ROB pour 2012 et 2013 et l'évolution de l'encours de la dette apparaît, pour ce qui la concerne, à l'occasion de la présentation des ROB pour 2012 et 2014, ce qui ne permet donc pas au lecteur des rapports successifs de suivre l'évolution des mêmes indicateurs. Les rapports pour 2015 et 2016 ne comportent par ailleurs aucune indication sur « *l'évolution et les caractéristiques de l'endettement* », en méconnaissance de l'article L. 2312-1 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

La chambre rappelle que ces dispositions ont été une nouvelle fois modifiées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. L'article D. 2312-3 du CGCT, créé par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 pris pour son application, exige la présentation détaillée au ROB de nouveaux indicateurs, notamment en matière de dépenses de personnel, L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires, sans toutefois la documenter, qu'il s'est conformé à cette obligation pour l'exercice 2018.

2.1.2 Les annexes au compte administratif

2.1.2.1 L'information sur les effectifs de la commune

L'instruction comptable et budgétaire M14 appelle à la production d'annexes et d'informations complémentaires, dont le défaut entache le compte administratif d'irrégularité. Elles visent à parfaire l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux et certains éléments relatifs aux engagements de la collectivité, s'agissant notamment de dépenses de fonctionnement essentielles telles que les charges de personnel.

S'agissant en particulier de ces dernières, l'instruction M14 exige que soient mentionnées au compte administratif les conditions de rémunération (par référence à un indice brut ou par indication de la rémunération annuelle brute), ainsi que le fondement légal du contrat et sa nature (CDD, CDI, contrats aidés, etc.). En outre, l'annexe doit fournir une présentation claire de la ventilation des effectifs pourvus sur les emplois budgétaires (en équivalent temps plein annuel travaillé depuis 2014) entre agents titulaires et non-titulaires et de la répartition des non-titulaires selon qu'ils occupent un emploi permanent ou non permanent.

Or, en l'espèce, les états du personnel constituant l'annexe IV.C1 des comptes administratifs de la commune produits au cours de la période sous revue ne présentent pas le niveau d'information requis, s'agissant tout particulièrement des effectifs d'agents non titulaires. Une déperdition d'informations peut être constatée à partir du compte administratif 2013, puisqu'à compter de cet exercice, les colonnes afférentes à la rémunération des agents non-titulaires et au fondement légal de leur recrutement n'ont plus été renseignées, à l'exception des seuls contrats aidés. Faute de mention du fondement légal du recrutement, le caractère permanent ou non de l'emploi contractuel ne peut même pas être déduit. Enfin, ces états indiquent, pour certains agents non-titulaires (comme par exemple, en 2015, les 13 agents de catégorie B du secteur culturel), que les emplois pourvus sont occupés à temps non complet sans que l'équivalence en ETP ne soit précisée.

La chambre appelle la commune à renseigner correctement l'annexe budgétaire précitée, à telle fin que soit fournie aux élus et aux citoyens une information fiable et précise sur les effectifs municipaux.

2.1.2.2 Effectifs budgétaires et effectifs pourvus

Les états du personnel joints aux comptes administratifs pour 2010 à 2015 font apparaître des écarts significatifs entre effectifs budgétaires d'agents titulaires et effectifs pourvus, notamment sur la période la plus récente.

Agents titulaires au 31/12/N	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs budgétaires	288	278	283	309	318	318
Effectifs pourvus	251	253	258	273	255	255
Écart	37	25	25	36	63	63

Source : états du personnel joint aux comptes administratifs 2010 à 2015

En 2014 et 2015, les écarts ont été importants : ils ont concerné 63 postes, représentant environ 20 % des effectifs titulaires, ce qui tend à démontrer que les emplois créés excèdent les besoins de la commune. Or, tous les emplois créés doivent normalement être financés : doivent donc être ouverts au budget les crédits nécessaires pour rémunérer les agents qui les occupent. Pourtant, il ressort des données du compte administratif 2015 que les crédits ouverts au budget communal ne permettent la couverture que des seules charges inhérentes aux postes effectivement pourvus.

La commune a expliqué que, sur les 63 postes susmentionnés, 25 correspondent à des positions de disponibilité, de détachement ou de vacance de poste et que les 38 autres sont

pourvus par des agents contractuels. Ces derniers postes apparaissent donc en doublon dans la seconde partie de l'état du personnel relative à l'emploi non-titulaire. La collectivité a également reconnu que le tableau des effectifs n'avait pas été actualisé pour tenir compte des suppressions et transformations de postes (résultant, notamment, des avancements de grade). La commune a récemment modifié ce tableau par une délibération du 8 février 2017 afin d'y remédier.

La chambre invite donc la commune à mettre fin à toute gestion imprécise des emplois budgétaires, propre à permettre de réutiliser les postes « en stock » et de procéder, en contravention avec la réglementation, à de nouveaux recrutements sans préalablement requérir l'autorisation de l'assemblée délibérante. Il convient qu'elle assure à l'avenir un suivi plus rigoureux de ces emplois et qu'elle actualise régulièrement le tableau des effectifs, afin d'éviter que soient de nouveau constatés les écarts observés.

Recommandation n° 1 : Se conformer aux exigences de l'instruction budgétaire et comptable M14 en améliorant l'information fournie dans le compte administratif sur la situation des effectifs municipaux et en veillant à ajuster régulièrement les postes budgétaires aux postes effectivement pourvus.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur, qui a annoncé qu'il apporterait les corrections nécessaires pour l'établissement des états du personnel dès le compte administratif pour 2017.

2.2 La fiabilité des comptes

2.2.1 L'exécution des prévisions budgétaires

L'exécution budgétaire de la section de fonctionnement du budget principal de 2010 à 2015 est globalement conforme aux prévisions et n'appelle pas d'observations. En revanche, la fiabilité des prévisions de dépenses et de recettes d'investissement (restes à réaliser compris) apparaît plus aléatoire, plus particulièrement en ce qui concerne les dépenses, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Taux de réalisation des dépenses et recettes d'équipement (montants en euros)

Budget principal	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Dépenses Équipement							
Prévues	7 383 902,02	7 887 574,09	12 563 063,69	8 899 072,78	6 461 982,92	7 836 464,94	8 505 343,41
Réalisées	2 091 980,00	3 379 944,75	9 013 782,88	4 376 035,18	2 137 391,07	1 582 242,47	3 763 562,73
Restes à réaliser	1 934 650,77	2 092 183,69	1 059 766,42	1 711 193,29	1 146 209,40	1 926 860,06	1 645 143,94
Taux réalisation	54,53 %	69,38 %	80,18 %	68,40 %	50,81 %	44,78 %	61,35 %
Recettes Équipement							
Prévues	1 788 532,14	3 992 374,71	10 599 651,36	6 072 591,66	4 698 579,00	4 414 820,50	5 261 091,56
Réalisées	1 562 653,98	451 463,40	8 626 233,70	3 403 987,77	2 793 050,43	2 885 924,12	3 287 218,90
Restes à réaliser	114 893,00	1 500 000,00	-	-	1 218 813,50	923 424,00	626 188,42
Taux réalisation	93,79 %	48,88 %	81,38 %	56,05 %	85,38 %	86,29 %	75,30 %

Source : comptes de gestion - budget principal

La faiblesse du taux de réalisation des dépenses d'investissement (61,3 % en moyenne sur la période contrôlée) est à mettre en relation avec la mise en œuvre d'un important

programme de travaux à partir de 2010. Outre le retard pris dans la réalisation de certaines opérations dont l'ordonnateur convient dans sa réponse aux observations provisoires, on constate que des dépenses d'équipement d'envergure, par nature pluriannuelles, ont été budgétées pour leur montant global et non à hauteur des seules dépenses réalisables au cours de l'exercice considéré. L'encaissement différé des recettes induites, lui-même imputable aux retards d'exécution, explique pour sa part, dans une moindre mesure, le niveau de réalisation des recettes d'investissement (75,3 % en moyenne sur la période 2010-2015).

L'année 2015, au cours de laquelle de nouveaux chantiers ont été lancés, est symptomatique du phénomène décrit précédemment. Ainsi, les données du compte administratif 2015 permettent-elles de constater que, s'agissant de la construction d'un centre culturel (opération inscrite au budget sous le numéro 1201), pour laquelle avait pourtant été mise en place une gestion pluriannuelle de l'investissement, les dépenses mandatées, qui ont atteint 252 056 €, n'ont représenté que 14% des crédits ouverts (1 795 113 €). De la même manière, les dépenses réalisées pour l'aménagement d'un centre d'histoire et de mémoire (opération n° 1401) se sont limitées à 68 551 €, soit moins de 10 % des crédits ouverts au titre de cette opération (715 700 €). Les mandats émis en 2015 au titre des dépenses d'équipement (1 582 242 €) ont représenté 20 % seulement des crédits ouverts cette année-là (7 836 464 €). En intégrant les restes à réaliser (soit 1 926 860 €), ce taux atteint un peu moins de 45 %, un niveau de réalisation encore faible.

L'instauration d'un véritable plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettrait à la collectivité de se doter d'un outil dynamique de pilotage des investissements et d'amélioration de la visibilité financière. Cette logique de programmation des principaux investissements peut, en outre, compléter utilement, sur le plan budgétaire, le dispositif des autorisations de programme (AP⁶) et des crédits de paiement (CP⁷).

Si l'ordonnateur indique à cet égard, dans sa réponse aux observations provisoires, que quatre nouvelles procédures d'AP / CP ont été adoptées en 2017 et qu'il entend généraliser cette pratique à l'avenir, la chambre ne peut que l'engager à faire mieux coïncider la programmation physique et la programmation financière des investissements en procédant chaque année, au moyen d'un suivi rigoureux, à une actualisation des crédits en fonction des réalisations effectives.

2.2.2 Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice du fait générateur constitue l'un des éléments de la fiabilité des comptes. Il est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il implique que toutes les dépenses d'exploitation soient rattachées à l'exercice budgétaire au cours duquel elles ont été engagées, dès lors qu'elles correspondent à un service fait avant le 31 décembre. De la même manière, sont réintégrés dans la section de fonctionnement de l'année considérée tous les produits correspondant à des droits acquis nés au cours de l'exercice mais qui n'ont pu être comptabilisés avant le 31 décembre.

⁶ Les AP constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

⁷ Les CP inscrits au budget sont la matérialisation des AP. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées au cours de l'exercice budgétaire, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP.

S'agissant du budget principal de la commune de Beausoleil, l'évolution des montants des charges et des produits rattachés suit une tendance à la hausse. Ainsi, d'un exercice sur l'autre, un nombre croissant de mandats et de titres initialement émis sur l'exercice N sont annulés pour être rattachés comme il se doit à l'exercice N-1. D'après le fichier comptable fourni par la commune, ce ne sont pas moins de 437 mandats qui ont ainsi été rattachés à l'exercice 2015. Ces mandats correctifs ont concouru à l'amélioration de la sincérité des comptes présentés par la collectivité.

Évolution 2010-2015 - Rattachement des charges et produits à l'exercice

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges rattachées	382 239,96	131 303,64	266 352,76	531 484,65	635 717,91	774 348,68
Compte 408	221 561,54		106 252,88	323 630,28	635 717,91	652 150,15
Compte 438	14 595,70			4 632,49		
Compte 448				1 000,00		
Compté 468	10 887,19		8 870,00	36 282,25		
Compte 168	135 195,53	131 303,64	151 229,88	165 939,63	0,00	122 198,53

Produits rattachés	7 202,48	0,00	0,00	60 686,71	410 481,49	638 930,18
Compte 418				7 420,69	119 202,67	638 930,18
Compte 428				6 001,46		
Compte 448	7 202,48			46 747,63	291 278,52	
Compté 468				516,93	0,30	

Source : comptes de gestion - budget principal

Cependant, s'agissant du rattachement des charges, est traditionnellement considéré comme acceptable un taux de rattachement correspondant à un douzième des dépenses sur factures de l'année, soit 5 à 10 % de leur montant. Or, le taux de rattachement des charges (calculé en rapportant le solde du compte 408 « Fournisseurs - factures non-parvenues » au total des charges générales, soit le solde cumulé du compte 60 « Achats et variation de stocks » et des comptes 61 et 62 « Autres charges externes ») est supérieur à ce niveau depuis 2014. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, le taux de rattachement est passé de 8,41 % en 2013 à 16,78 % en 2014 et 16,03 % en 2015.

Évolution du taux de rattachement des charges entre 2010 et 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
c/408 Fournisseurs - Factures non parvenues	221 561,54	0,00	106 252,88	323 630,28	635 717,91	652 150,15
c/60 Achats et variation des stocks	1 419 027,18	1 458 997,70	1 502 340,14	1 525 823,80	1 395 826,06	1 491 683,97
c/61 Services extérieurs	784 743,07	930 551,47	1 043 164,72	929 419,99	1 113 452,50	1 201 314,47
c/62 Autres services extérieurs	1 093 707,31	946 194,36	1 240 184,26	1 390 997,69	1 278 503,27	1 374 683,73
S/total charges générales (c/60+c/61+c/62)	3 297 477,56	3 335 743,53	3 785 689,12	3 846 241,48	3 787 781,83	4 067 682,17
Taux rattachement	6,72%	0,00%	2,81%	8,41%	16,78%	16,03%

Source : comptes de gestion - budget principal

Par ailleurs, le rattachement ne doit normalement concerner que les commandes passées en fin d'exercice et donnant lieu à réception de la facture après la clôture de l'exercice. Or l'examen des mandats rattachés sur l'exercice 2015 montre qu'il s'agit parfois de payer des factures émises à des dates très antérieures à la fin de l'année. Ainsi, par exemple, les dépenses relatives aux frais de publicité et d'appels à candidatures pour la passation de marchés, réalisées au mois de mai pour un montant avoisinant 15 000 €⁸, ont fait l'objet d'un rattachement en fin d'exercice. De même, des dépenses relatives à l'organisation de manifestations au cours du premier semestre 2015 ont généré un coût global supérieur à 8 500 €⁹ qui n'avait toujours pas été acquitté en fin d'année. Enfin, les dépenses relatives à l'achat de fleurs et bouquets, échelonnées tout au long de l'année, font l'objet d'un rattachement en fin d'exercice pour un montant supérieur à 10 000 €¹⁰.

De fait, les dépenses engagées à la fin de l'année 2015, qui relèvent réellement de la gestion des derniers mois de l'exercice et pour lesquelles la procédure de rattachement ne souffre pas de critique, ont été chiffrées par la commune à près de 365 000 €, ce qui représente 55,9 % seulement du montant inscrit au compte 408 « *Fournisseurs - factures non-parvenues* » en 2015.

Le rattachement d'un nombre aussi significatif de mandats afférents à des dépenses engagées parfois bien avant la fin de l'exercice soulève la question de la correcte circulation de l'information entre le service comptable et les autres services municipaux, mais aussi d'un suivi rigoureux des relations avec les fournisseurs, même si l'ordonnateur se défend sur ce point, dans sa réponse aux observations provisoires, de pouvoir être tenu pour responsable des facturations tardives auxquelles se livrent certains prestataires. En tout état de cause, les carences du circuit de facturation impactent trop fortement l'activité d'émission de mandats au mois de janvier : selon les informations transmises par la commune, sur les 4,4 M€ imputés en 2016 sur le chapitre globalisé 011 « *Charges à caractère général* », plus de 1 M€ l'ont été sur le seul premier mois de l'année.

Admettant le caractère problématique de l'augmentation significative des rattachements de charges en fin d'exercice, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires mettre en place une nouvelle organisation propre à fluidifier le circuit comptable de la facturation, tant au plan interne s'agissant des relations entre le service comptable et les services acheteurs qu'au plan externe s'agissant des relations avec les fournisseurs. La mise en place des factures dématérialisées au premier trimestre 2018 devrait sensiblement contribuer à cette amélioration.

2.2.3 Les dotations aux provisions

La constitution de provisions est facultative et laissée à l'appréciation du maire dès l'apparition d'un risque avéré pour la commune, sauf dans trois cas énumérés à l'article R. 2321-2 du CGCT, pour lesquels les dotations aux provisions constituent une dépense obligatoire au sens du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT :

- Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- Lorsque des créances tardent à être recouvrées ;
- Dès l'ouverture d'une procédure collective.

⁸ Mandat n° 6346 du 31 décembre 2015 pour 14 971,56 €.

⁹ Mandats n° 6261 (2 167,00 €), 6263 (400,00 €), 6283 (970,80 €), 6284 (1 933,80 €), 6285 (320,00 €), 6344 (600,00 €), 6352 (1 200,00 €), 6361 (420,00 €), 6363 (576,00 €), 6383 (557,00 €).

¹⁰ Mandats n° 6347 (1 162,90 €), 6348 (5 321,00 €), 6353 (90,00 €), 6354 (625,00 €), 6365 (1 478,50 €), 6366 (1 395,58 €).

2.2.3.1 Ouverture d'un contentieux

Comme en témoignent les sommes portées au seul compte 6227 « *Frais d'actes et de contentieux* » au cours de la période sous revue, retracées dans le tableau ci-dessous, l'activité contentieuse a été relativement soutenue sur la période courant de 2010 à 2015.

Historique c/6227 « frais d'actes et de contentieux » entre 2010 et 2015

2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul 2010-2015
53 270,83 €	8 817,87 €	37 383,84 €	63 088,22 €	57 255,67 €	65 100,99 €	284 917,42 €

Source : comptes de gestion 2010 - 2015

Une dotation aux provisions doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

De fait, et alors que certaines instances auxquelles la commune est partie présentent des enjeux financiers non négligeables, il pouvait être attendu que des provisions soient constituées. Or, notamment, aucun des neuf contentieux instruits par le service de l'urbanisme n'a fait l'objet de provisions au cours de la période sous revue, bien que deux dossiers apparaissent plus particulièrement porteurs de conséquences financières potentielles importantes. Il s'agit, pour l'un, d'une assignation du 22 décembre 2010 devant le tribunal de grande instance de Nice avec demande de condamnation solidaire de la commune au paiement d'une somme de 330 000 € en réparation d'un préjudice matériel et moral et, pour l'autre, d'une assignation du 19 décembre 2012 devant le même tribunal avec demande de paiement d'une somme de 105 000 € au titre de la dépréciation d'un bien immobilier.

Si l'argument tiré de la faible probabilité que le risque se réalise est acceptable, l'absence d'inscription de provisions ne doit pas constituer une règle systématique. En l'absence de traitement centralisé du contentieux, chaque service a eu la charge de gérer les dossiers relevant de son propre domaine d'activité, sans que l'évaluation du niveau de risque financier ne soit apparue nécessairement résulter d'une analyse juridique étayée et concertée avec le service comptable. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que la création d'un service juridique, chargé de la gestion du contentieux en collaboration avec le service comptable, allait effectivement permettre, chaque année, une gestion plus rigoureuse des provisions constituées et fait valoir que le montant total de celles-ci aurait été porté à la somme de 1 038 912 € en 2017.

2.2.3.2 Créances compromises

Une dotation aux provisions doit être constituée lorsque des créances tardent à être recouvrées. Le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est alors considéré comme compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Au cas d'espèce, la commune de Beausoleil a assigné plusieurs tiers en justice afin d'obtenir le paiement d'arriérés de loyers et de redevances :

- En avril 2012, un tiers redevable à cette date de la somme de 38 037,47 € correspondant principalement à des arriérés de loyers dus en vertu d'un bail du 27 juillet 2010 ;
- En août 2014, un autre tiers redevable à cette date de la somme de 18 179,29 € correspondant principalement à des arriérés de loyers dus depuis août 2011 ;

- En décembre 2014, une société, redevable à cette date de la somme de 195 513,42 € correspondant à des redevances dues et à devoir depuis le 1^{er} avril 2014 (sachant que le recouvrement de créances détenues sur des tiers résidant à Monaco, comme en l'espèce, s'avère particulièrement difficile en l'absence de convention bilatérale entre la France et la Principauté en matière de recouvrement).

Pour autant, au lieu de constituer des provisions à hauteur de 38 037,47 € en 2012 et de 213 692,71 € en 2014, la commune a attendu l'année 2016 pour provisionner la somme de 251 730,18 €. Cette abstention n'est pas neutre, puisque l'inscription dès la constitution du risque aurait, s'agissant de l'exercice 2014, contribué à faire plus que doubler le déficit de fonctionnement de la commune (affiché à 206 264 €).

La collectivité a également assigné en justice une autre société en décembre 2015. Le risque financier encouru a été évalué à 21 088,16 €. Cependant aucune provision n'apparaît avoir été constituée à ce jour.

La chambre souligne qu'afin de respecter les exigences de l'instruction budgétaire et comptable M14, les créances douteuses doivent être provisionnées chaque année. La collectivité doit en outre constater les pertes dès que le caractère définitif de l'irrecouvrabilité de la créance est avéré. Appelé à plus de rigueur sur ces points, la commune a annoncé dans sa réponse aux observations provisoires la mise en place d'un suivi régulier de telles créances en lien avec le service du patrimoine principalement concerné, outre des réunions périodiques avec le comptable public depuis 2016.

2.2.3.3 Ouverture d'une procédure collective

La SAEMB (société anonyme d'économie mixte de Beausoleil), dont la commune détenait une partie du capital, avait fait l'objet d'une procédure de liquidation amiable en 1996. Le 18 mars 1999, la commune avait été condamnée par le tribunal de commerce de Menton « *en sa qualité de dirigeant de droit et de fait de la SAEMB, à supporter la totalité de l'insuffisance d'actif telle qu'elle sera définitivement déterminée à l'issue des opérations de vérification des créances et de réalisation ou de récupération d'actifs, dans le cadre de la procédure collective ouverte au bénéfice de la SAEMB* ». Par suite, la collectivité avait versé au cours du mois d'août 1999 un acompte de 25 millions de francs (soit 3 811 225,43 €) à valoir sur le montant définitif de l'insuffisance d'actif.

Dans le cadre de cette liquidation et afin de couvrir le risque lié à la fixation du montant définitif de l'insuffisance d'actif, la commune avait constitué en juillet 1999, au compte 1517, des provisions à hauteur de 1 317 626,68 € auxquelles ont été ajoutés 181 185,66 €, pour dépréciation de la participation de la collectivité au capital de la SAEMB. A la date d'achèvement de l'instruction, ces dotations n'avaient toujours pas fait l'objet d'une reprise puisque, malgré l'ancienneté de cette affaire, la procédure n'était toujours pas close.

2.2.4 Les amortissements

Aux termes du 27^o de l'article L. 2321-2 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants ont l'obligation de comptabiliser les dotations aux amortissements des immobilisations. En vertu du principe de permanence des méthodes, tout plan d'amortissement commencé doit être poursuivi jusqu'à son terme, sauf fin d'utilisation du bien. L'article R. 2321-1 du même code rappelle à cet égard que « *le plan d'amortissement ne peut être modifié qu'en cas de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien* ».

En l'espèce, les méthodes utilisées en matière d'amortissement, précisées dans les comptes administratifs présentés par la commune de Beausoleil, ont été arrêtées au cours de la période sous revue par délibérations successives des 23 mars 2010, 26 novembre 2012, 19 décembre 2013, 19 décembre 2014 et 15 décembre 2015. L'analyse de ces délibérations met en évidence des variations dans les durées d'amortissement appliquées. En effet, pour le même type de bien, la durée d'amortissement peut différer selon sa date d'intégration à l'actif de la commune.

Le cas du matériel informatique est à cet égard le plus emblématique, puisque sa durée d'amortissement a été modifiée à deux reprises au cours de la période sous revue, passant de trois ans en 2010 et 2011 à huit ans en 2012 et 2013, puis à cinq ans depuis 2014.

En modifiant successivement les règles liées à la durée d'amortissement des biens de même nature, la commune ne permet pas d'assurer la pleine transparence sur sa situation patrimoniale dans le temps, car elle dispose dans son actif de biens d'une même catégorie dont la valeur se déprécie à des rythmes différents. Si l'ordonnateur a succinctement invoqué, dans sa réponse aux observations provisoires, un ajustement des durées d'amortissement pour tenir compte des conditions d'utilisation effective des immobilisations concernées, il n'en a pas plus amplement justifié.

De la même manière, s'il apparaît que la commune, dans la pratique, applique correctement le barème d'amortissement préconisé par l'instruction budgétaire et comptable M14, l'état des méthodes d'amortissement mentionne pour sa part des durées non conformes. Les discordances suivantes ont pu être relevées :

- Les subventions d'équipement imputées sur le compte 204 doivent être amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers, du matériel ou des études, cette durée étant portée à trente ans maximum qu'elles financent des biens immobiliers ou des installations ; en l'espèce, ces durées sont inversées sur l'état des méthodes ;
- Selon l'instruction M14, à l'exception des plantations d'arbres et d'arbustes comptabilisées sur les comptes 2121, 21721 et 2221, les agencements et aménagements de terrains ne sont pas amortissables ; cette règle est globalement respectée, mais l'état des méthodes mentionne la possibilité d'un amortissement de ces agencements sur quinze ans ;
- Enfin, l'état des méthodes indique que les constructions et acquisitions de bâtiments publics sont amorties sur cinquante ans, alors que l'instruction M14 ne prévoit d'amortir que les seuls immeubles de rapport.

Au final, la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de veiller à maintenir à l'avenir la permanence des méthodes d'amortissement au sein d'une même catégorie de biens figurant à l'actif. Selon sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune « *prend acte que la délibération fixant les durées d'amortissement nécessite d'être révisée* » et a indiqué qu'une nouvelle *délibération devait être proposée « avant la fin de l'année 2017 afin de corriger les erreurs existantes »*.

2.2.5 Les règles d'imputation des dépenses

L'instruction budgétaire n° 02-028-M0 du 3 avril 2002, prise en application de la circulaire interministérielle n° NOR INT B0200059C du 26 février 2002 relative aux critères d'imputations en section d'investissement, prévoit que « *Les dépenses [portant sur un bien déjà inscrit à un compte d'immobilisation] ont le caractère d'immobilisations si elles ont pour effet une augmentation de la valeur d'un élément d'actif ou une augmentation notable de sa durée d'utilisation*¹¹. / (...) *Constitue une dépense d'amélioration toute dépense qui a pour effet, soit d'augmenter la valeur et/ou la durée de vie du bien immobilisé, soit, sans augmenter cette durée de vie, de permettre une diminution des coûts d'utilisation ou une production supérieure. Ces dépenses constituent des immobilisations. / (...) Il est à noter que les dépenses de mise en conformité s'inscrivent dans une logique identique. Il peut être considéré qu'elles constituent des dépenses de la section d'investissement dès lors qu'elles augmentent la durée d'utilisation et réduisent les risques de dysfonctionnement. (...)* ».

Par ailleurs, les règles d'imputation des dépenses relatives à la voirie, détaillées à l'annexe 2 de l'instruction budgétaire précitée, visant à préciser l'application en la matière du critère de distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, prévoient que « *Les travaux qui ont pour effet de permettre une amélioration du service rendu à l'usager actuel ou futur (gain de temps, de frais, de traction, de confort, de sécurité) constituent des immobilisations (...)* ».

Au regard de ces principes, l'examen des dépenses imputées en 2015 sur les comptes 61521 « *Entretien et réparations - Terrains* », 61522 « *Entretien et réparations - Bâtiments* », 61523 « *Entretien et réparations - Voies et réseaux* » montre que certaines d'entre elles pouvaient être considérées comme des dépenses d'investissement. C'est le cas, par exemple :

- Des dépenses relatives à la mise à niveau de la plateforme du stade du Devens (mandat n° 2044 du 22 mai 2015 imputé sur le c/61521 pour un montant de 42 040,80 €) qui s'apparentent à des agencements et aménagements de terrain à imputer sur le c/2128 ;
- Des travaux effectués au stade du Devens et à l'école des copains (mandat n° 6080 du 31 décembre 2015 imputé sur le c/61522 pour un montant de 7 862,18 €) qui s'apparentent à des dépenses d'amélioration relatives au remplacement de menuiseries ayant pour effet d'augmenter la valeur et/ou la durée de vie du bien immobilisé (en l'occurrence, les équipements sportifs du site Devens d'une part et les bâtiments scolaires de l'école des copains d'autre part) ;
- Ou encore des travaux d'amélioration des réseaux pluviaux (mandats n° 508 du 20 février 2015, n° 671 du 25 février 2015, n° 672 du 26 février 2015 imputés sur le c/61523 pour un montant cumulé de 9 226,20 €).

Une mauvaise imputation des dépenses d'investissement en charges de fonctionnement prive la collectivité des ressources auxquelles elle pourrait prétendre au titre du FCTVA. La chambre invite donc la commune à faire preuve de davantage de vigilance sur l'exacte imputation de ce type de dépenses et prend note que la commune indique avoir d'ores et déjà engagée une démarche en ce sens dans sa réponse aux observations provisoires.

¹¹ A contrario, elles ont le caractère de charges si elles ont pour effet de maintenir ces biens dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de leur durée d'utilisation.

2.2.6 L'intégration des immobilisations en cours

Le compte 231 « *Immobilisations corporelles en cours* » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque les immobilisations sont achevées, les dépenses portées aux comptes 231 sont virées définitivement au compte 21 « *Immobilisations corporelles* ». Le compte 231 doit être régulièrement soldé et ce, en principe, lors de l'exercice au cours duquel les immobilisations concernées commencent à être utilisées conformément à leur destination finale. Les dotations aux amortissements d'une partie des biens¹² correspondants démarrent alors au cours de l'exercice suivant.

Depuis 2012, le solde du compte 231 est en progression constante. Il est passé de 3,7 M€ en 2012 à 6,9 M€ fin 2015 puis à 9,7 M€ fin 2016. Il n'est pas surprenant de constater une telle évolution de ce compte, au regard de l'importance des travaux réalisés durant la période. Cependant, un contrôle de cohérence entre les comptes 231 et 21 a mis en évidence de longs délais de basculement des dépenses entre ces comptes, voire même des retards d'intégration des travaux achevés dans les comptes d'imputation définitive, de sorte que le solde du compte 231 aurait dû être moins élevé.

Par exemple, les dépenses consacrées de 2011 à 2015, à hauteur de plus de 3,2 M€, aux travaux de réhabilitation et d'aménagement de l'espace Jules Ferry, ont été imputées quasi-exclusivement sur le chapitre 23. Le fait que cet équipement ait été mis en service à partir de 2015 aurait dû conduire à intégrer les dépenses afférentes au chapitre 21 dès cet exercice ; or, l'évolution du compte 231 n'en témoigne manifestement pas.

Historique des dépenses d'équipement réalisées au titre de l'opération n° 1102 concernant le Centre Espace Jules Ferry (montants en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	Total
c/20	0,00	0,00	0,00	894,00	0,00	894,00
c/21	0,00	3 853,57	276 797,41	33 018,39	326,66	313 996,03
c/23	125 125,57	1 667 936,37	1 033 647,51	59 198,18	23 479,26	2 909 386,89
Total	125 125,57	1 671 789,94	1 310 444,92	93 110,57	23 805,92	3 224 276,92

Source : comptes administratifs 2011 à 2015

Ainsi, en 2015, le ratio rapportant le solde des immobilisations en cours (solde A dans le tableau ci-dessous), soit 6 860 232 €, aux dépenses d'équipement de l'année en cours, soit 1 582 242 €, représente 4,34 années. Ce ratio signifie qu'il faut poursuivre durant 4,34 années le rythme annuel d'investissement observé en 2015 pour atteindre le niveau d'immobilisations corporelles constaté cette même année. Il ne doit normalement pas être supérieur à un an. Or, sur la période sous revue, à l'exception de l'année 2012, il a été systématiquement supérieur à cette durée.

Immobilisations en cours	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Dépenses d'équipement	2 091 980	3 379 945	9 013 783	4 376 035	2 137 391	1 582 242	4 773 283	
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	2 352 106	3 989 778	3 675 031	5 075 561	6 402 541	6 860 232	9 730 583	
Solde des immo en cours/ Dépenses d'équipement de l'année		1,05	1,18	0,41	1,16	3,11	4,34	2,05

Source : CRC, à partir du logiciel ANAFI

¹² Au contraire des immeubles de rapport, les bâtiments publics, les terrains et la voirie n'ont pas vocation à être amortis.

La commune, dans sa réponse aux observations provisoires, impute cette situation à des dysfonctionnements techniques persistants dans les flux d'inventaire transmis à la trésorerie et assure - sans en justifier toutefois - que, ces problèmes étant désormais résolus, les immobilisations qui n'étaient encore intégrées le seraient en 2017. Quelle qu'ait pu être la cause des retards observés, la chambre ne peut qu'inviter la commune à mener effectivement ce travail à son terme et à demeurer attentive à apurer régulièrement le chapitre 23 à l'avenir, même si les régularisations opérées auront pour conséquence d'augmenter le niveau des charges, puisqu'une partie des biens intégrés a vocation à être amortie.

2.2.7 Le recensement et le suivi des immobilisations

Le recensement des immobilisations entrantes dans le bilan de la commune apparaît correctement assuré. La collectivité a également satisfait aux obligations imposées par l'instruction M14 consistant à joindre au compte administratif un état des immobilisations, notamment au travers de la production du tableau A.10.1 « *Variation du patrimoine - entrées* ». L'objectif est de permettre de certifier l'amortissement pratiqué ainsi que sa correspondance avec l'état de l'actif produit par le comptable public.

Cependant, l'état des biens meubles et immeubles au 31 décembre 2015, tel qu'il a été établi par la commune, ne coïncide pas avec celui dressé par le comptable public¹³. Des discordances ont été constatées entre l'inventaire annuel des immobilisations de la commune et l'état de l'actif tenu par le comptable. De fait, au 31 décembre 2015, les deux états d'immobilisation présentaient un écart significatif de 3,5 M€ : l'inventaire de l'ordonnateur affichait une valeur brute de 110 161 658 € et l'état de l'actif du comptable une valeur brute de 106 591 671 €.

Les services financiers de la commune ont indiqué s'être rapprochés de la trésorerie de Menton pour identifier l'origine de l'écart constaté depuis le 31 décembre 2014 et mettre en cohérence l'inventaire et l'état de l'actif. Si la commune indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que cet écart aurait été désormais résorbé, la chambre, à laquelle aucun document en ce sens n'a été produit, ne peut qu'inviter la commune à poursuivre dans cette voie afin que le bilan et la comptabilité convergent pour rendre une image fidèle du patrimoine de la collectivité.

¹³ La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification, l'inventaire justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. Inventaire et état de l'actif doivent, en toute logique, correspondre.

3 L'ANALYSE FINANCIERE DEPUIS 2010

À titre liminaire, il est précisé que les données les plus récentes pour 2016, tirées du logiciel Anafi d'aide à l'analyse de la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (CEPL), utilisé par les juridictions financières, ont été, à chaque fois que possible, intégrées aux développements qui vont suivre. Cependant, certaines analyses, notamment celles basées sur les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL), n'allaient pas, au moment du contrôle, au-delà de l'année 2015.

3.1 Les performances financières annuelles

3.1.1 Les produits de gestion

Au cours de la période examinée, les produits de gestion de la commune ont progressé de 4,1 M€, passant de 17,3 M€ en 2010 à 21,4 M€ en 2016. La hausse constatée sur la période s'est ainsi établie à 23,6 %, correspondant à une croissance annuelle moyenne de 3,6 %.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 617 756	9 911 165	10 231 401	10 628 482	10 778 030	11 565 253	12 162 577	4,0%
+ Ressources d'exploitation	1 807 117	2 439 254	2 104 520	3 005 408	2 572 300	2 805 766	4 049 899	14,4%
= Produits "flexibles" (a)	11 424 873	12 350 418	12 335 921	13 633 890	13 350 330	14 371 019	16 212 476	6,0%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 668 508	4 454 796	4 386 991	4 549 649	4 505 770	4 342 991	4 129 116	-2,0%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 104 652	1 539 937	1 173 455	1 104 652	1 104 652	1 104 652	1 104 652	0,0%
= Produits "rigides" (b)	5 773 160	5 994 733	5 560 446	5 654 301	5 610 422	5 447 643	5 233 768	-1,6%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	151 210	0	0	0	0	0	0	-100,0%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	17 349 242	18 345 151	17 896 366	19 288 191	18 960 752	19 818 662	21 446 244	3,6%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

En 2015, ces produits représentaient 1 524 €/habitant, contre 1 355 €/habitant en moyenne pour les communes de la même strate démographique (communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé), selon les données disponibles de la DGCL¹⁴.

La dynamique des ressources a été soutenue par la hausse des produits flexibles, c'est-à-dire des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation. Dans le même temps, les produits rigides, correspondant aux ressources institutionnelles (dotations et participations) ainsi qu'à la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État, ont diminué de 1,6 % par an en moyenne depuis 2010. Il est par ailleurs relevé qu'aucune production immobilisée n'est comptabilisée au compte 72 « Travaux en régie »¹⁵, la commune ayant au demeurant indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'elle travaillerait actuellement à cette question.

¹⁴ Site de référence : www.collectivites-locales.gouv.fr.

¹⁵ Les travaux réalisés en régie sont les travaux effectués par du personnel rémunéré directement par la collectivité qui met en œuvre des moyens en matériel et outillage acquis ou loués par elle, ainsi que des fournitures qu'elle a achetées pour la réalisation d'une immobilisation lui appartenant.

3.1.1.1 Les produits flexibles

3.1.1.1.1 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions) ont augmenté de 26,5 % entre 2010 et 2016, correspondant à une variation annuelle moyenne de + 4 %.

Le produit des impôts locaux a largement participé de cette évolution. Il s'élevait à 746 € / habitant en 2015, montant supérieur de 40 % à celui de la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé qui, selon les données de la DGCL, s'est établi la même année à 532 € / habitant. Il représente en outre près de la moitié (48,97 %) des produits de la commune, soit un niveau également supérieur à la moyenne de la strate (39,23 %). S'il est vrai que Beausoleil peut se prévaloir d'un surclassement dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants, la comparaison avec les données fournies par la DGCL pour ce qui concerne la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé ne remet pas en cause l'analyse : en 2015, en effet, le produit moyen par habitant des communes de cette strate s'élevait à 582 € et le ratio de structure s'établissait à 39,29 %.

Les bases nettes de la commune de Beausoleil s'élevaient à plus de 40 M€ en 2015. Elles se sont accrues en moyenne de 2,72 % par an au cours de la période examinée.

Évolution des bases imposables de la commune de Beausoleil

Bases nettes imposables (en milliers d'€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moy. (en %)
TH	18 919	19 569	19 975	21 068	21 467	21 903	2,97 %
TFB	16 450	17 026	17 627	18 011	18 347	18 553	2,44 %
TFNB	53	47	45	44	38	48	-1,96 %
Total	35 422	36 642	37 647	39 123	39 852	40 504	2,72 %

Source : site de la DGCL et états n°1259 et n°1288 M annexés aux comptes administratifs 2010 à 2015

Si l'on excepte le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui est inférieur à celui de la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants (31,69 % à Beausoleil contre 59,11 %, ce qui n'a cependant guère de portée compte tenu de l'extrême faiblesse des bases sur un territoire restreint et très urbanisé), les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties sont supérieurs aux taux moyens de la strate.

Invariant depuis 2010, le taux de taxe d'habitation applicable à Beausoleil est en effet de 21,85 % (taux moyen de la strate : 15,5 %). Quant au taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, également inchangé depuis 2010, il s'établit à 26,15 % (taux moyen de la strate : entre 22 % et 23 %). Là encore, les données relatives aux communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé montrent que, même si les écarts se resserrent, les taux moyens qui y sont appliqués restent inférieurs d'environ 3 points à ceux pratiqués à Beausoleil, puisqu'ils s'élevaient respectivement à 18,41 % pour la taxe d'habitation et à 23,42 % pour la taxe foncière bâtie en 2015.

Au final, le produit des impositions locales a atteint près de 10 M€ en 2015 et s'est accru en moyenne de 2,92 % par an depuis 2010. Compte tenu de la stabilité des taux appliqués aux deux taxes au plus fort rendement, l'évolution ainsi constatée au cours de la période sous revue s'explique par la dynamique des bases.

Produits de la fiscalité directe locale de Beausoleil

Produits de la fiscalité directe locale (en milliers d'€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation	4 134	4 276	4 365	4 603	4 691	5 089	4,24 %
Taxe sur les propriétés bâties	4 302	4 452	4 610	4 710	4 798	4 852	2,44 %
Taxe sur les propriétés non bâties	17	15	14	14	12	15	- 2,47 %
Produit total des impôts locaux	8 623	8 743	8 989	9 327	9 501	9 956	2,92 %

Source : DGCL

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est en l'espèce supérieur à 1, ce qui signifie que la commune de Beausoleil fait davantage appel à la fiscalité pour se financer que les autres collectivités de taille comparable. Les marges de manœuvre fiscales de la commune apparaissent à cet égard d'autant plus contraintes qu'en 2015, d'après les données fournies par la DGCL, ses bases nettes exprimées en euros par habitant étaient supérieures à celles des communes de sa strate : il en va ainsi pour la taxe d'habitation (1 633 € / habitant à Beausoleil, à comparer à une moyenne de 1 412 € / habitant pour les communes de la même strate démographique) comme pour la taxe sur les propriétés bâties (1 384 € / habitant, à comparer à 1 310 € / habitant). Les moyennes des communes de la strate démographique supérieure (communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé), qui se sont établies en 2015 à 1 397 € / habitant et 1 365 € / habitant respectivement, confortent une nouvelle fois ce constat.

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produit total de l'année (en milliers d'€)	8 623	8 743	8 989	9 327	9 501	9 956
Bases nettes imposées au titre de la TH (A)	18 919	19 569	19 975	21 068	21 647	21 903
Moyenne nationale des taux de TH de la strate (B)	15,67 %	15,65 %	15,74 %	15,68 %	15,87 %	15,98 %
(A) x (B)	2 965	3 063	3 144	3 303	3 435	3 500
Bases nettes imposées au titre de la TF (C)	16 450	17 026	17 627	18 011	18 347	18 553
Moyenne nationale des taux de TF de la strate (D)	22,75 %	22,89 %	22,96 %	22,75 %	22,65 %	22,48 %
(C) x (D)	3 742	3 897	4 047	4 098	4 156	4 171
Bases nettes imposées au titre de la TFNB (E)	53	47	45	44	38	48
Moyenne nationale des taux de TFNB de la strate (F)	58,41 %	59,39 %	59,60 %	58,94 %	59,95 %	59,11 %
(E) x (F)	31	28	27	26	23	28
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ¹⁶	1,28	1,25	1,25	1,26	1,25	1,29

Source : tableaux CRC à partir des données de la DGCL

¹⁶ Celui-ci se calcule comme suit : produit total de l'année considérée / [(bases nettes imposées au titre de la TH x moyenne nationale des taux de TH de la strate) + (bases nettes imposées au titre de la TF x moyenne nationale des taux de TF de la strate) + (bases nettes imposées au titre de la TFNB x moyenne nationale des taux de TFNB de la strate)].

3.1.1.1.2 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont fortement contribué à la dynamique des produits de gestion constatée au cours de la période sous revue. Elles ont en effet plus que doublé, passant de 1,8 M€ en 2010 à 4 M€ en 2016, ce qui correspond à une variation annuelle moyenne de + 14,2 %. Cette progression doit toutefois être relativisée dans la mesure où l'année 2016 a été marquée par la perception de deux produits exceptionnels qui, par nature, n'ont pas vocation à se reproduire.

En effet, d'une part, les ressources tirées des mises à disposition de personnels facturées ont atteint plus de 905 000 € en 2016 (contre 418 000 € en 2015). Selon les explications fournies en fin de contrôle par la collectivité, ce sursaut de 471 000 € a correspondu à un rattrapage du remboursement des frais liés à la mutualisation de moyens avec le centre communal d'action sociale (CCAS) et le budget annexe de l'assainissement, qui avait été appelé de manière erratique depuis 2012. D'autre part, et selon les mêmes explications, les redevances dues en 2014 et 2015 par l'exploitant de deux parcs de stationnement ont été intégralement perçues en 2016 pour un montant total de 386 822 €, auquel s'est ajoutée la redevance exigible en 2016 pour 235 000 €. C'est ainsi que le solde du compte 757 « *Redevances versées par les fermiers et concessionnaires* » a connu un bond notable, passant de 974,20 € en 2015 à 622 572,21 € en 2016. Après neutralisation de ce rattrapage, c'est sur un montant de redevance proche de 240 000 € que la commune doit tabler à partir de 2017. Dans un cas comme dans l'autre, la collectivité ne peut d'ailleurs qu'être invitée à demeurer vigilante sur le versement annuel régulier des sommes qui lui sont dues.

En tout état de cause, même en neutralisant l'année 2016, la progression des ressources d'exploitation entre 2010 et 2015 a été soutenue, à hauteur de 9,2 % en moyenne chaque année.

Les revenus locatifs et redevances (hors délégations de service public) ont largement contribué à cette évolution positive : ils se sont établis en 2016 à plus de 700 000 € au terme d'une variation annuelle moyenne de + 10,5 %. Il faut y voir principalement le résultat d'une politique active d'acquisitions immobilières (locaux commerciaux et d'habitation), initiée à partir de 2010, et de mises en location subséquentes. Les ressources tirées des travaux, études et prestations de services ressortent également à un niveau élevé : elles ont été supérieures à un million d'euros en 2016, correspondant à une évolution annuelle moyenne de + 4,3 % depuis 2010. Il s'agit notamment des redevances et droits tirés des services à caractère culturel (école de musique, de danse et de théâtre) ou à caractère social (foyer-restaurant, temps périscolaire, cantine scolaire, etc.).

3.1.1.2 Les produits rigides

Les dotations et participations ont diminué de 11,5 % entre 2010 et 2016, ce qui correspond à une baisse annuelle moyenne de 2 % au cours de la période sous revue. Cette érosion est principalement liée à la baisse continue, depuis 2011, de la dotation globale de fonctionnement, qui est passée de 3 725 379 € en 2011 à 2 935 205 € en 2016 (soit - 21 % sur la période).

La fiscalité reversée (c'est-à-dire pour l'essentiel l'attribution de compensation brute), qui constitue un produit rigide dans la mesure où ses modalités de calcul sont déterminées par la loi, est pour sa part restée stable entre 2010 et 2016 à hauteur de 1,1 M€.

3.1.2 Les charges de gestion

En 2016, les charges de gestion se sont élevées à près de 18,2 M€. Leur progression a été de + 14 % depuis 2010 (soit + 2,2 M€) correspondant à une variation annuelle moyenne de + 2,2 %, soit un niveau supérieur à l'inflation moyenne sur la période, qui a atteint 1 %¹⁷. Le niveau de charges de fonctionnement était de 1 486 € / habitant en 2015, un montant supérieur de 21,5 % à la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé, qui s'est établie la même année à 1 223 € / habitant selon les données de la DGCL¹⁸.

Structure et évolution des charges de gestion

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 394 266	3 436 302	3 913 100	4 000 580	3 922 862	4 199 855	4 401 457	4,4%
+ Charges de personnel	9 555 950	9 887 205	10 380 180	10 676 629	10 851 534	10 947 517	10 827 699	2,1%
+ Subventions de fonctionnement	2 012 550	2 060 595	2 079 602	2 180 020	2 235 822	2 262 225	2 332 395	2,5%
+ Autres charges de gestion	959 248	847 558	587 327	590 168	528 710	553 245	597 777	-7,6%
= Charges de gestion (B)	15 922 014	16 231 660	16 960 209	17 447 397	17 538 928	17 962 842	18 159 328	2,2%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.1.2.1 Les charges de personnel

La hausse des charges de gestion constatée au cours de la période sous revue s'explique en premier lieu par la progression des dépenses de personnel (+ 13,3 % entre 2010 et 2016). Ces dépenses, parmi les plus rigides, ont ainsi atteint 10,8 M€ et représenté 50,5 % des produits de gestion de la commune en 2016. Elles représentaient 816 € / habitant en 2015, un montant sensiblement supérieur à celui de la moyenne des communes de même strate (664 € / habitant) et à celui de la moyenne des communes de la strate démographique supérieure (758 € / habitant), selon les données pour 2015 de la DGCL.

Face à ce constat, l'objectif affiché par la commune est désormais celui d'une croissance annuelle de ses charges de personnel « proche de zéro ». Plusieurs outils ont été mis en place à cette fin, notamment depuis 2015 : création d'une commission budgétaire mensuelle, absence de remplacement systématique des personnels partis en mobilité ou en retraite, recours accru aux contrats aidés et politique plus restrictive de maintien du régime indemnitaire pendant certains congés des agents. Une extension de la politique de mutualisation de moyens, déjà initiée avec le CCAS depuis 2011, fait également l'objet d'une réflexion avec la communauté d'agglomération de la Riviera française.

Ces efforts récents semblent commencer à porter leurs fruits, puisque le poids des charges de personnel dans le total des charges courantes a diminué depuis 2013.

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges courantes	16 359 326	16 658 192	17 435 292	17 694 429	18 196 167	18 587 665	18 687 923
Charges de personnel / charges courantes	58,4 %	59,4 %	59,5 %	60,3 %	59,6 %	58,9 %	57,9 %

¹⁷ Source : Insee, taux d'inflation : 1,5 % en 2010, 2,1 % en 2011, 2 % en 2012, 0,9 % en 2013, 0,5 % en 2014, 0 % en 2015 et 0,2 % en 2016.

¹⁸ Selon les données de la DGCL, le montant moyen des charges de fonctionnement des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé s'est établi à 1 358 € / habitant en 2015, un niveau également inférieur à celui de Beausoleil.

De fait, si l'augmentation des charges de personnel a été de 4,99 % entre 2011 et 2012, elle a été ralentie à hauteur de 2,86 % entre 2012 et 2013, de 1,64 % entre 2013 et 2014 et de 0,88 % entre 2014 et 2015. On observe même une inversion de tendance entre 2015 et 2016 (- 1,09 %), qui reste à confirmer à l'avenir.

3.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont significativement augmenté au cours de la période examinée (+ 29,7 % entre 2010 et 2016). Elles s'élevaient ainsi à plus de 4,4 M€ en 2016 après une hausse moyenne annuelle de 4,4 % et représentaient 24,2 % des charges de gestion de l'exercice.

Parmi elles, les dépenses d'entretien et de réparation ont connu une augmentation particulièrement soutenue au cours de la période sous revue, passant de 364 677 € en 2010 à 925 171 € en 2016, soit une hausse moyenne annuelle de 16,8 %. Une analyse plus fine des comptes impactés montre que l'évolution a été particulièrement marquée pour les charges liées à l'entretien et aux réparations sur biens immobiliers (notamment à compter de l'exercice 2014) et pour les charges liées aux opérations de maintenance, comme le retrace le tableau ci-dessous.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
c/ 61522 Entretien et réparation - Bâtiments	25 984,12	28 332,61	32 890,56	50 037,37	120 328,14	208 567,28	307 407,17
c/ 61523 Entretien et réparation - Voies et réseaux	116 092,67	156 637,63	201 828,50	150 211,85	251 127,58	206 812,66	209 086,00
Total c/6152	237 175,25	299 135,27	336 787,26	299 993,52	471 330,06	563 425,83	604 524,03
c/ 6156 Maintenance	84 314,32	114 772,11	136 836,54	167 510,99	171 265,10	162 104,75	210 322,09

Source : Xémélios Web couvrant les exercices 2010 à 2015 et comptabilité 2016

Cette tendance est à corrélérer, notamment, avec l'extension du parc immobilier locatif précédemment évoquée et la réduction des compétences disponibles en régie nécessitant l'externalisation des prestations, ainsi qu'avec la nécessaire mise en œuvre des obligations générales de sécurité et de prudence imposées par la loi¹⁹.

Un autre poste de dépenses attire plus particulièrement l'attention. Il s'agit des charges de « *publicité, publications et relations publiques* ». Ces dépenses, qui ont atteint 663 418 € en 2016 (soit + 47,4 % par rapport à 2010), ont connu une augmentation annuelle moyenne particulièrement soutenue de 6,7 %. Le ciblage des sommes portées aux comptes 623²⁰, telles qu'elles ressortent des comptes administratifs, et leur confrontation aux informations issues des fichiers des mandats de paiement fournis par la commune, ont permis à la chambre d'établir les données retracées dans le tableau ci-dessous²¹.

¹⁹ Plusieurs marchés à bons de commande ont été passés en matière de maintenance à partir de 2013 portant sur la maintenance de divers équipements et matériels.

²⁰ Hors compte 6237 peu ou pas mouvementé au cours de la période sous revue.

²¹ Sur le plan méthodologique, il a été fait abstraction des dépenses qui, certes imputées sur le compte 6231, relèvent de la fonction 020 « *Administration générale de la collectivité* » (et non de la fonction 023 « *Information, communication, publicité* ») : il s'agit là en effet pour l'essentiel de frais liés à la publication d'annonces légales, non rattachables à des dépenses à caractère promotionnel.

Structure et évolution des dépenses sur les comptes 623

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évol 2010/2015
Total 011	3 405 589,34	3 448 841,77	3 811 105,36	4 013 747,90	3 930 633,16	4 202 672,13	23,41 %
dont :							
Annonces et insertions c/ 6231 (s/fonct.023)	8 224,63	0,00	41 815,99	34 481,34	27 465,40	15 005,76	82,45 %
Fêtes et cérémonies c/ 6232	237 598,79	215 626,17	295 086,41	293 352,98	297 280,15	369 823,00	55,65 %
Foires et expositions c/ 6233	43 735,08	50 489,09	56 048,60	45 979,05	46 868,65	59 865,74	36,88 %
Catalogues et imprimés c/ 6236	29 212,02	35 505,89	33 341,06	39 365,05	34 317,96	23 519,30	- 19,49 %
Divers c/ 6238 ²²	59 985,29	9 894,00	158 658,91	154 698,54	151 207,04	130 966,23	118,33 %
Total	378 755,81	311 515,15	584 950,97	567 876,96	557 139,20	599 180,03	58,20 %
En % du total des charges à caractère général	11,12 %	9,03 %	15,35 %	14,15 %	14,17 %	14,26 %	

Source : CRC à partir des comptes administratifs 2010 à 2015 et des fichiers des mandats de paiement 2010 à 2015 fournis par la commune

Ce type de dépenses a donc connu une augmentation soutenue au cours de la période sous revue (le seul poste en diminution étant celui des « *Catalogues et imprimés* ») et représente, depuis 2012, environ 14 % des charges à caractère général. Cette évolution apparaît directement liée à la promotion et à l'organisation des nombreuses manifestations de la commune (marchés thématiques, festivals, événements divers, etc.).

Le budget global affecté aux fêtes et cérémonies a ainsi connu une augmentation significative, que retracent les annexes aux comptes administratifs relatives à la présentation croisée par fonction des éléments du bilan. Ces dernières permettent d'agréger aux charges à caractère général les charges du personnel affecté aux fêtes et cérémonies (fonction 024), afin d'obtenir une vue globale du niveau de dépenses de fonctionnement engagées en la matière.

**Évolution des charges liées à la sous-fonction 024 « Fêtes et cérémonies »
(hors fonction 3 « Culture »)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évol. 2015/2010
Charges à caractère général	259 286,02	242 191,00	341 394,16	349 654,14	324 359,81	355 278,29	37,02 %
Charges de personnel	213 232,29	256 725,00	321 495,23	332 090,09	308 349,49	286 398,08	34,31 %
Total	472 518,31	498 916,00	662 889,39	681 744,23	632 709,30	641 676,37	35,80 %

Source : comptes administratifs 2010 à 2015

Dans un contexte général de tension budgétaire que la poursuite prévisible de la baisse des dotations de l'État risque de maintenir ou d'aggraver au cours des exercices à venir, la commune est invitée à maîtriser ce type de dépenses afin de dégager des sources potentielles d'économies.

²² L'analyse des lignes de mandat 2015 montre que ce compte est utilisé pour l'imputation des dépenses très diverses : fleurs, transports d'artistes ou de techniciens, repas et boissons, banderoles et flyers, cartons d'invitation, affiches, locations de matériels, objets publicitaires, etc.

3.1.2.3 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement versées ont constamment augmenté au cours de la période sous revue (+ 15,9 % entre 2010 et 2016, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,5 %).

Évolution et structure des subventions de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	2 012 550	2 060 595	2 079 602	2 180 020	2 235 822	2 262 225	2 332 395	2,5%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	1 650 000	1 650 000	1 677 000	1 717 000	1 787 000	1 807 000	1 935 860	2,7%
Dont subv. autres établissements publics	0	0	2 500	1 900	400	600	0	N.C.
Dont subv. aux personnes de droit privé	362 550	410 595	400 102	461 120	448 422	454 625	396 535	1,5%

Source : logiciel ANAFI

Elles constituent un poste significatif des charges de gestion courante : elles ont représenté 11,36 % du total des charges de fonctionnement de la commune en 2015, contre 7,91 % pour les communes de même strate d'après les données comparatives fournies par la DGCL, et ont atteint 169 € / habitant, contre 97 € / habitant pour la moyenne de la strate selon les mêmes données²³.

Une large part (soit les quatre-cinquièmes) du montant total est affectée au CCAS au titre d'une subvention d'équilibre. Le surplus est versé au secteur privé associatif dans des conditions qui seront décrites *infra* : dans cette mesure, la dépense revêt alors un caractère plus flexible, ouvrant la voie à de potentiels gisements d'économies sur charges courantes.

3.1.3 L'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) rapporté aux produits de gestion a oscillé de 5,2 % à 11,5 % entre 2010 et 2015.

Ce ratio s'est sensiblement amélioré en 2016, s'établissant à 15,3 % cette année-là. Il demeure toujours inférieur au seuil de référence de 18 % retenu par les juridictions financières. En outre, la tendance positive récemment constatée doit être relativisée, dans la mesure où elle a en bonne partie procédé du phénomène conjoncturel de rattrapage dans la perception de produits de gestion ci-dessus signalé, qui a sensiblement majoré le niveau des ressources d'exploitation perçues en 2016.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	17 349 242	18 345 151	17 896 366	19 288 191	18 960 752	19 818 662	21 446 244	3,6%
Charges de gestion (B)	15 922 014	16 231 660	16 960 209	17 447 397	17 538 928	17 962 842	18 159 328	2,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 427 229	2 113 491	936 157	1 840 794	1 421 825	1 855 819	3 286 916	14,9%
en % des produits de gestion	8,2%	11,5%	5,2%	9,5%	7,5%	9,4%	15,3%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-437 312	-426 532	-475 083	-247 032	-657 239	-624 823	-109 319	-20,6%
+/- Autres produits et charges excep. réels	86 286	1 286 578	34 103	461 455	95 557	-45 435	39 922	-12,1%
CAF brute	1 076 202	2 973 537	495 177	2 055 217	860 142	1 185 561	3 217 520	20,0%
en % des produits de gestion	6,2%	16,2%	2,8%	10,7%	4,5%	6,0%	15,0%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

²³ Communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalité. La moyenne est de 113 € / habitant pour ce qui concerne les communes de la strate supérieure (20 000 à 50 000 habitants).

Ainsi, à l'exception de l'exercice 2011 où ce ratio a atteint 16,2 %, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a représenté, jusqu'en 2015, entre 2,8 % et 10,7 % des produits de gestion. Elle s'est donc établie à un niveau constamment inférieur au seuil de référence de 15 % habituellement retenu par les juridictions financières. Ce taux s'est amélioré en 2011, en 2013 ainsi qu'en 2016 grâce aux produits exceptionnels comptabilisés respectivement pour près de 1,3 M€, 461 000 € et 560 000 € (ce dernier montant, correspondant aux dividendes perçus avant liquidation de la société d'économie mixte SAGESTAB, ayant été imputé sur le résultat financier).

En 2016, le niveau de la CAF brute, qui a quasiment triplé par rapport à l'année précédente, représentait 15 % des produits de gestion, mais ce résultat constitue un trompe-l'œil pour les raisons conjoncturelles déjà évoquées.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	1 076 202	2 973 537	495 177	2 055 217	860 142	1 185 561	3 217 520	11 863 356
- Annuité en capital de la dette	1 096 035	1 196 699	1 310 196	1 589 059	1 765 547	1 962 618	1 920 657	10 840 811
= CAF nette ou disponible	-19 833	1 776 838	-815 020	466 157	-905 405	-777 056	1 296 863	1 022 545

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Une fois l'annuité en capital de la dette remboursée, la CAF nette est ressortie de manière négative à quatre reprises au cours de la période sous revue (2010, 2012, 2014 et 2015), ce qui témoigne de l'incapacité dans laquelle s'est trouvée la commune de rembourser ses emprunts sans puiser dans ses réserves. Si l'indicateur est positif en 2016 pour près de 1,3 M€, une neutralisation de l'ensemble des produits exceptionnels perçus lors de ce même exercice la réduirait en réalité presque à néant.

3.1.4 Les investissements

3.1.4.1 Le financement des investissements

Le financement des investissements réalisés entre 2010 et 2016 pour un montant de 27,4 M€ a été couvert notamment par l'emprunt (49,2 %), par les subventions (35,9 %), par des cessions d'immobilisations (14,9 %) et, marginalement, par la CAF nette (3,7 %).

Le financement propre disponible cumulé sur la période s'est élevé à 19,1 M€. Il a représenté 69,9 % des dépenses d'équipement réalisées au cours de la période sous revue, ce qui, selon les critères d'analyse utilisés par les juridictions financières, peut traduire un niveau d'effort important d'investissement à surveiller.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	-19 833	1 776 838	-815 020	466 157	-905 405	-777 056	1 296 863	1 022 545
TLE et taxe d'aménagement	154 377	84 460	65 559	46 630	405 153	415 202	639 862	1 811 244
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	304 346		244 392	990 186	367 960	316 049	174 557	2 397 490
+ Subventions d'investissement reçues	513 143	451 463	2 476 234	853 274	792 534	1 285 924	3 456 852	9 829 424
+ Produits de cession	2 377 201	0	0	1 138 880	1 088	570 236	0	4 087 405
+ Autres recettes	0	0	0	0	1 000	0	2 500	3 500
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 349 067	535 923	2 786 185	3 028 970	1 567 735	2 587 412	4 273 772	18 129 063
Financement propre disponible (C+D)	3 329 233	2 312 762	1 971 165	3 495 127	662 330	1 810 355	5 570 635	19 151 607
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>148,4%</i>	<i>68,4%</i>	<i>21,9%</i>	<i>79,9%</i>	<i>32,2%</i>	<i>114,4%</i>	<i>117,1%</i>	
- Dépenses d'équipement	2 243 190	3 379 945	9 013 783	4 374 328	2 056 874	1 582 242	4 755 709	27 406 070
- Subventions d'équipement	0	0	0	1 707	80 000	0	17 574	99 281
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	1 000	0	0	1 000
- Participations et inv. financiers nets	-127 500	2 090 000	0	100 000	0	0	-128 500	1 934 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 530	-3 750	-4 784	-9 533	-15 804	-3 610	-2 204	-41 215
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 215 074	-3 153 433	-7 037 833	-971 375	-1 459 740	231 723	928 056	-10 247 529
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 075 500	0	6 150 000	2 500 000	2 000 000	1 600 000	159 798	13 485 298
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 290 574	-3 153 433	-887 833	1 528 625	540 260	1 831 723	1 087 854	3 237 769

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le besoin de financement des investissements a représenté 10,2 M€ entre 2010 et 2016. Le recours à de nouveaux emprunts pour faire face à ces investissements s'est élevé à près de 13,5 M€, soit un montant supérieur d'environ un tiers au besoin. De fait, le calibrage des trois derniers emprunts souscrits entre 2013 et 2015, pour un montant cumulé de 6,1 M€, apparaît surdimensionné.

3.1.4.2 Les principaux investissements réalisés depuis 2010

Les principaux investissements engagés et mis en œuvre au cours de la période sous revue sont retracés dans le tableau ci-après.

Investissements engagés	Coût
2010	
Travaux de réfection des escaliers de la commune (Escaliers de la Turbie, Escaliers du Ténao (1 ^{ère} partie), Escalier des Lucioles).	464 395 € HT
2011	
Travaux de démolition des anciens entrepôts CURSI et création d'un parc de stationnement.	466 721 € HT
Requalification urbaine et paysagère du square Camille Blanc et modification des accès véhicules du parking de la Libération.	651 808 € HT
Travaux d'aménagement de la rue du marché et du boulevard de la République en espace marchand.	937 197 € HT
Travaux de réhabilitation et d'aménagement de l'espace Jules Ferry et de la salle Michel Daner.	1 864 254 € HT
2013	
Travaux de réhabilitation d'un immeuble de 18 logements sis 11 avenue Professeur Langevin.	725 455 € HT
Travaux de réfection des escaliers sur la Commune de Beausoleil (Escaliers du Ténao 2 ^{ème} partie, Escalier Martyrs/Pasteur, Escaliers Riviera, Escalier du Vallonnel).	319 080 € HT

Investissements engagés	Coût
2014	
Travaux de sécurisation contre les éboulements rocheux au niveau des parois et du versant rocheux situés en amont de la tête ouest du tunnel de l'Arme de l'autoroute A8.	3 615 498 € HT
Création d'une salle associative au sein de la cité marchande des Moneghetti.	203 252 € HT
2015	
Création du Centre Culturel de Beausoleil par la réhabilitation et le réaménagement du bâtiment existant situé au 6/8 avenue du Général de Gaulle (travaux en cours).	4 042 442 € HT
Travaux de réfection des escaliers sur la commune de Beausoleil (Escaliers du Ténao 3 ^{ème} partie).	156 170 € HT
Création d'un Centre Histoire et Mémoire.	497 671 € HT

Source : liste des principaux investissements et liste des principaux marchés fournie par la commune

En termes d'investissements futurs, la commune est contrainte par un agenda d'accessibilité programmée (« *Ad'ap* »), acté par délibération du 17 juillet 2015, correspondant à un engagement de financer et réaliser en application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2015 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, une pluralité de travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public dont la collectivité est propriétaire. Beaucoup de ces travaux sont de faible ampleur (leurs montants prévisionnels allant de quelques centaines à quelques milliers d'euros), d'autres sont d'un montant plus importants (telle, par exemple, la mise aux normes du foyer-restaurant pour un coût prévisionnel chiffré à 145 000 € en 2017). L'engagement nouveau porte sur 236 000 € en 2015, 388 000 € en 2016, 318 000 € en 2017 et 230 000 € en 2018.

Si l'ordonnateur a indiqué au cours du contrôle vouloir marquer un ralentissement dans sa politique d'investissement et ce, jusqu'à la fin de son mandat, la chambre note qu'il évoque toutefois, dans sa réponse aux observations provisoires et sans les chiffrer, des opérations nouvelles programmées à compter de 2017 (escaliers mécanisés en centre-ville, réhabilitation du marché municipal et construction d'un parking souterrain).

3.2 La situation patrimoniale ou bilancielle

3.2.1 L'encours de la dette

L'encours de la dette atteignait près de 15,2 M€ au 31 décembre 2016, ce qui correspond également à sa valeur moyenne au cours de la période sous revue. L'endettement s'élevait à 16,9 M€ en 2015, représentant 1 263 € / habitant, soit une valeur supérieure de 33,8 % à la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants (944 € / habitant)²⁴. A population constante, l'endettement par habitant de la commune peut être estimé à un niveau moindre d'environ 1 131 € en 2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	437 312	426 532	475 083	247 032	657 239	624 823	528 595	3,2%
Taux d'intérêt apparent du budget principal	3,5%	3,8%	2,9%	1,4%	3,8%	3,7%	3,5%	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	12 469 659	11 276 711	16 121 299	17 041 772	17 292 029	16 933 021	15 174 367	3,3%
CAF brute du budget principal	1 076 202	2 973 537	495 177	2 055 217	860 142	1 185 561	3 217 520	
Capacité de désendettement BP en années (Dette / CAF brute du budget principal)	11,6	3,8	32,6	8,3	20,1	14,3	4,7	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le ratio de désendettement (encours de la dette / CAF brute), qui exprime le nombre d'années théoriques nécessaire pour assurer le remboursement intégral de la dette si la commune devait y consacrer toute l'épargne qu'elle dégage, s'est trouvé réduit en 2016 à 4,7 années. Ce constat positif doit toutefois être nuancé, car la diminution du ratio de désendettement de la commune a pour une large part résulté de l'amélioration conjoncturelle de la capacité d'autofinancement brute qui a été précédemment décrite. De fait, sur la période de 2010 à 2016, le ratio s'est établi à 13,6 années en moyenne, un niveau supérieur au seuil de 12 années traduisant, pour les juridictions financières, une situation d'endettement trop élevé.

²⁴ L'écart est de 13,9 % si on compare le montant par habitant de la dette de la commune à la moyenne de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants (qui est de 1 109 € par habitant).

Sous réserve d'une réduction significative de ses dépenses d'investissement, l'endettement de la commune est voué à baisser progressivement. Si, au cours de l'année 2017, un emprunt parvient à échéance, il faut ensuite attendre l'exercice 2019 puis le tournant des années 2020 / 2021 pour constater l'extinction d'autres emprunts représentant une annuité cumulée d'environ 900 000 €. Fort heureusement, la commune n'est pas dépendante des évolutions de taux sur les emprunts structurés, puisqu'elle n'a pas eu recours à ce type de produits bancaires. De fait, sur l'ensemble de la période contrôlée, le taux d'intérêt moyen de la dette de la commune s'est établi à 3,2 %, un taux inférieur au seuil de 5 % synonyme de conditions dégradées d'emprunt.

3.2.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	6 425 899	3 272 466	2 384 633	3 913 257	4 453 517	6 285 240	7 373 094	2,3%
en nombre de jours de charges courantes	143,4	71,7	49,9	80,7	89,3	123,4	144,0	
- Besoin en fonds de roulement global	-674 694	-839 292	-493 303	-245 733	-238 819	-288 506	1 508 573	N.C.
=Trésorerie nette	7 100 594	4 111 758	2 877 936	4 158 991	4 692 336	6 573 746	5 864 522	-3,1%
en nombre de jours de charges courantes	158,4	90,1	60,2	85,8	94,1	129,1	114,5	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Exprimé en nombre de jours de charges courantes, le fonds de roulement a représenté en moyenne au cours de la période sous revue à 100,4 jours (avec un pic de 144 jours atteint en 2016).

Dans la mesure où ce niveau moyen est supérieur à 90 jours, il peut être qualifié d'excessif. Il faut y voir la conséquence, notamment, d'une mobilisation trop forte de l'emprunt depuis 2013, au-delà du besoin de financement de la commune.

Entre 2010 et 2016, la trésorerie moyenne de la commune s'est élevée à 5 M€ correspondant à une moyenne de 105 jours de charges courantes.

Conséquence du niveau de fonds de roulement, cette trésorerie supérieure à 90 jours peut également être qualifiée de surabondante. Au cours de la période examinée, à l'exception des exercices 2013 et 2014, ce seuil a été systématiquement dépassé.

En conclusion, la situation financière de la commune de Beausoleil s'est améliorée au cours de la période récente, mais reste néanmoins encore tendue et à surveiller. Malgré un niveau de recettes de fonctionnement par habitant supérieur à celui des communes de même strate, le niveau atteint dans le même temps par les charges de gestion, en constante augmentation au cours de la période, n'a pas permis pas de dégager un niveau d'autofinancement à la hauteur de l'ambitieux programme d'investissement mis en œuvre. Une pause en matière de nouveaux équipements, couplée à une politique volontariste de maîtrise des charges courantes à poursuivre et amplifier, devrait permettre de reconstituer les marges de manœuvre nécessaires.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Évolution et structure des effectifs

Entre 2010 et 2015, les effectifs en équivalent temps-plein (ETP) de la commune de Beausoleil ont augmenté de 7,26 %, passant de 307,75 agents à 330,10 agents.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2010/2015
Effectifs	307,75	314,35	328,65	334,17 ²⁵	322,75	330,10	+ 7.26 %
Dont :							
• Agents titulaires :	247,70 (80,49 %)	248,70 (79,12 %)	255,60 (77,78 %)	266,75 (79,82 %)	255,70 (79,23 %)	253,90 (76,92 %)	+ 2.5 %
• Agents non titulaires :	60,05 (19,51 %)	65,65 (20,88 %)	73,05 (22,22 %)	67,42 (20,18 %)	67,05 (20,77 %)	76,20 (23,08 %)	+ 26.89 %
*sur emplois permanents	26,60	55,05 ²⁶	52,45	38,82	33,45	36,20	+ 36.06 %
*sur emplois non permanents	33,45	10,60 ²⁷	20,60	28,60	33,60	40,00	+ 19.58 %

Source : CRC et commune de Beausoleil à partir des tableaux fournis par la CRC

Sur ce total, l'effectif des agents titulaires a peu augmenté (+ 2,50 %) et a même diminué depuis 2014, année au cours de laquelle 10 agents sont partis à la retraite sans être remplacés. C'est donc l'effectif des agents non-titulaires qui a connu la hausse la plus sensible (+ 26,89 %). Sur une période plus resserrée entre 2012 et 2015, on observe que les effectifs non-titulaires sur emplois non permanents ont quasiment doublé au terme d'une hausse continue (passant de 20,60 ETP à 40 ETP) ; dans le même temps, après un pic atteint en 2011 (avec 55,05 ETP), les effectifs non-titulaires sur emplois permanents, au nombre de 36,20 ETP en 2015, ont diminué de 31 %.

Cette dernière évolution est directement liée à une politique privilégiant le recrutement de contrats aidés : selon les annexes des comptes administratifs, ces derniers étaient au nombre de 15 en 2012, 30 en 2013, 29 en 2014, 37 en 2015 et en 2016. La majorité des bénéficiaires (46 sur 77, soit 59,7 %) auront vu leur contrat renouvelé au moins une fois, mais le nombre de mises en stage a été faible sur la période récente (un agent en 2014, 4 en 2015 et 2 en 2016). La commune inscrit ces recrutements dans une trajectoire de maîtrise de ses charges de personnel, la rémunération mensuelle des agents, fixée en l'espèce au SMIC, étant en effet partiellement prise en charge par l'État. Une telle politique garde donc ceci de fragile qu'elle est liée à la volonté de ce dernier de pérenniser le dispositif.

²⁵ Dans une note du 14 mars 2017, la commune explique cette augmentation du fait de la mise en stage de 18 agents (17,45 ETP) dans le cadre du dispositif de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

²⁶ Dont 18,7 des 26,60 ETP présents en 2010 qui ont été maintenus, le surplus correspondant à l'embauche de 36,35 ETP (même source que précédemment).

²⁷ Cette forte baisse par rapport à 2010 s'explique tout à la fois par des contrats aidés parvenus à leur terme et non renouvelés (14,86 ETP), le recrutement d'une partie de ces derniers en CDD sur emplois permanents (18,57 ETP) - d'où l'effet simultané de bascule sur cette dernière catégorie - et par 11 nouvelles embauches (10,6 ETP) (même source que précédemment).

En termes de structure, les effectifs titulaires représentaient 76,92 % des effectifs en ETP en 2015, ce qui situe Beausoleil dans la moyenne des communes d'après les données de la DGCL, qui font apparaître que la part des fonctionnaires y est de 78,2 %²⁸. Les filières technique et administrative représentaient respectivement 40,13 % (132,5 ETP) et 27,02 % (89,2 ETP) des effectifs totaux en 2015. Les moyennes nationales en 2014, tous organismes communaux confondus, s'établissaient respectivement à 46 % et 21,5 % d'après les données fournies par la DGCL²⁹. Il convient toutefois de relever, pour ce qui concerne la filière technique, une diminution du nombre des effectifs à Beausoleil sur la période la plus récente (- 11,8 ETP entre 2013 et 2015).

Enfin, en termes de répartition des effectifs physiques par catégorie hiérarchique, il est à noter qu'en 2015, la catégorie A ne représentait que 3,5 % des effectifs réels tous types d'emplois confondus.

	2010				2011				2012				2013				2014				2015			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	10	30	211	251	11	32	210	253	10	30	218	258	13	34	226	273	11	36	208	255	9	35	211	255
Non-titulaires	3	15	59	77	2	16	57	75	2	18	60	80	1	14	67	82	2	13	60	75	3	13	64	80
Total	13	45	270	328	13	48	267	328	12	48	278	338	14	48	293	355	13	49	268	330	12	48	275	335

Source : comptes administratifs de la commune 2010 à 2015

Ce taux d'encadrement est inférieur à la moyenne des organismes communaux, qui ressortait à 6,3 % au 31 décembre 2014³⁰. Sa faiblesse paraît manifeste pour ce qui concerne la filière technique : si un poste d'ingénieur territorial a été créé au budget, il n'est pas pourvu et l'encadrement des 116 agents permanents relevant de cette filière repose sur l'encadrement intermédiaire de catégorie B (4 postes de techniciens pourvus - dont un affecté au poste de directeur des services techniques - pour 7 emplois budgétés).

4.2 La durée annuelle de travail

4.2.1 Les cycles de travail en vigueur

Le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale a fixé le temps de travail effectif annuel pour un agent à temps plein à 1 600 heures maximum, augmentées à compter du 1^{er} janvier 2005 de 7 heures en solidarité avec les personnes âgées et les personnes handicapées, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. La durée légale du travail est par conséquent égale à 35 heures par semaine. La fixation par l'organe délibérant d'une durée de travail hebdomadaire supérieure à 35 heures entraîne l'octroi de jours de récupération du temps de travail (RTT), afin de respecter la base annuelle légale de 1 607 heures.

²⁸ DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2016, tableau 8-7. ([Http://www.collectivites-locales.gouv.fr/](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/)).

²⁹ Même source, d'après les données extraites du tableau 8-7 « Répartition et évolution des effectifs par filière entre fin 2013 et fin 2014 ».

³⁰ Même source, d'après les données extraites du tableau 8-6.

Depuis la mise en place du protocole d'accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail du 21 décembre 2001 à effet du 1^{er} janvier 2002, la commune de Beausoleil a choisi pour certains de ses agents un cycle hebdomadaire supérieur à 35 heures :

- 38 heures 45 minutes entre le 1^{er} septembre 2008 et le 31 mars 2012 (18 jours RTT) ;
- 37 heures entre le 1^{er} avril 2012 et 31 décembre 2014 (12 jours RTT) ;
- 36 heures depuis le 1^{er} janvier 2015 (6 jours RTT) ;
- 36 heures 30 à compter du 1^{er} janvier 2018 (9 jours RTT)³¹.

En 2015, d'après les informations communiquées par la commune, sur un effectif de 337 agents :

- 118 travaillaient 35 heures par semaine (donc sans compensation de jours RTT) ;
- 115 travaillaient 36 heures par semaine (avec 6 jours RTT) : il s'agit notamment des agents directement impactés par les horaires d'ouverture des bâtiments publics (les services concernés sont recensés à l'annexe de la délibération du conseil municipal du 17 juillet 2014) ;
- 19 agents, relevant pour les uns des cadres d'emplois des professeurs et pour les autres des assistants d'enseignement artistique dont la durée de travail est définie par des statuts particuliers, travaillaient respectivement 16 et 20 heures par semaine ;
- 85 agents étaient soumis à un régime d'annualisation de leur temps de travail, sans lien avec un cycle hebdomadaire de référence compte tenu des variations des rythmes de travail au cours de l'année. Il s'agit d'agents relevant du personnel non enseignant intervenant dans les écoles.

4.2.2 Le régime des jours de congés annuels

Légalement, tout agent en activité a droit, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel rémunéré d'une durée égale à cinq fois le nombre de jours travaillés par semaine. Ainsi, pour un temps de travail à temps plein (100 %), correspondant à cinq jours travaillés par semaine, un agent a droit à 25 jours de congés annuels.

Or, les agents de Beausoleil bénéficiaient de 29 jours de congés annuels, soit quatre jours de plus que ce que prévoit la réglementation en vigueur, « *depuis une décision prise en comité technique paritaire le 18 novembre 1987* », selon les explications fournies par la commune. Il semble que les membres du comité technique paritaire (CTP), réuni le 7 décembre 2001, aient considéré que cet avantage serait entériné dans le protocole relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail soumis au conseil municipal. Le compte rendu de la réunion indique en effet : « *il est bien évident que les 29 jours de congés annuels sont inclus dedans* [comprendre : dans le protocole d'ARTT du 21 décembre 2001] ». Cependant il n'en a finalement rien été³².

³¹ Cf. la délibération C 7 p du 18 décembre 2017 transmise à la chambre en complément de réponse aux observations provisoires.

³² L'article 3 de ce protocole, libellé « *Réduction du temps de travail et décompte* », renvoie seulement aux dispositions combinées de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 1^{er} du décret du 25 août 2000 relatif à l'ARTT. Ces articles évoquent d'une part la durée de travail effectif fixée à 35 heures par semaine et rappellent d'autre part la compétence dévolue à la collectivité pour fixer les « *règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents (...), dans les limites applicables aux agents de l'État (...)* ». Il n'y a donc, au cas d'espèce, aucune référence à la durée des congés annuels.

De fait, la chambre observe que conseil municipal de la commune de Beausoleil n'a jamais adopté de délibération sur le régime des congés annuels des agents, les services municipaux ne pouvant se référer qu'à de simples procès-verbaux de CTP. Or, conformément aux dispositions - inchangées depuis 1984 - de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les comités techniques sont seulement consultés pour avis sur les différents sujets relevant de leur domaine de compétence et ne sont nullement des instances décisionnaires.

Il reste que, même si une délibération avait été prise pour acter l'attribution de 29 jours de congés annuels, elle n'en aurait pas moins été irrégulière puisqu'instaurant un régime plus avantageux que celui prévu par la loi. Aucune régularisation n'était donc possible à ce titre.

Il est à noter que, jusqu'en 2014 inclus, s'était ajoutée à ce régime de congés annuels avantageux l'attribution de deux jours de congés liés à des fêtes locales³³ et d'un jour de pont (soit une journée non travaillée entre un jour férié et un jour de repos hebdomadaire)³⁴. Une délibération du 17 juillet 2014 a supprimé ces jours de congés irréguliers à compter du 1^{er} janvier 2015, sans préjudice toutefois de « congés exceptionnels » flottants, accordés par le maire lorsqu'un jour férié tombe un jour chômé, comme indiqué plus loin.

La chambre prend acte de ce que le conseil municipal de Beausoleil a, par une délibération référencée C 7 m du 18 décembre 2017 prise après avis du comité technique du 5 décembre 2017, modifié le régime jusqu'alors en vigueur en ramenant le nombre de jours de congés annuels à 25, à effet dès le 1^{er} janvier 2018.

4.2.3 Un temps de travail annuel inférieur à la durée légale

Compte tenu des avantages ci-dessus décrits, le temps de travail des agents de la commune de Beausoleil n'a pas respecté la durée légale fixée à 1 607 heures par an et ce, quel que soit le cycle de travail auquel ils ont été soumis.

Le tableau ci-après retrace le décompte du temps de travail annuel des agents travaillant 35 heures par semaine, ainsi que celui des agents sous régime de RTT en fonction des trois cycles de travail qu'ils ont successivement connus.

On observe qu'exception faite de la période 2010-2011 où, comparativement à leurs collègues travaillant 38 heures 45 par semaine, les agents évoluant à 35 heures hebdomadaires ont effectué 26 heures de travail en moins par an, le décompte du temps de travail est, depuis 2013, équivalent (à une heure près) entre ces deux catégories de personnel.

³³ La fête de la libération de Beausoleil (le 3 septembre) et la fête du Prince (le 19 novembre).

³⁴ Il s'est agi, en 2014, du vendredi post-Ascension.

Décompte temps annuel de travail comparé des agents à 35 heures et bénéficiant d'ARTT

	2010 et 2011		2013 et 2014		2015		2016	
	ARTT	35H	ARTT	35H	ARTT	35H	ARTT	35H
Nombre de jours / an	365		365		365		365	
Repos hebdomadaire (samedi et dimanche)	104		104		104		104	
"Forfait" Jours fériés	8		8		8		8	
Jours de congés	29		29		29		29	
Jours fêtes locales chômés, soit : La libération de Beausoleil (3 septembre), La fête nationale monégasque (19 novembre)	2		2		0		0	
Jour de pont (vendredi de l'ascension)	1		1		0		0	
Jours du maire	ND		1		1*		2**	
Jours ARTT	18	0	12	0	6	0	6	0
Total jours non travaillés	162	144	157	145	148	142	149	143
Total jours travaillés	203	221	208	220	217	223	216	222
Heures de travail / semaine	38,75	35	37	35	36	35	36	35
Heures de travail / jour	7,75	7	7,4	7	7,2	7	7,2	7
Nombre d'heures de travail par an, sans tenir compte de la journée de solidarité	1 573	1 547	1 539	1 540	1 562	1 561	1 555	1 554
Journée de solidarité (fixée le jour de la fête locale de la Saint-Joseph), à déduire	7	7	7	7	7	7	7	7
Nombre d'heures de travail par an	1 566	1 540	1 532	1 533	1 555	1 554	1 548	1 547
Écart par rapport à durée annuelle 1 607 heures	41	67	75	74	52	53	59	60

Source : DRH de la commune de Beausoleil à partir des tableaux fournis par la CRC

*En 2015, le maire a accordé par note de service deux demi-journées de congés exceptionnels à utiliser exclusivement les 24 et 31 décembre après-midi.

**En 2016, le maire a accordé deux journées de congés exceptionnels à utiliser d'une part le 6 mai vendredi de l'ascension, également férié dans les écoles de l'académie, et d'autre part le lundi 26 décembre.

Deux points de méthode doivent être plus particulièrement précisés.

D'une part, il a été relevé qu'à compter de 2008 et tout au long de la période sous revue, la commune de Beausoleil a choisi comme journée de solidarité la date d'une fête locale, à savoir le 19 mars, jour de la Saint-Joseph. La chambre observe que la date ainsi retenue ne remplit pas les conditions prévues par la réglementation. En effet, son choix aurait dû se porter sur un jour férié précédemment chômé (autre que le 1^{er} mai). Le 19 mars, jour de fête locale, ne répond pas à cette définition et la suppression de ce jour de congé, chômé jusqu'en 2007 inclus, a seulement constitué la cessation d'une situation irrégulière sans que la journée supplémentaire de travail en solidarité avec les personnes âgées et les personnes handicapées ne soit finalement régulièrement accomplie.

D'autre part, la commune a fait remarquer au cours du contrôle que, dans le calcul de la durée annuelle légale du travail qu'il avait initialement fixée à 1 600 heures, le législateur a arrondi le produit du nombre de jours travaillés (228) par le nombre d'heures travaillées (7). Concrètement, le résultat correspondant à 1 596 heures ayant ainsi été arrondi à 1 600 heures, la collectivité estime en conséquence qu'il conviendrait de minorer de 4 heures les écarts observés. La chambre ne partage pas cette analyse : elle constate que la loi a fixé le temps de travail annuel à 1 600 heures (1 607 heures après prise en compte de la journée de solidarité), sans qu'il y ait lieu de s'attacher aux modalités de son calcul arithmétique.

Ainsi, quelles que soient la période et la catégorie d'agents considérées, le personnel de la commune a travaillé moins que la durée légale annuelle compte tenu, notamment, des quatre

jours de congés annuels supplémentaires et des « *jours du maire* » accordés ponctuellement, sans compter le renoncement précité à un jour férié factice au titre de journée de solidarité.

Ce constat est également vrai, et de manière plus flagrante encore, pour ce qui concerne les agents relevant du personnel non enseignant intervenant dans les écoles (agents de service, agents spécialisés des écoles maternelles et animateurs) qui, pour leur part, ne sont pas soumis à un cycle hebdomadaire. En effet, en application d'une délibération du 17 juillet 2014, qui a tiré les conséquences de la nouvelle organisation des temps scolaires et périscolaires mise en place à la rentrée de septembre 2014, leur temps de travail annualisé a été fixé à 1 567 heures. Ce temps de travail, inférieur de 40 heures, ne respecte donc pas non plus la législation en vigueur. À ce sujet, l'ordonnateur a précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'une nouvelle organisation du temps de travail annualisé, « *tenant compte* » de la durée légale fixée à 1 607 heures, serait actuellement à l'étude.

Un temps de travail annuel inférieur à la durée légale a des conséquences au plan financier. Ainsi, pour 318 agents beausoleillois³⁵ soit environ 311 ETP, les heures non réalisées se sont élevées à 20 325³⁶ heures en 2014 et à 15 309³⁷ heures en 2015. En d'autres termes, si les agents municipaux avaient travaillé conformément à la durée légale, le même travail aurait été globalement réalisé avec 12 agents en moins en 2014 (soit : 20 325 / 1 607) et 9 agents en moins en 2015 (soit : 15 309 / 1 607). Déduction faite des atténuations de charges, le coût moyen annuel d'un agent s'étant élevé en 2015 à un peu plus de 29 800 €³⁸ (chargés), le coût d'un temps de travail annuel insuffisant peut être évalué à plus de 268 200 €³⁹.

Si certains jours chômés attribués au titre des fêtes locales et un pont ont été supprimés en 2015, dans le but d'améliorer le « *service au citoyen consommateur qui entraîne de nouvelles exigences* » selon les termes de la délibération du 17 juillet 2014, la commune doit poursuivre le mouvement en mettant fin à toutes les mesures dont l'application a pour conséquence un temps de travail des agents municipaux inférieur à la durée légale de 1 607 heures par an.

À cet égard, la chambre prend acte des termes de la délibération référencée C 7 o du 18 décembre 2017, prise après avis du comité technique du 5 décembre 2017, par laquelle le conseil municipal de Beausoleil, conformément aux dispositions légales en vigueur, a fixé la journée de solidarité soit par suppression d'un jour RTT (pour ceux des agents soumis à un régime de temps de travail hebdomadaire supérieur à 35 heures), soit par réalisation de sept heures auparavant non travaillées (hors congés annuels). La chambre prend également acte de l'engagement de l'ordonnateur de ne plus accorder à l'avenir de congés exceptionnels flottants liés aux ponts.

Recommandation n° 2 : Respecter la réglementation en matière de durée annuelle de travail pour l'ensemble des agents municipaux (1 607 heures).

³⁵ Soit 118 agents à 35 heures, 115 agents à 36 heures et 85 agents en temps annualisé. En ETP, 115,5 agents sont à 35 heures, 112,6 agents à 36 heures et 83,2 agents en temps annualisé.

³⁶ Soit [(115,5 x 74) + (112,6 x 75) + (83,2 x 40)].

³⁷ Soit [(115,5 x 53) + (112,6 x 52) + (83,2 x 40)].

³⁸ Soit (10 978 482 – 935 794) / 337 agents physiques.

³⁹ Soit (9 agents x 29 800 €).

4.3 Les congés exceptionnels

4.3.1 Les congés pour événements familiaux

L'article 59 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en fixer toutefois la durée. Laissées à l'appréciation des chefs de service, elles ne constituent pas un droit pour l'agent et sont purement facultatives. En l'absence de décret d'application, les durées sont déterminées localement. Par application du principe de parité avec le régime en vigueur pour la fonction publique de l'État (FPE), peuvent être accordés :

- Cinq jours ouvrables pour le mariage d'un agent ou à l'occasion de la conclusion d'un PACS (cf. la circulaire ministérielle FP/7 n° 002874 du 7 mai 2001) ;
- Trois jours ouvrables en cas de maladie très grave ou de décès du conjoint ou du partenaire lié par un PACS, d'un enfant, d'un proche parent (père ou mère, cf. l'instruction ministérielle du 23 mars 1950).

Le tableau ci-dessous compare les autorisations d'absence liées aux événements familiaux telles qu'elles sont accordées dans la fonction publique de l'État à celles qui ont été accordées par la commune de Beausoleil au cours de la période contrôlée.

Autorisations d'absence pour événements familiaux (en jours)

Nature de l'autorisation d'absence	Régime FPE	Régime de la commune de Beausoleil
Mariage ou PACS	5 jours	5 jours <u>Autres situations :</u> ✓ 3 jours en cas de mariage d'un enfant ; ✓ 1 jour en cas de mariage d'un parent (père, mère, beau-père, belle-mère) ; ✓ 1 jour en cas de mariage d'un des collatéraux du premier degré (frère ou sœur) ; ✓ 1 jour en cas de mariage des collatéraux du second degré (oncle ou tante, neveu ou nièce, beau-frère ou belle-sœur).
Maladie très grave conjoint, père, mère ou enfant	3 jours	5 jours
Décès du conjoint, enfant ou père, mère	3 jours	5 jours <u>Autres situations :</u> ✓ 3 jours en cas de décès des collatéraux du premier degré (frère ou sœur) ; ✓ 3 jours en cas de décès des beaux-parents ; ✓ 1 jour en cas de décès des collatéraux du second degré (beau-frère ou belle-sœur, oncle ou tante, neveu ou nièce).
Total	11	15 + 13

A bénéficiaires comparables, le régime en vigueur à Beausoleil a accordé quatre jours de congés exceptionnels supplémentaires par rapport au régime en vigueur dans la fonction publique de l'État : deux jours supplémentaires en cas de maladie très grave du conjoint, père, mère ou enfant, mais également deux jours supplémentaires en cas de décès. De surcroît, les motifs d'autorisations d'absence ont été élargis à des événements non retenus pour les agents de l'État, permettant de générer théoriquement jusqu'à 13 jours d'absence supplémentaires au cours d'une même année.

Alors même que le conseil municipal a délibéré à plusieurs reprises sur le temps de travail des agents municipaux (notamment pour supprimer certains jours chômés en juillet 2014), aucune délibération n'a jamais acté ces possibilités d'absence. Malgré sa compétence purement consultative, seul le comité technique paritaire s'est prononcé sur ce point, une première fois le 18 novembre 1987 pour approuver le « *règlement des congés* » puis une seconde fois le 1^{er} décembre 2004. La commune, pour s'en expliquer, a invoqué la persistance d'une pratique ancienne.

Ce régime de congés exceptionnels a donc été appliqué en l'absence de toute décision de l'organe compétent et en contravention avec le principe de parité.

La chambre prend toutefois acte de ce que le conseil municipal de Beausoleil, par une délibération référencée C 7 n du 18 décembre 2017 prise après avis du comité technique du 5 décembre 2017, a modifié le régime des autorisations d'absence liées à des événements familiaux pour l'aligner effectivement sur le régime applicable dans la fonction publique de l'État, à effet dès le 1^{er} janvier 2018.

La commune a donc suivi la recommandation que la chambre avait formulé sur ce point dans son rapport d'observations provisoires.

4.3.2 Le « congé retraite »

Les agents de la commune de Beausoleil admis à faire valoir leurs droits à la retraite ont bénéficié jusqu'en 2014 inclus d'un congé de deux mois (soit 60 jours consécutifs) cumulable avec les droits acquis en matière de congés annuels. Les agents concernés étaient donc rémunérés pendant les deux mois précédant leur départ en retraite, en l'absence de service effectif.

D'après les données fournies par la commune, la mesure a bénéficié à 21 agents entre 2010 et 2014 (dont deux agents ayant fait valoir leurs droits à la retraite au 1^{er} janvier 2015), générant 42 mois de traitements indus soit un coût de plus de 130 000 € pour la collectivité.

Cet avantage n'est plus en vigueur en l'état depuis le 1^{er} janvier 2015. Le congé de deux mois préalable au départ en retraite a en effet été transformé en un congé égal à 1,5 jour de congé par année de présence dans la collectivité, cette proposition ayant été « *votée* » lors d'un comité technique paritaire du 1^{er} juillet 2014. On observe également à cet égard, une nouvelle fois, une propension de la municipalité à éviter un débat en conseil municipal sur les questions ayant trait au régime des droits à congés du personnel et à se limiter, de fait, à une simple consultation du comité technique.

D'après les informations fournies par la commune, le nouveau dispositif a concerné quatre agents et représenté 153 jours de congés.

Cette modification n'est pas davantage régulière dans la mesure où elle ne repose sur aucune base légale.

La chambre prend toutefois acte de la délibération précitée du 18 décembre 2017 du conseil municipal de Beausoleil qui a décidé de mettre fin au régime du « *congé retraite* », tout en renvoyant à la date du 1^{er} janvier 2019 son abrogation effective.

Compte tenu de ce différé et en l'absence de précisions sur les modalités concrètes de sortie de ce régime de congé dans la délibération en cause, la chambre maintient donc sa recommandation.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au régime du « congé retraite ».
--

4.4 L'absentéisme et les conditions du maintien du régime indemnitaire

Les bilans sociaux établis au cours de la période examinée montrent l'évolution de l'absentéisme, s'agissant tout particulièrement des absences pour motifs médicaux. Le tableau ci-dessous en retrace les éléments les plus saillants.

Nombre de jours d'absence	2011	2013	2015
Fonctionnaires :	7 547,00	8 391,00	7 231,00
• Dont jours de maladie ordinaire	3 783,00	3 751,00	3 758,00
• Dont accidents du travail imputables au service	159,00	186,00	395,00
• Dont accidents du travail imputables au trajet	52,00	380,00	549,00
Non-titulaires sur emplois permanents :	794,50	784,00	741,00
• Dont jours de maladie ordinaire	284,00	396,00	507,00
• Dont accidents du travail imputables au service	33,00	227,00	2,00
• Dont accidents du travail imputables au trajet	29,00	13,00	20,00
Nombre total de journées d'absence	8 341,50	9 175,00	7 972,00

Source : bilans sociaux 2011, 2013 et 2015 fournis par la commune

Après avoir constaté tout à la fois le faible impact du « jour de carence » appliqué en 2012 et 2013 sur le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire et le niveau élevé des jours d'absence consécutifs à un accident du travail⁴⁰, la commune a, par une délibération du 17 juillet 2014, révisé les conditions de versement du régime indemnitaire⁴¹ lors des périodes d'absence des agents pour raisons de santé⁴², tel qu'il avait été mis en place par deux délibérations antérieures des 11 février 2005 et 29 juin 2005.

De fait, aucun texte législatif ou réglementaire de portée générale (et notamment pas les dispositions de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatif aux droits à congés) n'organise les conditions de versement du régime indemnitaire en cas d'indisponibilité physique des fonctionnaires territoriaux. Sauf à ce que le texte institutif de la prime n'en dispose autrement, ces derniers ne peuvent revendiquer aucun droit acquis au versement durant une période de congé maladie. Toutefois, l'assemblée délibérante peut décider, sur le fondement des dispositions de l'article 88 de la même loi, d'organiser les conditions du maintien du régime indemnitaire, sous réserve de respecter, notamment, le principe de parité. Les collectivités territoriales sont donc invitées sur ce point à se référer aux dispositions du décret n° 2010-997 du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'État et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés, qui prévoit en son article 1^{er} le maintien des primes et indemnités dans les mêmes proportions que le traitement, durant les congés de maladie ordinaire (droit au maintien du traitement pendant les trois premiers mois, puis à un traitement réduit de moitié pendant les neuf mois suivants) et les congés pour accident de service ou maladie professionnelle (droit au plein traitement). En vertu du principe de parité, les conditions du maintien du régime indemnitaire des agents territoriaux ne peuvent être plus favorables que celles, ci-dessus décrites, applicables aux agents de l'État. En revanche, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, ces conditions peuvent être moins favorables.

⁴⁰ L'augmentation particulièrement significative du nombre de jours d'arrêt de travail consécutifs à des accidents de trajet trouve explication, non dans le nombre d'agents pour lesquels l'imputabilité a été admise (ils sont 4), mais à la gravité même de certains accidents de la circulation (qui ont généré jusqu'à 320 jours d'arrêt).

⁴¹ Rappelons que ce dernier se définit comme un complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération, qui sont le traitement indiciaire, le supplément familial de traitement (SFT), l'indemnité de résidence et la NBI.

⁴² Les congés pris, notamment, au titre des congés annuels, congés de maternité, de paternité ou d'adoption ne sont pas concernés.

En l'espèce, la délibération précitée du 17 juillet 2014 a prévu que la retenue par trentièmes sur les primes et indemnités, déjà applicable aux congés de maladie ordinaire, s'étendrait désormais également aux absences pour accident de travail et maladie professionnelle. Ce cas avait été exclu dans le dispositif antérieur de 2005, qui organisait la suspension du régime indemnitaire en cas de congés de longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie. La délibération a également prévu que la retenue s'appliquerait dès le premier jour d'absence (un « délai de carence » de 15 jours était précédemment accordé) et que, par dérogation, l'agent n'ayant connu aucun jour d'arrêt de travail au cours de l'année N-1 bénéficierait d'un « délai de carence » de 8 jours (au lieu de 60 jours auparavant) pendant lequel son régime indemnitaire, suivant temporairement le sort du traitement, serait maintenu. Ce dispositif est donc moins favorable que celui applicable aux agents de l'État, s'agissant notamment des agents municipaux en congés pour accident de service ou maladie professionnelle qui ne peuvent au mieux conserver l'intégralité de leur régime indemnitaire que pendant huit jours.

À la suite de cette mesure, le taux d'absentéisme a évolué favorablement⁴³ sur la période la plus récente : de 9,99 % en 2011, il est passé à 10,31 % en 2013 puis à 9,05 % en 2015 (l'étude Sofaxis a évalué le taux moyen d'absentéisme dans la fonction publique territoriale à 9,3 % en 2015). Si, lors de la première année d'application (2015), la modulation n'a pas eu d'impact sur le nombre de jours de maladie ordinaire, la commune a indiqué que ce nombre aurait chuté de 1 162 jours en 2016, soit une baisse remarquable de près de 25 % par rapport à 2015. L'économie supplémentaire procédant de ces nouvelles retenues sur régime indemnitaire a été chiffrée par la collectivité à environ 7 800 € en 2015.

4.5 Les heures supplémentaires

4.5.1 L'évolution des heures supplémentaires rémunérées sur la période récente

Alors même que le temps de travail annuel des agents de la commune a été inférieur à la durée légale, le volume global des heures supplémentaires payées est demeuré élevé, même s'il a significativement diminué entre 2013 et 2015, ainsi que le retrace le tableau ci-dessous.

	2013	2014	2015	Evol. 2013/2015
Nombre d'heures supplémentaires	11 053	11 494	9 481	- 14,22 %
Montant total des heures supplémentaires payées (en €)	173 512,85	194 046,35	153 579,33	
• Dont HS pour élections :	0	30 508,43	16 251,70	
Montant des heures supplémentaires payées hors élections (en €)	173 512,85	163 537,92	137 327,63	- 20,85 %

Source : CRC, à partir des tableaux fournis par la DRH de la commune de Beausoleil

La commune a expliqué la baisse récente du volume d'heures supplémentaires rémunérées par la mise en place de cycles horaires plus adaptés (notamment pour la police municipale qui intervenait auparavant sur le marché, le samedi matin, en heures supplémentaires) et par une volonté plus affirmée de favoriser la récupération des heures en lieu et place de leur paiement (politique mise en place notamment pour les agents du service des sports appelés à participer à certaines manifestations en dehors des horaires normaux du cycle de travail).

⁴³ La formule Sofaxis a été retenue : (nombre de jours d'absence * 5/7 * 100) / (effectif ETP * nombre de jours travaillés).

62 agents, représentant 18,5 % des effectifs physiques de la commune, ont bénéficié d'heures supplémentaires rémunérées au cours de l'année 2015. Le bilan social 2015 (point 3.4.3), qui affiche pour sa part un volume d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées de 8 392 heures (soit l'équivalent de 5,2 ETP), montre qu'elles ont été réalisées à hauteur de 48,8 % par des agents de la filière technique (4 099 heures, soit environ 2,5 ETP) et à hauteur de 37,9 % par des agents de la filière administrative (3 182 heures, soit environ 2 ETP).

L'analyse des lignes de paie de l'exercice 2015 révèle surtout une forte concentration des heures supplémentaires sur quelques agents. En effet, parmi les 62 agents ayant bénéficié en 2015 de la rétribution d'heures supplémentaires, 21 ont cumulé au cours de cet exercice plus de 120 heures supplémentaires, dont 10 plus de 200 heures et 5 plus de 300 heures.

En outre, bien que l'article 7 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) dispose que c'est « à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur » que les heures supplémentaires accomplies sont indemnisées, la mise en paiement reste le mode de compensation largement privilégié : la commune a ainsi indiqué qu'en 2014, 28 % des heures supplémentaires effectuées avaient été récupérées et 72 % payées et qu'en 2015, ces taux se sont établies à 33 % et 67 % respectivement.

Une réflexion sur un redéploiement des moyens au profit des services les plus consommateurs d'heures supplémentaires ou sur la mise en place de nouveaux cycles de travail pour tout ou partie des agents de ces services devrait être initiée. Sur ce dernier point, la chambre relève, par exemple, que des heures supplémentaires sont payées chaque mois au titre des dimanches⁴⁴ matins travaillés par les agents du service de la propreté urbaine (5 heures par intervention, par semaine et par agent), ainsi que le traduisent les fiches internes qui ont été fournies par la commune. De même, l'effort entrepris en vue de privilégier la récupération des heures devrait être poursuivi afin de respecter la lettre du décret susvisé.

4.5.2 Un dispositif réglementaire local insuffisamment encadré

4.5.2.1 Une définition imprécise des emplois éligibles

La réglementation concernant les heures supplémentaires s'appuie sur les dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, applicable aux agents territoriaux. Les règles d'indemnisation des heures supplémentaires sont fixées par les décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié et n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité.

Tous les agents de catégorie B et C peuvent prétendre au versement des IHTS, dès lors que l'assemblée délibérante de la collectivité a délibéré en ce sens et qu'ils ont effectivement dépassé les bornes horaires de leur cycle de travail. La délibération doit fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

En l'espèce, il a été relevé qu'une délibération référencée S 7 g du 19 décembre 2007 avait posé, sans autre forme de précisions, le principe selon lequel tous les agents de

⁴⁴ En l'absence de dispositions statutaires contraires, les horaires normaux des agents peuvent inclure des nuits, samedis, dimanches et jours fériés (Conseil d'Etat, 2 octobre 2009, n° 312900) : « *Considérant qu'en l'absence de texte encadrant ou limitant cette compétence, il appartient au président du conseil général, agissant en tant que chef de service, de déterminer, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, notamment, le cas échéant, la délibération du conseil général fixant la durée du travail des agents du département, et en fonction des besoins du service public, les horaires de travail et obligations de service des personnes placées sous son autorité ; qu'il peut légalement, si ces besoins y conduisent et sous la même réserve, prévoir que ces horaires incluent des nuits, des samedis, des dimanches ou des jours fériés...* ».

catégorie B et C de la commune étaient éligibles au paiement des IHTS. Cette délibération à caractère général, applicable tout au long de la période sous revue, ne fixait donc aucune liste précise des emplois dont les missions impliquaient la réalisation effective d'heures supplémentaires.

La chambre relève que, par une délibération référencée D 2 c' du 12 juin 2017 transmise par l'ordonnateur à l'appui de sa réponse aux observations provisoires, le conseil municipal de Beausoleil a procédé à une refonte du régime des IHTS au bénéfice des agents titulaires et non-titulaires de droit public : cette délibération, précédée le jour-même d'une saisine du CTP dont la teneur de l'avis n'est pas précisée, prévoit notamment en son annexe 1, et en plus de situations particulières qu'elle énumère (telle la participation à des opérations électorales ou à des manifestations municipales), une liste des missions impliquant la réalisation d'heures supplémentaires, par filière, cadre d'emploi et grade des agents.

Cette liste n'est cependant présentée qu'« à titre informatif et non exhaustif », de telle sorte que l'autorité territoriale apparaît se réserver la possibilité, dans les faits, d'ouvrir le bénéfice des IHTS au titre de missions non prévues par l'assemblée délibérante. Elle apparaît donc ne répondre qu'imparfaitement à la recommandation de la chambre, qui est maintenue ci-après en ce qu'elle exige une définition précise des missions éligibles.

4.5.2.2 Un régime de dépassement du contingent mensuel trop largement défini

En application de l'article 6 du décret susmentionné du 14 janvier 2002, « *le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures* », sauf dans deux cas :

- Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, sur décision de l'autorité territoriale, avec information des représentants du personnel au comité technique ;
- À raison de la nature des fonctions exercées, lesquelles, justifiant exceptionnellement des dépassements horaires pendant une période limitée sans que la durée quotidienne de travail ne puisse toutefois excéder 10 heures⁴⁵, doivent être préalablement définies par l'organe délibérant de la collectivité après avis du comité technique.

En l'espèce, l'évolution du régime du décontingement mensuel au sein des services de la commune de Beausoleil a été marquée par un élargissement au fil du temps des périodes comme des fonctions éligibles, au point qu'a été perdu de vue le caractère « *exceptionnel* » et temporellement « *limité* » de la dérogation sur lequel le décret insiste pourtant.

En effet, une première délibération du conseil municipal de la commune de Beausoleil, datée d'octobre 2003, a permis aux agents du service du protocole et du service des fêtes et manifestations de déroger à la limite horaire mensuelle, au cours des seuls mois de mai, juin et décembre.

⁴⁵ Conformément aux dispositions figurant au I de l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

Par la suite, une délibération du 18 novembre 2009, prise après avis favorable du CTP du 29 septembre 2009, a tiré les conséquences de la participation des services municipaux à des fêtes et manifestations publiques de plus en plus nombreuses. Il en ressort que, sans préjudice de leur participation à des opérations électorales, « *le contingent autorisé de 25 heures supplémentaires (...) pourra être dépassé, à titre exceptionnel, pendant certaines périodes de l'année où se déroulent le plus grand nombre de manifestations (...)* ». Les périodes concernées sont élargies : de mai à juillet, septembre et décembre, soit cinq mois de l'année. S'en suit une liste d'agents qui, à raison de la nature de leurs fonctions, bénéficient de la dérogation : agents de la police municipale, agents du service jeunesse, agents mis à disposition par les services techniques pour assurer la logistique technique de l'ensemble des manifestations, agents du service du protocole, agents du service culturel et agents du service de l'animation et de la vie associative.

Une délibération du 22 février 2012, prise après avis du CTP du 20 décembre 2011, a marqué un nouvel élargissement du dispositif : si les périodes mensuelles n'ont pas été modifiées, le champ des agents éligibles a, « *compte tenu de l'ampleur de certaines manifestations* », été en revanche élargi aux agents de l'office de tourisme et « *aux agents des autres services de la collectivité mis à disposition des services municipaux organisateurs, pour assurer le bon déroulement des manifestations de grande importance* ». Compte tenu du caractère particulièrement général de cette dernière catégorie d'agents, le dispositif ne discrimine plus utilement en fonction de la nature des fonctions exercées et prive de son sens le régime normalement restrictif de la dérogation au contingent légal.

La délibération précitée référencée D 2 c' du 12 juin 2017 transmise par l'ordonnateur à l'appui de sa réponse aux observations provisoires est récemment revenue sur le régime de dépassement du contingent mensuel. Après avoir indiqué que les dérogations fixées par le conseil municipal dans la délibération du 18 novembre 2009 demeuraient « *inchangées* », elle ajoute que les bénéficiaires, agents de catégories B et C, exercent des fonctions d'« *organisation administrative, mise en œuvre technique, bonne tenue, publicité, suivi, et contrôle de la manifestation dénommée « les héros de la télé » qui se déroule tous les ans au mois d'octobre* ».

La chambre ne peut donc que relever que le décontingement censément exceptionnel est encore élargi à une nouvelle période (le mois d'octobre) et qu'il demeure susceptible de bénéficier dans les faits, compte tenu d'une définition particulièrement ouverte des fonctions éligibles, à une vaste catégorie d'agents intervenant, de manière plus ou moins directe, dans la tenue des manifestations locales. C'est pourquoi elle maintient sa recommandation de prendre une délibération là encore au champ d'application mieux circonscrit.

De manière générale, une véritable réflexion sur l'organisation du temps du travail des agents ainsi sollicités, menée dans le respect des cycles et rythmes de travail régis par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, devrait être engagée par la commune.

Recommandation n° 4 : Reprendre, après avis du comité technique, une délibération fixant de manière précise et exhaustive la liste des emplois éligibles au paiement des heures supplémentaires et à la dérogation au contingent mensuel.

4.5.2.3 Le paiement non prévu d'heures supplémentaires aux titulaires de contrats aidés

L'examen des lignes de paie pour l'exercice 2015 montre que les titulaires de contrats aidés ont bénéficié d'heures supplémentaires rémunérées dans les conditions de l'article L. 3121-22 du code du travail alors en vigueur ⁴⁶.

Le paiement d'heures supplémentaires n'est pas interdit en soi pour cette catégorie d'agents. La réponse ministérielle à la question n° 68509 du 4 février 2002 a ainsi rappelé que la législation applicable aux contrats aidés, qui sont des contrats à durée déterminée de droit privé, place ces derniers hors du champ d'application des règles relatives à la fonction publique territoriale, et notamment de celles encadrant les éléments de rémunération susceptibles d'être versés aux agents publics territoriaux. En conséquence, les personnes titulaires de ces contrats ne peuvent prétendre aux primes et indemnités versées à ces derniers ni bénéficier des avantages qui leur sont collectivement acquis. En revanche, la législation ne prévoit pas de plafond de rémunération, de sorte que les collectivités employeurs peuvent la fixer librement. De fait, toutes les heures effectuées au-delà de la durée légale hebdomadaire constituent des heures supplémentaires qui ouvrent droit à majoration salariale⁴⁷. Toutefois, cette majoration doit être autorisée et prévue au contrat.

Or, en l'espèce et à tout le moins, la rémunération des heures supplémentaires n'a pas été prévue dans les contrats : la consultation de six contrats conclus au cours de la période contrôlée, choisis aléatoirement (trois contrats d'accompagnement dans l'emploi et trois contrats d'avenir) et tous rédigés sur le même modèle, a montré qu'aucun d'entre eux ne prévoyait de complément de rémunération.

La commune a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires, sans toutefois la documenter, que les contrats en cours avaient été modifiés par avenants pour permettre le versement régulier de la majoration salariale.

4.5.2.4 L'absence de système de contrôle des heures supplémentaires

Le décret susmentionné du 14 janvier 2002 insiste sur la notion d'effectivité des heures supplémentaires réalisées. Il en découle qu'un contrôle doit être mis en place par l'employeur. Le versement des IHTS est en effet subordonné au contrôle automatisé du temps de travail comme le prévoit le 2° de l'article 2 du décret, afin « *de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires (...) accomplies.* ». Un « décompte déclaratif contrôlable » peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé, s'agissant seulement des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et des sites dont l'effectif est inférieur à 10.

Malgré les volumes d'heures considérés et quoiqu'affichant une volonté de maîtrise de la masse salariale, la commune de Beausoleil a admis n'avoir mis en place aucun moyen de contrôle automatisé du temps de travail de ses agents. Outre que l'attribution même d'heures supplémentaires ne devrait pas être permise en ce cas compte tenu des dispositions décrétales ci-dessus rappelées, la collectivité ne peut donc s'assurer de la fiabilité des décomptes d'heures supplémentaires rémunérées ni, d'ailleurs, des décomptes de jours de récupération.

⁴⁶ Ces dispositions sont reprises à l'article L. 3121-36 du code du travail en vigueur depuis le 10 août 2016.

⁴⁷ Ou, à défaut, à repos compensateur, cf. l'article L. 3121-28 du code du travail.

Seul un système minimal d'autorisation préalable a été mis en place, en la forme d'un imprimé mis à la disposition des responsables de service. Cet imprimé comporte le nom de l'agent, le motif détaillé de la demande, la période, le nombre d'heures prévues et l'option retenue (heures payées ou récupérées) ; cette option est laissée à l'appréciation du supérieur hiérarchique, priorité étant donnée au paiement à chaque fois que les heures sont réalisées pour les besoins de manifestations municipales par des agents ne relevant pas des services organisateurs. Une fois visée par le chef de service, la demande doit l'être également par le directeur général des services puis par l'élu délégué aux ressources humaines aux fins de validation préalable. Le chef de service atteste, après service fait, du nombre d'heures effectuées. Les fiches consultées au cours de l'instruction montrent que le volume d'heures tel qu'il avait été prévu en amont a été validé *in fine* par la hiérarchie.

La chambre avait retenu à la suite de ce constat, la recommandation suivante :

Recommandation n° 5 : Mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail.

Partageant l'analyse de la chambre, la commune a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'il avait été décidé de se doter « *au plus vite* » d'une badgeuse horaire.

4.5.3 Le cas particulier des heures supplémentaires effectuées par les agents du cabinet du maire

L'analyse du fichier de la paie de l'exercice 2015 a permis de constater que, parmi les 62 agents ayant bénéficié du paiement d'heures supplémentaires, cinq ont cumulé plus de 250 heures rémunérées chacun, outre pour certains des heures récupérées. Ces cinq agents relèvent tous d'une validation de leurs heures supplémentaires par le cabinet du maire et ont bénéficié du paiement, pendant plusieurs mois d'affilée voire pendant la totalité des douze mois de l'année 2015, d'un même volume d'heures supplémentaires, cumulant jusqu'à 330 heures pour le volume le plus élevé.

L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, l'explique par les conditions de fonctionnement ordinaires de son cabinet. D'une part, celui-ci, avec une amplitude de travail courant sans discontinuité de 7 h 30 à 20 h 00, nécessite la tenue de trois permanences quotidiennes en dehors des horaires normaux de travail (le matin, de 7 h 30 à 8 h 30 ; à la pause méridienne, de 12 h 30 à 13 h 30 ; le soir, de 17 h 00 à 20 h 00 du lundi au jeudi et de 15 h 30 à 20 h 00 le vendredi) avec le maintien de 50 % des effectifs lors de chaque permanence. D'autre part, deux agents « *au minimum* » sont également astreints, en plus des permanences fixes et d'après ces mêmes explications, à être présents lors des manifestations organisées le soir, le week-end et les jours fériés.

Les demandes préalables d'heures supplémentaires qui ont été consultées se réfèrent en effet à « *divers déplacements* » ou à des « *permanences et manifestations diverses* ». Cela laisserait d'ailleurs supposer que, pour la partie au moins des heures réalisées en dehors des trois permanences quotidiennes fixes, leur exacte quantification ne devrait pouvoir que très difficilement être réalisée à l'avance ; pourtant, la demande préalable, établie chaque 1^{er} du mois, chiffre précisément le nombre d'heures à effectuer au cours du mois à venir. Dans l'immense majorité des cas et si l'on s'en tient aux mentions des formulaires en cause, ce chiffre est validé *a posteriori* à l'heure près en début de mois suivant (dans quelques rares cas, une récupération partielle a été imposée pour, semble-t-il, écrêter un volume trop important d'heures déclarées).

L'examen de certains états individuels soulève par ailleurs certaines questions.

En premier lieu, deux agents affectés au service du cabinet, indiquent qu'il s'agit d'heures réalisées au titre de « *divers déplacements avec Monsieur le Maire et les adjoints* ». Des plages horaires parfois étendues (jusqu'à 10 heures d'affilée) sont retracées dans le détail des heures effectuées annexé au formulaire, ainsi que des rythmes de travail particulièrement soutenus (ainsi, par exemple, l'un de ces agents a-t-il cumulé 28 heures 30 supplémentaires entre le samedi 16 mai 2015 à 16 h 00 et le mardi 19 mai 2015 à 8 h 30). De tels horaires apparaissent *a priori* incompatibles, ce dont prend acte la commune dans sa réponse aux observations provisoires, avec la réglementation relative au temps de travail, et notamment avec l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail, qui limite la durée quotidienne de travail (10 heures maximum) et encadre le temps de repos minimum quotidien (11 heures minimum). Si l'on excepte deux tableaux de bord parcellaires fournis par la commune, les heures ne sont jamais rapportées à un déplacement identifié ou, lorsqu'elles sont rattachées à un événement particulier, ne permettent pas un décompte précis : ainsi, au mois de décembre 2014, 25 heures supplémentaires ont été payées l'autre de ces agents au titre de la manifestation « Héros de la TV », sans plus de détails sur les jours et horaires en cause. En tout état de cause, il est impossible en l'espèce d'apprécier la nature exacte du travail effectué par l'agent au cours de ces heures. La commune, qui se borne sur ce point à faire valoir que les agents en cause sont « *chargés d'assister l'autorité territoriale en permanence lors de ses déplacements* » sans expliquer plus avant en quoi consiste cette assistance ni quelle est sa réelle nécessité, indique que leurs missions seront revues.

En deuxième lieu, pour ce qui concerne trois adjoints administratifs, une partie des heures supplémentaires est à imputer aux permanences d'une heure « *à midi* », c'est-à-dire pendant la plage méridienne de fermeture de la mairie, qu'une délibération du 17 juillet 2014, applicable au 1^{er} janvier 2015, a effectivement fixée pour tous les services situés dans la mairie principale entre 12 h 30 et 13 h 30. Il est à noter à cet égard qu'en application de cette même délibération relative à la modification des horaires d'ouverture des bâtiments publics et aux nouvelles modalités d'organisation du cycle hebdomadaire de travail des agents communaux, la pause méridienne est d'une heure et ne peut qu'à titre dérogatoire, « *sur demande dûment motivée de l'agent* », être réduite à trois-quarts d'heure voire une demi-heure ; la journée continue n'est, quant à elle, possible que pour raisons médicales après avis favorable de la médecine du travail.

Surtout, ces états comportent une liste de dates auxquelles sont associés des volumes d'heures variables. Le total des heures est systématiquement identique d'un mois sur l'autre (25 heures en général, soit le contingent) et ce, quels qu'en soient les motifs et quel que soit le nombre de jours de présence de l'agent dans le mois. À cet égard, deux de ces agents ont, d'après leurs états respectifs, effectué 38 heures supplémentaires en juillet 2015 : un report des 13 heures excédant le contingent mensuel a donc été décidé sur le mois d'août, de telle sorte qu'ajouté aux 12 heures déclarées au titre de ce même mois (au cours duquel des congés ont été pris), le nombre d'heures rémunérées a été maintenu à 25 exactement. Cet écrêtement irrégulier en vue d'opérer un lissage sur la période, au sujet duquel la commune n'a d'ailleurs apporté aucun élément d'explication, peut être regardé comme une manière de contourner la réglementation dans une optique de forfaitisation mensuelle.

En troisième lieu, la chambre relève que deux agents, quoique ne relevant pas fonctionnellement du cabinet du maire en 2015, ont vu leurs états de demande d'heures supplémentaires pourtant validées par ce dernier :

- Le premier agent, relevant de la direction des services techniques, a cumulé 330 heures supplémentaires rémunérées en 2015. Les détails des « *permanences supplémentaires* » n'en précisent pas les motifs exacts, mais l'intéressé a bénéficié chaque mois de 25 heures supplémentaires rémunérées (et même de 55 heures en avril, compte tenu du décompte de 30 heures supplémentaires liées aux élections, à raison de deux fois 15 heures) ; l'agent a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, que ces heures correspondraient à la tenue effective de permanences au cours desquelles il recueille, sous l'autorité du cabinet du maire, « *les doléances des administrés sur l'ensemble des problèmes de voirie qu'ils sont amenés à rencontrer* » ;
- Pour ce qui concerne le second agent, relevant de la direction générale des services, le détail annexé au formulaire de demande ne renvoie pas même à des dates précises, mais à des semaines entières ; hormis au mois de novembre 2015, au titre duquel il a totalisé 25 heures, il a cumulé chaque mois en 2015 un volume invariant de 15 heures supplémentaires, qu'il impute à la tenue de la permanence du matin et à sa présence à diverses manifestations.

En l'absence de contrôle automatisé, il n'est pas possible de vérifier la fiabilité des heures déclarées et rémunérées.

En toute hypothèse, la régularité avec laquelle le volume d'heures atteint le même niveau sur des durées significatives est une caractéristique, quoique l'ordonnateur et les agents concernés le contestent formellement dans leurs réponses en assurant la chambre de l'effectivité de l'ensemble des heures supplémentaires rémunérées, d'un possible système de forfaitisation ayant pour but de conférer aux agents concernés un complément de rémunération. S'il est vrai qu'il n'a pas été détecté de contradictions flagrantes entre les périodes d'absence des agents et les déclarations d'heures supplémentaires, on ne peut que remarquer que les congés pris sont finalement sans conséquence sur le volume mensuel d'heures rémunérées. Or, la notion d'effectivité des heures supplémentaires contenue dans les dispositions réglementaires susvisées implique par nature la prohibition de toute forme de forfaitisation qui sous-tendrait un régime indemnitaire déguisé et à laquelle il devrait donc être mis fin sans tarder.

À supposer à tout le moins que les agents du cabinet du maire doivent être autant mobilisés pour accomplir leurs tâches, une réflexion doit être engagée afin de mettre en place une organisation interne du travail plus rationnelle dans ce service, s'agissant notamment de la réelle nécessité d'un temps de présence en dehors des horaires d'ouverture de la mairie et lors des différentes manifestations. Le fonctionnement du cabinet, basé sur une amplitude de travail fixée de 7 h 30 à 20 h 00 et impliquant pour les agents la réalisation d'heures supplémentaires au titre de trois permanences quotidiennes, que l'ordonnateur qualifie de « *besoin impératif* » dans sa réponse aux observations provisoires, devrait ainsi être revu. De même, aucune justification n'apparaît apportée au besoin invoqué par l'ordonnateur d'être systématiquement assisté d'un appariteur tout au long de ses déplacements et « *au minimum (...) de deux agents* » lors des manifestations de tous ordres qui se tiennent en soirée, le week-end ou lors de jours fériés. Cette réflexion, que la commune se dit prête à mener, devrait être élargie à l'organisation du travail de l'ensemble des services les plus consommateurs d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 6 : Mettre fin à tout système de forfaitisation des heures supplémentaires et prévoir une meilleure définition de l'organisation des cycles de travail selon un rythme conforme tant à la réglementation en matière de temps de travail qu'aux décisions du conseil municipal.

4.6 Les astreintes

4.6.1 Le dispositif réglementaire en vigueur

Le décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale détermine le régime des astreintes et permanences accomplies par les agents. Selon l'article 2 de ce décret, une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration. L'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale prévoit qu'après consultation du comité technique paritaire, l'organe délibérant de la collectivité peut instaurer des périodes d'astreinte et définir les emplois concernés et les modalités d'organisation des astreintes.

En l'espèce, une délibération du conseil municipal du 29 avril 2010 avait fixé le régime des astreintes applicable au personnel communal « *dans les conditions prévues au comité technique paritaire en date du 20 avril 2010* », dont l'extrait de procès-verbal de réunion a été annexé. Aux termes de ce dernier, deux catégories d'agents peuvent bénéficier des indemnités d'astreinte dites « d'exploitation et de sécurité » : les agents du service des sports et les agents de la filière technique, dans le cadre des astreintes dites d'exploitation.

Par une délibération du 13 juillet 2017 que l'ordonnateur a produite à l'appui de sa réponse aux observations provisoires, le conseil municipal de Beausoleil a modifié le régime d'astreintes en vigueur : sans revenir sur les « *autres dispositions* » de la délibération antérieure du 29 avril 2010 qui « *demeurent valides et inchangées* », cette délibération précise en son annexe 1, par grade et par cadre d'emploi concernés de la filière technique, de la filière sportive, mais aussi de la filière police municipale à laquelle le régime est désormais étendu, les services et missions impliquant la mise en œuvre des astreintes.

En 2015, le montant des indemnités d'astreinte, versées à 17 agents, a atteint la somme de 34 182,95 €.

4.6.2 Un dispositif qui peut être rationalisé

Les astreintes sont normalement limitées dans le temps compte tenu de l'obligation qu'elles font peser sur les agents désignés. En effet ceux-ci, sans être à la disposition permanente et immédiate de leur employeur, ont l'obligation de demeurer à leur domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration.

Or, loin d'être ponctuel, le paiement d'indemnités d'astreintes « semaine complète » apparaît à Beausoleil, pour un certain nombre d'agents, relever d'un paiement régulier. L'examen des lignes de paie de l'année 2015 montre ainsi que dix agents ont perçu des indemnités d'astreinte correspondant à une ou deux « semaines complètes » pendant au moins neuf mois de l'année et deux d'entre eux pendant la totalité des douze mois de l'année. Certains mois, comme par exemple en février 2015, dix agents de la filière technique (voirie, bâtiments communaux mais aussi espaces verts) ont été d'astreinte sur des semaines complètes. L'ordonnateur, sans remettre en cause ce constat, y répond par la nécessité de parer aux incidents pouvant survenir à tout moment sur la voie publique ou dans les bâtiments communaux, laquelle suppose la mobilisation simultanée, chaque semaine, de trois agents des services techniques (un responsable et deux agents d'exécution) rétribués chacun en conséquence sous le régime des astreintes d'exploitation « semaine complète ».

La situation du directeur du directeur des services techniques au sein de cette organisation soulève question. L'examen des lignes de paie de l'exercice 2015 montre que celui-ci a perçu, pendant dix mois de l'année (de mars à décembre), des indemnités correspondant à quatre semaines complètes d'astreinte au taux unitaire de 149,48 € (soit la somme de 597,92 €). Une telle disponibilité sans aucune discontinuité sur une si longue période apparaît à la chambre douteuse, d'autant que le croisement entre états des congés et états d'astreintes révèle quelques incohérences. Ainsi, l'intéressé a été en congés la semaine du 2 au 6 mars 2015, mais l'état des astreintes réalisées mentionne la semaine du 27 février au 6 mars 2015. Alors qu'il a également été en congés du 20 juillet au 7 août 2015 (ce qui correspond à trois semaines de vacances), l'état des astreintes du mois de juillet 2015 mentionne la semaine du 24 juillet 2015 au 31 juillet 2015 avec la précision « *paiement en septembre* » (il est finalement intervenu en août) ; cela aurait dû conduire, pour les deux mois estivaux, au paiement de deux semaines d'astreintes uniquement.

La chambre a pu noter que le paiement des indemnités d'astreintes versées au directeur des services techniques reposait sur un système de doubles états déclaratifs mensuels (un premier état, dûment visé et intitulé « *agents d'astreinte au mois de...* », détaillant l'ensemble des responsables de semaine concernés avec mention des interventions réalisées et un second, de facture très différente, intitulé « *astreinte d'exploitation / décision encadrement* », propre au seul directeur des services techniques et couvrant les périodes non mentionnées dans les premiers états). Dans sa réponse aux observations provisoires et sans d'ailleurs expliquer les incohérences relevées avec les états de congés, l'ordonnateur a expliqué que le directeur des services techniques alternait en effet semaines complètes d'astreintes d'exploitation (lorsqu'aucun responsable de service de l'encadrement intermédiaire n'était disponible) et semaines complètes d'astreintes de décision (afin de demeurer « *joignable à tout moment* » pour épauler le responsable d'astreinte d'exploitation en cas d'incidents complexes nécessitant son expertise). La chambre ne peut toutefois que relever que la délibération du 29 avril 2010 ne prévoyait pas le possible versement d'une indemnité d'astreinte de décision. Au surplus, le taux de cette indemnité versée aux personnels d'encadrement, définie au II de l'article 1^{er} du décret n° 2003-363 du 15 avril 2003 lors en vigueur, était en tout état de cause inférieur de moitié à celui des indemnités d'astreinte d'exploitation et de sécurité, conformément aux dispositions de référence du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 août 2006 fixant les taux de l'indemnité d'astreinte attribuée à certains agents du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. La pratique constatée tend donc à figurer un régime indemnitaire déguisé permettant d'offrir à l'agent, de manière indifférenciée tout au long de l'année, un complément de rémunération, ce que conteste ici encore formellement la commune.

Tout en indiquant ne pas vouloir renoncer à tout système d'astreintes, ce qui ne saurait au demeurant être exigé, la commune indique dans sa réponse aux observations provisoires que, « devant la difficulté juridique que posent [les] astreintes de décision », s'engager à « rationaliser ce dispositif afin de lever toute ambiguïté sur le caractère forfaitisé de ces versements ». Ce dont la chambre prend acte.

4.7 La nouvelle bonification indiciaire

4.7.1 Rappel du cadre réglementaire

Instituée par l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été conçue comme un outil de gestion des ressources humaines visant à attribuer une majoration de rémunération aux fonctionnaires (à l'exclusion donc des agents contractuels) qui exercent des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière.

La jurisprudence administrative a été amenée à de nombreuses reprises à rappeler que la NBI, qui ne relève pas du régime indemnitaire, est un élément obligatoire de la rémunération dès lors que l'agent exerce les fonctions y ouvrant droit. Elle n'est donc pas liée à l'appartenance à un corps ou cadre d'emploi (Conseil d'État, n° 278877, 5 avril 2006). Pour tenir compte de ces décisions jurisprudentielles, les décrets n° 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006, relatifs à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriales, ont prévu l'abandon de l'obligation de détention d'un grade particulier mais ont également fixé de manière limitative les fonctions ouvrant droit au bénéfice de la bonification, qui doit cesser d'être versée lorsque le fonctionnaire quitte l'emploi au titre duquel il la percevait.

Il appartient donc à l'autorité territoriale de constater si l'agent exerce des fonctions ouvrant droit au bénéfice de la NBI et de procéder à son attribution par arrêté individuel motivé. Aucune délibération de l'organe délibérant n'est en l'espèce nécessaire.

4.7.2 La pratique de la commune de Beausoleil

Le tableau ci-après retrace les principales données chiffrées concernant l'attribution de la NBI par la commune au cours de la période sous revue.

Évolution de la NBI au cours de la période sous revue

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol. 2010/2015
Effectif titulaire (selon états du personnel annexés au CA)	251	253	258	273	255	255	+ 1,6 % + 1,6 %
Effectif percevant la NBI	48	56	64	63	63	62	+ 29,1 % 29,1 %
- en % de l'effectif	19,12 %	22,13 %	24,80 %	23,07 %	24,70 %	24,31 %	
Nombre de points de NBI attribués	8 740	9 275	9 920	10 090	10 060	9 905	+ 13,3 % + 13,3 %

Source : DRH de la commune de Beausoleil

Sur les 62 agents ayant bénéficié de la NBI en 2015, 44 relèvent de la filière administrative.

On constate un taux élevé de bénéficiaires de la NBI parmi les effectifs titulaires (près d'un quart des agents au cours de la période récente, en augmentation de près d'un tiers par rapport à 2010), malgré la visée sélective du dispositif qui entend normalement faire bénéficier d'un avantage indiciaire les seuls agents placés sur des postes impliquant des responsabilités ou une technicité particulières.

S'il n'apparaît pas que la NBI aurait été irrégulièrement versée à des agents non-titulaires, l'examen de la liste des bénéficiaires en 2015 montre en revanche que, sur les 62 agents concernés, 26 se sont vus attribuer 10 points de NBI à raison de l'exercice d'une fonction « *d'accueil exercée à titre principal* » telle qu'elle est prévue dans l'annexe au décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 précité. Le Conseil d'État a été amené à préciser que la bonification ne doit être attribuée qu'aux seuls agents consacrant plus de la moitié de leur temps de travail à des fonctions d'accueil du public (CE, 4 juin 2007, *Commune de Carrières-sur-Seine*).

Une telle proportion tend à démontrer une appréciation locale potentiellement trop souple de la notion d'accueil à titre principal. L'ordonnateur a d'ailleurs admis dans sa réponse aux observations provisoires n'avoir pas « *pris en compte* » le critère jurisprudentiel susvisé et indiqué que les conditions d'attribution de la NBI seraient revues en conséquence.

La chambre recommande donc à la commune de fixer précisément les fonctions éligibles à la NBI en lui rappelant que cette bonification ne peut être utilisée à des fins de revalorisation indemnitaire, notamment pour les agents de la filière administrative.

4.8 Les avantages en nature

4.8.1 La fourniture de repas

La fourniture de repas en cantine ou restaurant d'entreprise géré ou subventionné par la collectivité constitue par principe un avantage en nature. Il en est ainsi à chaque fois que la fourniture du repas est consentie à titre gratuit mais également lorsqu'elle est consentie à titre onéreux et que la participation financière de l'agent au coût du repas est inférieure à la moitié du forfait URSSAF (révisé chaque 1^{er} janvier) – auquel cas l'avantage en nature est égal à la différence entre le montant du forfait et la participation personnelle de l'agent.

En l'espèce, l'examen de la paie 2015 montre qu'une quarantaine d'agents des services « *enfance et vie scolaire* » et « *restauration scolaire* » ont bénéficié d'un avantage en nature sous forme de repas. Interrogée sur ce point, la commune a indiqué dans une note remise le 16 février 2017 qu'en effet, « *les agents intervenant autour des enfants durant le temps cantine peuvent bénéficier s'ils le souhaitent de la fourniture d'un repas gratuit sur site* ».

Suite à un contrôle de l'URSSAF en 2012 ayant conduit à un redressement de ce chef, une procédure déclarative complète a été mise en place. Des états récapitulatifs mensuels des agents bénéficiaires sont établis par les responsables des services chargés de la restauration et de la vie scolaires. La consultation des lignes de paie montre qu'à chaque fois, l'avantage a été repris sur la paie mensuelle, soumis à cotisations sur la base des barèmes annuels de l'URSSAF et ainsi intégré au revenu imposable.

En revanche, alors que l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, après avoir déterminé en son premier alinéa les conditions de mise à disposition de véhicules, prévoit en son second alinéa que « *tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* », la commune, interrogée sur ce point, n'a pas été en mesure de fournir une délibération relative à l'avantage tiré de la fourniture des repas. Le processus engagé au plan fiscal et social devrait donc être complété, au plan administratif, par une délibération relative à l'avantage en nature en cause, ce dont l'ordonnateur « *prend note* » dans sa réponse aux observations provisoires.

4.8.2 Les véhicules de fonctions et les véhicules de service avec autorisation de remisage à domicile

4.8.2.1 Le régime juridique applicable

L'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, prévoit que « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie* ». Deux catégories de véhicules doivent cependant être distinguées : les véhicules de fonctions et les véhicules de service.

La mise à disposition d'un véhicule de fonctions, c'est-à-dire d'un véhicule qui peut être utilisé par le bénéficiaire tant pour les besoins du service qu'à titre privé (sans obligation de remettre le véhicule à son employeur après utilisation professionnelle), est prévue à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes. Cette disposition limite la liste des bénéficiaires potentiels à certains emplois fonctionnels : pour une commune de la taille de celle de Beausoleil, seul le directeur général des services peut se voir octroyer un tel avantage « *par nécessité absolue de service* ». L'utilisation d'un véhicule est par principe constitutive d'un avantage en nature.

Le véhicule de fonctions est ainsi à distinguer du véhicule de service, dont les agents ont usage uniquement dans le cadre de leurs missions et qui excluent tout usage privatif. Leur utilisation est soumise à autorisation écrite, à titre permanent ou temporaire, délivrée par le supérieur hiérarchique. Cette dernière peut inclure, à titre exceptionnel, une autorisation de remisage à domicile. Les conditions d'utilisation des véhicules (et notamment la fixation de la liste des emplois bénéficiant de l'attribution de véhicules de service avec remisage à domicile) doivent être fixées dans les conditions de l'article L. 2123-18-1-1 précité.

La circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules à l'occasion du service, à laquelle il est d'usage de se reporter en l'absence de réglementation propre aux collectivités territoriales, encadre strictement l'usage des véhicules de service. Elle prévoit que, compte tenu de son caractère exceptionnel, l'autorisation de remisage à domicile doit être consentie pour une durée limitée (mais renouvelable) et pour des raisons précises liées à l'obligation de service. L'usage privatif du véhicule est en tout état de cause exclu et, pendant les périodes de congés de l'agent, le véhicule doit être laissé à la disposition du service. Le remisage peut être autorisé lorsque la collectivité ne possède pas de garage ou lorsque l'agent subit des contraintes horaires et doit pouvoir intervenir rapidement. De manière « *très exceptionnelle* » selon les termes de la circulaire, un véhicule de service peut être mis à la disposition d'un agent nommément désigné : cette hypothèse ne concerne en réalité, dans les services de l'État, que des fonctions très particulières (tels celles qu'exercent les préfets).

En tout état de cause, l'utilisation d'un véhicule pour des déplacements personnels constitue un avantage matériel assimilable à un complément de rémunération. À cet égard, l'URSSAF ne fait aucune distinction entre véhicule de service ou de fonctions : la mise à disposition permanente d'un véhicule (c'est-à-dire en dehors même des périodes de travail) constitue un avantage en nature soumis à cotisations. Il doit alors également être déclaré aux services fiscaux.

4.8.2.2 La pratique de la commune de Beausoleil

Malgré l'entrée en vigueur de l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales le 12 octobre 2013 et la nécessité d'une « *délibération annuelle* », la commune de Beausoleil a, dans un premier temps, continué d'appliquer en 2014 et 2015 une délibération ancienne du 18 novembre 2009, ce qui lui a finalement valu de recevoir du contrôle de légalité une lettre d'observations en date du 13 juillet 2015. Au cours de la période contrôlée, trois délibérations ont été prises, le 17 juillet 2015 (pour l'année 2015), le 15 décembre 2015 (pour l'année 2016) et le 8 février 2017 (pour l'année 2017), ce qui permet désormais à la collectivité de respecter la lettre de la loi.

Ces délibérations, établies sur le même modèle, rappellent en préambule que les véhicules de service, même avec remisage à domicile, ne peuvent faire l'objet d'aucun usage privatif ni être affectés au transport de tiers et qu'ils doivent, lors des absences de l'affectataire, être remisés « *au garage de la Ville ou tout autre endroit désigné à cet effet* ».

Elles prévoient l'attribution d'un véhicule de service avec remisage à domicile à différents responsables de service, lesquels bénéficient dès lors de l'autorisation d'effectuer les trajets entre leur domicile et leur travail avec ces véhicules.

Pour l'année 2017, les emplois concernés sont les suivants :

Direction ou service	Fonction occupée
Maire et municipalité	Collaborateur de cabinet
Administration générale	Directeur général des services adjoint Responsable de pôle Responsable protocole Chargés de missions
Services techniques	Directeur des services techniques Responsable secteur bâtiments Responsable adjoint au secteur bâtiments Responsable secteur voirie Responsable des régies voiries et éclairage public Responsable secteur pôle proximité - Propreté - Environnement Responsable espaces verts Responsable propreté urbaine Responsable secteur réglementation - Voirie
Services techniques	Agents en situation d'astreintes ou d'intervention
Service des sports	Responsable du service
Service urbanisme et gestion immobilière	Responsable du service
Service culturel - centre culturel	Responsable de la régie technique

La tendance observable à cet égard est celle, là encore, d'un élargissement notable du champ des postes concernés au fil du temps. Ainsi, alors que la délibération du 18 novembre 2009 n'ouvrait l'attribution d'un véhicule de service avec remisage à domicile qu'à dix responsables de service identifiés, le dispositif actuellement en vigueur ouvre désormais ce droit à 16 responsables, mais aussi, plus globalement, aux agents d'astreinte ou d'intervention et aux « *chargés de mission* ». S'agissant de ces derniers, l'organigramme fonctionnel de la commune montre que trois postes de la filière administrative correspondraient à cet intitulé : deux relèvent de la direction générale des services et un de la direction administrative des services techniques.

La commune disposant de plusieurs lieux de garage (dont elle est propriétaire ou qu'elle loue), elle doit pouvoir justifier que les agents bénéficiaires subissent des contraintes horaires et doivent pouvoir intervenir rapidement. Interrogée sur ce point, la collectivité a invoqué la « *grande disponibilité* » et la « *grande réactivité* » attendue de ces derniers. Pour beaucoup des agents techniques bénéficiaires, elle se réfère à cet égard aux nécessités d'interventions ponctuelles en cas de dysfonctionnement ou de sinistres « *la nuit ou le week-end* », voire aux nécessités d'un possible contrôle hiérarchique inopiné des équipes qui embauchent tôt le matin (cas notamment du responsable de la propreté) – ce qui ne paraît pas suffisant pour justifier de l'autorisation permanente de remisage. Quant aux « *chargés de mission* », aucun élément ne paraît justifier les sujétions auxquelles ils seraient particulièrement exposés.

La circonstance invoquée par l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, selon laquelle tous les agents visés dans la délibération en cause n'ont pas bénéficié, dans les faits, d'une autorisation de remisage à domicile, n'en témoigne que davantage d'une liste de bénéficiaires potentiels inutilement inflationniste au fil du temps et probablement trop nombreuse.

Aucun règlement intérieur relatif à l'utilisation des véhicules composant le parc municipal n'a été édicté. Il est vrai cependant que la demande remplie par l'agent et validée par l'élu ainsi que l'arrêté individuel en découlant rappellent que tout usage privatif ainsi que tout transport d'un tiers sont exclus et que le véhicule doit être remis à la disposition de l'administration lors des périodes d'absence de l'agent.

La commune a précisé que des carnets de bord, que les agents doivent renseigner (dates, destinations, nombre de kilomètres parcourus), sont présents dans chacun des véhicules. Toutefois, aucune procédure n'apparaît avoir été mise en place pour vérifier la bonne tenue et le contenu des carnets de bord, ce qui peut favoriser des détournements d'usage constituant autant d'avantages en nature. Sur ce point, la commune a seulement produit un « *tableau de bord* » pour l'année 2015, qui tient davantage d'un plan d'affectation que d'un véritable outil de contrôle puisqu'il n'y apparaît notamment aucun kilométrage. De surcroît, ce tableau de bord n'a été mis en place que pour la seule utilisation des trois véhicules de service utilisés par la direction générale des services.

La chambre recommande donc à la commune de définir, en amont, les autorisations de remisage à domicile des véhicules de service en fonction de besoins préalablement et précisément identifiés puis, en aval, d'organiser un contrôle effectif de leur usage. À cet égard, elle relève que la récente délibération référencée C 7 1 du 18 décembre 2017 que l'ordonnateur a fournie à l'appui de sa réponse aux observations provisoires semble aller dans le sens d'une réduction du nombre des bénéficiaires. Elle prend également note de l'engagement pris par l'ordonnateur d'édicter un règlement intérieur relatif à l'utilisation des véhicules municipaux et de mettre en place une procédure interne de vérification des carnets de bord, seule propre à permettre, comme le conseil municipal l'a prévu dans la délibération précitée, de détecter les cas de « *non-respect des conditions d'utilisation* ».

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation de la commande publique

5.1.1 La direction de la commande publique

La direction de la commande publique de la commune de Beausoleil relève du pôle des moyens généraux, qui est l'un des trois grands pôles structurant l'ensemble des services placés sous l'autorité directe du directeur général des services. Cette direction, qui compte huit agents, dont une directrice (attachée territoriale) assistée d'une secrétaire, est elle-même composée de trois pôles :

- Trois personnes composent le pôle des marchés publics, chargé principalement de mettre en œuvre les procédures et d'en assurer le suivi, en ce compris la gestion des contentieux éventuels ;
- Une personne compose le pôle achats / assurances, chargé de l'ensemble des contrats d'assurances, contrats de téléphonie, cartes d'essence et cartes d'autoroute et, en liaison directe avec le pôle marchés publics, du suivi des contrats et marchés reconductibles ;
- Deux personnes composent le pôle magasin municipal, chargé de la gestion interne des fournitures administratives et d'entretien.

Le service des marchés se trouve également en charge de procédures passées pour le compte du centre communal d'action sociale (CCAS) de Beausoleil. Cette politique s'inscrit dans les objectifs généraux prévus dans la première convention-cadre de partenariat conclue entre la commune et le CCAS le 31 mars 2011, à effet du 1^{er} avril 2011 pour une durée de quatre années, qui prévoit que « *dans un souci de mutualisation des moyens, le CCAS bénéficiera du support régulier des services de la commune de Beausoleil pour l'exercice des (...) fonctions suivantes (...): - commande publique (...)* ». Les modalités concrètes de cette mutualisation, et notamment la participation financière du CCAS en remboursement des charges exposées par la commune, ont fait l'objet d'une convention spécifique relative à la fonction commande publique conclue le même jour et pour la même durée.

La convention d'objectifs précitée était parvenue à échéance le 31 mars 2015 mais n'a été renouvelée que le 16 décembre 2016, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2015 et pour une durée de cinq ans.

Entre 2011 et 2015, 21 conventions constitutives de groupement ont ainsi été conclues entre la commune et le CCAS en application des dispositions de l'article 8 du code des marchés publics (CMP) alors en vigueur, essentiellement aux fins de passation de marchés pluriannuels de fournitures courantes et de services, au premier rang desquels figurent plusieurs marchés à bons de commande destinés à couvrir des besoins récurrents et communs aux deux entités (fournitures de bureau, vêtements professionnels, assurances, denrées alimentaires, outillage et matériaux, prestations de maintenance ou d'entretien de matériels, etc.).

La commune a été, à chaque fois, désignée comme coordonnateur du groupement. Elle s'est dès lors trouvée chargée de l'organisation de l'ensemble du processus de sélection des cocontractants, depuis la définition du besoin et l'élaboration des pièces du dossier de consultation jusqu'à la notification du marché et la transmission du dossier au contrôle de légalité lorsque cette formalité s'impose, la responsabilité du bon déroulement de la procédure lui étant entièrement confiée.

Cette politique est à poursuivre et à encourager dans la mesure où, optimisant les ressources existantes, évitant les doublons et permettant la réduction des prix unitaires par accroissement des quantités commandées, elle est génératrice d'économies d'échelle pour les deux partenaires.

5.1.2 Le guide interne de la commande publique

Le code des marchés publics (CMP) issu du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 avait prévu en son article 26 que les collectivités territoriales et leurs établissements publics étaient tenus de recourir à des procédures formalisées (au premier rang desquelles la procédure de droit commun de l'appel d'offres), lorsque le montant estimé du besoin à satisfaire est supérieur à certains seuils réglementaires régulièrement actualisés⁴⁸.

En deçà de ces seuils, ces mêmes pouvoirs adjudicateurs pouvaient mettre en œuvre la procédure dite « *adaptée* » prévue à l'article 28, dont les modalités étaient librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat.

Cette « liberté » restait très encadrée : elle ne peut s'exercer que dans le respect des principes généraux de la commande publique qui figuraient à l'article 1^{er} du code. Seuls les marchés de plus faible montant (ce dernier étant lui-même fixé réglementairement) pouvaient faire l'objet d'un marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalable, non écrit. Le code de 2006 précisait cependant, au III de son article 28, que le pouvoir adjudicateur devait toujours veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente à son besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire.

La commune s'est dotée d'un guide de procédure interne pour la passation des marchés publics et accords-cadres dont le montant est inférieur aux seuils de déclenchement des procédures formalisées. La version initiale du guide interne, adoptée par une délibération du conseil municipal du 11 avril 2008, a été amendée à quatre reprises entre 2009 et 2012 (par délibérations des 9 février 2009, 23 mars 2010, 29 avril 2010 et 22 février 2012) afin de tenir compte de l'évolution des dispositions du code afférentes aux seuils applicables en matière de marchés à procédure adaptée.

Après avoir rappelé les grands principes régissant la commande publique, ce document a pour objet tout à la fois de décrire les procédures à suivre en fonction des différents seuils et le rôle des services dans leur mise en œuvre.

⁴⁸ Les seuils de procédure fixés par les directives européennes sur les marchés publics sont révisés tous les deux ans par la Commission européenne de manière à respecter les engagements internationaux de l'Union, pris en vertu de l'Accord sur les marchés publics (AMP) conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Les principales règles procédurales prévues dans le guide interne de la commande publique, telles qu'elles ressortent de sa dernière version issue de la délibération du 22 février 2012, traduisent un formalisme de plus en plus exigeant à mesure que s'accroît le montant du marché, en conformité avec les dispositions du CMP alors en vigueur et, notamment, avec les dispositions de son article 40 régissant les modalités de publicité. On note également que, bien que le maire ait reçu compétence pour prendre toute décision les concernant en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, la collectivité a fait le choix d'inclure dans le processus décisionnel en matière de marchés à procédure adaptée la participation pour avis de deux instances collégiales : d'une part, la commission d'appel d'offres avant attribution des marchés de travaux d'un montant de plus d'un million d'euros et, d'autre part, la « *commission MAPA* », dont la composition a été fixée par délibération du 15 avril 2014⁴⁹, sollicitée pour toutes les procédures de marché ou d'accord-cadre de fournitures courantes, services et prestations intellectuelles, organisées en dessous des seuils de procédures formalisées.

Ayant initialement affiché un objectif de précision et d'exhaustivité, le guide interne souffre néanmoins de son absence d'actualisation récente. En effet, la dernière modification a été apportée par une délibération du 22 février 2012, pour faire suite à l'entrée en vigueur des dispositions du décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011 qui a relevé le seuil en-deçà duquel un marché peut être passé sans publicité ni mise en concurrence préalable de 4 000 € HT à 15 000 € HT. Aucune autre modification n'y a plus été apportée depuis lors.

Ainsi, la rédaction du guide n'a pas été adaptée aux dispositions du décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 qui a une nouvelle fois relevé le seuil à hauteur de 25 000 € HT⁵⁰. De la sorte, la commune est restée soumise à la règle interne plus contraignante qui a été actée par le conseil municipal, à savoir qu'une procédure adaptée s'impose à elle dès que le montant du marché excède 15 000 € HT.

En outre, les seuils de déclenchement des procédures formalisées, fixés réglementairement et repris comme tels à la date de la délibération du 22 février 2012 à 200 000 € pour les marchés de fournitures et de services et à 5 000 000 € pour les marchés de travaux, n'ont pas davantage été actualisés alors qu'ils ont été depuis lors relevés à deux reprises au cours de la période sous revue⁵¹.

De la même manière, la dernière modification opérée en 2012 s'est, formellement, limitée aux seuls tableaux récapitulatifs synthétiques annexes, sans réécriture de la partie littérale du guide. Or, les seuils intermédiaires actés dans les tableaux modifiés (et notamment le nouveau seuil intermédiaire de 50 000 € HT) ne trouvent pas leur correspondance dans la partie littérale du document destinée à préciser les rôles respectifs de chaque service et les modalités de déroulement des procédures. Sauf à ce que la commune ait implicitement entendu substituer au document antérieur ces simples tableaux synthétiques modifiés - ce qui ne ressort pas des termes de la délibération du 22 février 2012 qui continue de se référer au « *règlement interne de la commande publique* » - de telles discordances peuvent nuire à la bonne compréhension d'ensemble du document.

Enfin, le guide interne n'a pas été modifié suite à l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, qui a abrogé, au 1^{er} avril 2016, le code des marchés publics dans sa version dite de 2006.

⁴⁹ Composée du maire ou de son représentant, du responsable du service (ou du pôle) utilisateur ou gestionnaire du marché concerné et d'un agent du service des marchés publics.

⁵⁰ Montant désormais repris à l'article 15 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁵¹ Respectivement 207 000 € et 5 186 000 € (décret n° 2013-1259 du 27 décembre 2013) puis 209 000 € et 5 225 000 € (décret n° 2015-1904 du 30 décembre 2015).

Même si cette ordonnance et ses décrets d'application, qui soumettent désormais pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices à un même corpus juridique, n'ont pas remis en cause la liberté laissée aux pouvoirs adjudicateur de déterminer les modalités de la procédure adaptée en fonction de la nature ou des caractéristiques du besoin à satisfaire⁵² (sous réserve toutefois de l'obligation maintenue de publicité pour les marchés dont le montant excède 90 000 € HT⁵³) ou la méthode de computation des seuils en fonction de la valeur estimée du besoin⁵⁴, la chambre préconise une remise à niveau du guide afin de l'expurger *a minima* de références textuelles devenues obsolètes et de le mettre en cohérence avec les seuils réglementaires en vigueur. Dans ce travail de rénovation de son guide, que l'ordonnateur indique avoir entrepris dans sa réponse aux observations provisoires, la commune devra rester vigilante quant à la parution du nouveau code de la commande publique, annoncée dans le délai de deux ans à l'article 38 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. La chambre note également que les seuils de passation des procédures formalisées viennent une nouvelle fois d'être réévalués (avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique paru au *Journal officiel* du 31 décembre 2017).

5.1.3 Une absence d'organisation structurée de la fonction achat génératrice d'irrégularités

5.1.3.1 L'absence d'outils adaptés à un contrôle interne efficace de l'achat public

En l'état des dispositions du guide interne, les achats de montants inférieurs aux seuils des procédures formalisées ne sont que partiellement déconcentrés dans les services, s'agissant même des marchés de faible montant. En effet, la commune a confié à sa direction de la commande publique une fonction, même minimale, de contrôle interne de l'achat public qui n'apparaît assumée par aucun autre service.

De fait, dès le premier euro, le service demandeur est tenu, d'après les dispositions du guide interne, de « *s'assurer de l'existence d'un marché préalable, du caractère unique de son besoin et de l'existence des crédits en communiquant au service des marchés publics une demande préalable d'acquisition* ». C'est une fois seulement « *l'accord du service des marchés publics* » obtenu que le service demandeur peut solliciter des devis auprès de trois fournisseurs au moins (pour les achats de plus faible montant), mettre en œuvre une procédure de consultation simplifiée incluant la rédaction d'un dossier de consultation et des mesures de publicité sous le contrôle du service des marchés publics (pour les achats jusqu'au seuil intermédiaire fixé en dernier lieu à 50 000 €) ou s'en tenir, pour les marchés d'un montant supérieur à ce dernier seuil pour lesquels le service des marchés prend en charge la conduite de l'entière procédure, à la seule rédaction des pièces techniques du dossier.

Il s'agit donc, en amont de la commande et spécialement pour les achats de plus faible montant, d'éviter tout fractionnement abusif et tout achat hors marchés et de permettre également le juste recensement de l'ensemble des besoins. Cette dernière obligation découlait directement du I de l'article 5 du CMP alors en vigueur, qui exigeait que « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire* » fussent « *déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence* ». Un seul et même service - en l'occurrence la direction de la commande publique - doit ainsi préalablement valider toute commande isolée de moins de 15 000 € HT (seuil interne en vigueur comme indiqué *supra*).

⁵² Article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et article 27 du décret précité du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁵³ Article 34 de ce même décret.

⁵⁴ Articles 20 et 21 de ce même décret.

Or, dans une note en date du 25 novembre 2016, s'agissant des marchés passés « *en-deçà des seuils de mise en concurrence formalisée* » (comprendre ici : marchés de moins de 15 000 € HT), la commune a décrit un circuit de la dépense dans lequel le « *contrôle de gestion auprès de la commande publique* » intervient manifestement après que le service demandeur a déjà choisi le fournisseur et émis un bon de commande *via* le service financier. Cette manière de faire, qui a été confirmée lors de l'instruction, ne fait donc plus, dans la pratique, de l'avis du service des marchés un préalable obligatoire avant toute consultation de fournisseurs : en méconnaissance des dispositions du guide interne, le service n'apparaît en effet saisi qu'après que la mise en concurrence sommaire a été menée à son terme et qu'un engagement comptable a déjà été créé.

Mais surtout, si le guide interne prend soin de rappeler à juste titre, notamment dans sa partie introductive, que les seuils retenus s'entendent nécessairement, conformément aux dispositions de l'article 27 du CMP, du montant de l'achat annuel pour une même famille de prestations et un même type de besoin tous services municipaux confondus, les outils adaptés à cette exigence font défaut. Interrogée sur le processus interne de recensement et d'évaluation préalable des besoins, la commune a seulement indiqué dans une note versée le 4 novembre 2016 que « *le recensement des besoins se fait grâce au budget annuel* » et que « *l'évaluation préalable des besoins avant passation des marchés (...) se fait en concertation avec chaque service concerné* ». Dans les faits, pour parvenir aux objectifs qu'elle s'est fixée dans son guide interne, elle ne s'est dotée ni d'un logiciel « marchés » ni d'une nomenclature interne des achats utilisée dès le premier euro dépensé.

Bien que n'étant pas exigée en tant que telle par la réglementation en vigueur, une nomenclature adaptée par chaque personne publique aux spécificités de ses missions constitue le meilleur outil pour procéder au recensement des besoins et respecter ainsi la réglementation. Elle permet en effet le recensement exhaustif de la dépense par grande famille d'achats de la collectivité et ainsi, par le biais d'un logiciel « marchés » dûment renseigné à cette fin et fonctionnant en interface avec le logiciel comptable, le suivi dans le temps des cumuls de dépenses en vue d'anticiper un éventuel dépassement des seuils, et même le blocage de toute nouvelle dépense ayant pour effet un tel dépassement.

En l'espèce, l'identification des prestations et achats récurrents s'appuie en grande partie sur la mémoire des agents de la direction de la commande publique à qui les bons de commande des services sont adressés et qui doivent, à cette occasion, faire le lien entre dépenses de même type et prendre la mesure des cumuls de dépenses et éventuels dépassements de seuils au cours de l'exercice. Cette méthode est nécessairement génératrice d'erreurs et d'oublis. Un traitement automatisé de la dépense, au moyen d'une nomenclature interne dûment renseignée, permettrait de sécuriser les achats en permettant le recensement exhaustif des besoins et la bonne coordination des achats entre services.

Prenant acte des carences ainsi constatées par la chambre, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires qu'une nomenclature interne des besoins « *sera établie* » et que, dans le cadre d'une réorganisation de la fonction achat, les fournitures et prestations de services récurrentes « *seront recensées* » et feront l'objet de marchés passés selon la procédure la plus appropriée.

5.1.3.2 Un pilotage insuffisant de l'achat public à l'origine d'achats effectués hors marchés

La circulaire du 14 février 2012 relative au guide des bonnes pratiques en matière de marchés publics insiste, au point 4 de sa deuxième partie, sur le fait que « *la définition des besoins est la clef d'un achat réussi* » et qu'« *une bonne évaluation des besoins et, par suite, une définition très précise de ces besoins dans les documents de la publicité ne sont pas uniquement une exigence juridique. Elles sont, d'abord, une condition impérative, pour que l'achat soit effectué dans les meilleures conditions* », notamment économiques.

L'absence de pilotage fiable et structuré de la fonction achat public expose la commune de Beausoleil à un double risque : le risque juridique, tant administratif que pénal, d'achats non conformes au code des marchés publics et le risque économique lié au manque de performance de l'achat, à raison de commandes passées sans définition préalable suffisante des besoins ou avec un niveau de mise en concurrence inadaptée.

Le contrôle exhaustif des mandats de dépenses payés en 2015 a ainsi montré que plusieurs fournisseurs ont reçu des paiements de prestations pour plus de 15 000 € HT et/ou que plusieurs types de prestations homogènes ont vu leur montant cumulé excéder ce même seuil, sans qu'aucune procédure de marché public n'ait été préalablement menée, en violation manifeste de la réglementation applicable.

Les irrégularités suivantes, qui sont les plus significatives dans leurs montants, ont ainsi pu être relevées. Elles sont d'autant plus dommageables que, dans un contexte général de tension budgétaire, la commune ne profite pas des opportunités que lui offre le jeu de la concurrence pour mieux maîtriser ses charges courantes de fonctionnement.

Premier exemple : le cas des services juridiques

Les services juridiques, qui ne n'étaient pas au nombre des services limitativement énumérés à l'article 29 du code des marchés publics en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016, relevaient des dispositions du I de l'article 30 de ce même code, qui prévoyait que « *les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28* ». Le II de l'article 30 précisait que les marchés de services juridiques n'étaient pas soumis au titre IV de la première partie du code (dispositions relatives aux règlements, avances et acomptes, retenues de garantie, sous-traitances, etc.) et, pour ceux d'entre eux qui avaient pour objet la représentation d'une collectivité territoriale en vue du règlement d'un litige, à l'obligation de transmission au représentant de l'État. Hormis ces adaptations particulières, la procédure adaptée de passation s'impose.

Dans la fiche technique du 15 octobre 2015 relative aux marchés de services juridiques mise en ligne par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie et des finances, il est ainsi rappelé que « *l'achat de prestations juridiques a longtemps été considéré comme incompatible avec les règles de passation des marchés publics compte tenu de la législation applicable à la profession d'avocat et de leurs obligations déontologiques* » mais que « *tel n'est plus le cas. Il est désormais clair que ces marchés de prestations intellectuelles sont soumis aux règles de la commande publique* ».

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, applicable depuis le 1^{er} avril 2016, ne bouleverse pas cet état du droit. Elle prévoit au 10° de son article 14 que ne sont exclus de son champ d'application que les marchés publics de services juridiques portant sur la certification et l'authentification de documents qui doivent être assurés par des notaires, les services fournis par des administrateurs, tuteurs ou prestataires de services désignés par une juridiction ou par la loi et les services qui sont liés, même occasionnellement, à l'exercice de la puissance publique. La fiche technique de la DAJ du 30 juin 2016 relative aux exclusions de l'article 14 précise à cet égard (point 2.6) que « *seuls sont exclus du champ d'application de l'ordonnance les marchés de services juridiques pour lesquels une mise en concurrence apparaît comme impossible ou inutile. Les marchés publics de représentation en justice et les marchés de conseil juridique étroitement lié à un contentieux en cours ou à venir demeurent dans le champ de l'ordonnance* ».

En l'espèce, il résulte des mandats de paiement imputés en 2015 sur les comptes 6226 « Honoraires » et 6227 « Frais d'actes et de contentieux » du budget principal que plus de 65 000 € TTC ont été versés au titre de missions de conseil et de représentation en justice auprès de différents cabinets d'avocats. A ces honoraires au sens strict pourraient même être rattachés, comme relevant également d'une même famille de prestations de services juridiques, les dépenses réalisées auprès d'une société de conseil⁵⁵ (portées au compte 6188 « Autres frais divers ») dans le cadre de prestations ponctuelles au bénéfice de la commune (quatre mandats de 2 610 € TTC chacun émis en 2015 au titre d'un « contrat manager », soit 12 240 € TTC).

L'année 2015 ne revêt aucun caractère singulier qui pourrait éventuellement expliquer, face à la survenue brusque et inattendue de nouveaux contentieux, que la commune n'ait pu anticiper le besoin en amont. En effet, l'analyse des mandats émis au cours des deux années 2013 et 2014, à partir des fichiers de comptabilité transmis par la commune, montre que le volume des honoraires d'avocats lors de ces deux années a également dépassé, ne serait-ce que pour le seul fournisseur principal, les seuils de mise en concurrence. C'est encore également vrai pour l'exercice 2016.

De la sorte, le montant annuel de 15 000 € au-delà duquel des mesures de publicité et de mise en concurrence s'imposaient a été systématiquement dépassé. Aucun marché, lequel pouvait, le cas échéant, être alloué en fonction de domaines de spécialité juridiques distincts ou de modalités d'intervention différentes, n'a pourtant été passé par la commune.

Deuxième exemple : le cas des achats de carburants

Les mandats émis en 2015 sur le compte 60622 « Carburants » du budget principal font apparaître des paiements réguliers au bénéfice d'une même société pétrolière. Leur analyse montre que la très grande majorité des dépenses est effectuée auprès d'une station-service implantée sur le territoire d'une commune voisine de Beausoleil.

Si chaque dépense prise isolément ne représente, pour l'essentiel, que quelques dizaines ou centaines d'euros, leur total agrégé a atteint en 2015 la somme de 70 059,73 € TTC (outre 1 415,20 € sur le budget annexe de l'assainissement). De par sa nature même, puisqu'il s'agit de fournir en carburants les quelque 70 véhicules composant le parc municipal, le besoin revêt un caractère récurrent qui ne pose normalement guère de difficultés quant à son estimation annuelle. L'analyse pour l'année antérieure confirme d'ailleurs que les dépenses de carburants ont atteint en 2014 la somme équivalente de 72 207,72 € TTC tous budgets confondus.

Alors même que le pôle achats/assurances relevant de la direction de la commande publique est directement impliqué dans la gestion des cartes essence, aucune procédure de marché public n'a été conduite au cours des six exercices sous revue. Le guide interne de la commande publique imposait pourtant, pour de tels montants annuels, une procédure adaptée avec rédaction d'un dossier de consultation des entreprises, publicité minimale dans un journal d'annonces légales ou au *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP) et intervention de la commission compétente en matière de marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA) - voire, sur une durée d'exécution pluriannuelle, la passation d'une procédure complète d'appel d'offres avec publicité européenne.

Outre le risque purement juridique qu'il induit, ce manquement est également susceptible de faire supporter aux finances publiques communales un surcoût qui aurait pu être évité grâce à une mise en concurrence préalable des réseaux nationaux de distribution.

⁵⁵ Il est à noter que la prestation était encore rendue en 2016, moyennant un versement trimestriel porté à 2 783,70 €.

Troisième exemple : le cas des prestations de traiteur

L'analyse des mandats de paiement émis en 2015 a également permis de mettre en lumière de nombreuses commandes auprès de différents prestataires, relatives à la fourniture de denrées préparées pour apéritifs, cocktails, buffets, paniers ou plateaux-repas. Ces prestations s'inscrivent principalement dans le cadre d'événements municipaux dont certains présentent un caractère récurrent et dont les dates sont largement connues d'avance (cérémonies commémoratives, vœux, fêtes locales, événements sportifs et culturels, etc.), mais aussi dans le cadre de réunions de travail. Les dépenses correspondantes sont imputées aux comptes 6232 « Fêtes et cérémonies », 6233 « Foires et expositions », 6257 « Réceptions » ou, plus marginalement, sur le compte de fournitures non stockées 60623 « Alimentation ».

Cinq fournisseurs se sont partagés un volume de dépenses chiffré pour 2015 à 67 698,65 €, montant qui donne la mesure de la politique en matière de fêtes et animations mise en œuvre par la collectivité. Un seul de ces fournisseurs a représenté à lui seul plus de la moitié de ce montant (soit 35 705,50 €).

Le seuil au-delà duquel la collectivité est astreinte à la mise en œuvre d'une procédure adaptée de publicité et de mise en concurrence conforme aux exigences qu'elle s'est fixée dans son guide interne de la commande publique a donc, là encore, été largement dépassé sans qu'aucune procédure de mise en concurrence n'ait été mise en œuvre.

Ainsi qu'il a été vu plus haut, l'intention de la commune d'établir une nomenclature interne de ses achats devrait lui permettre de mieux cerner ses besoins par grandes familles de fournitures et de services et de se conformer à la réglementation applicable en matière de commande publique, en organisant les procédures de consultation idoines pour celles des prestations dont le montant annuel cumulé excède les seuils réglementaires de publicité et de mise en concurrence.

5.2 L'examen de deux marchés particuliers de prestations de services

Deux marchés de prestations de services, concernant des prestations « *d'ingénieur conseil auprès de la commune* » pour le premier et « *d'expertise conseil auprès des administrés de la commune* » de Beausoleil pour le second, ont plus particulièrement appelé l'attention de la chambre. La simultanéité de leurs procédures de passation et la similarité des solutions contractuelles retenues révèlent un montage destiné à permettre de prolonger la relation de travail de la commune avec deux agents municipaux qui, admis à faire valoir leurs droits à la retraite, se sont préalablement constitués le 1^{er} mai 2013 en tant qu'auto-entrepreneurs afin d'obtenir ensuite des commandes publiques de la part de leur ancien employeur.

5.2.1 Le marché de prestations de services « d'ingénieur-conseil auprès de la commune »

5.2.1.1 L'attributaire du marché, ancien agent communal constitué en auto-entrepreneur

Par un acte d'engagement du 17 juillet 2013, la commune de Beausoleil a conclu un marché négocié n° 20130000067-00 d'une durée d'un an à effet du 1^{er} octobre 2013, portant sur des « *prestations d'ingénieur conseil indépendant auprès de la commune* », moyennant une rémunération mensuelle de 1 830 €. À échéance, un second marché n° 20140000051-00 a été passé selon une procédure adaptée, portant sur le même objet et conclu avec le même attributaire selon cahier des clauses particulières valant acte d'engagement notifié le 30 septembre 2014, pour une durée d'un an éventuellement renouvelable trois fois et moyennant une « *rémunération mensuelle nette* » de 2 000 €.

Ce second marché, d'une durée totale reconductions comprises de quatre ans, était toujours en cours d'exécution pendant le contrôle et le montant mensuel de 2 000 € n'a pas varié depuis sa notification.

Après avoir mené une carrière de fonctionnaire de l'État, l'attributaire, actuellement âgé de 71 ans, était en dernier lieu un agent de la commune : il y avait été recruté le 12 décembre 2011, à 65 ans, en qualité d'agent contractuel à temps partiel (quotité de 60 %) sur le fondement de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) sur un poste de chargé de mission et de conseil auprès de la direction des services techniques, au grade d'adjoint technique. Atteint par la limite d'âge, il a été radié des cadres le 30 septembre 2013. Le premier marché en la forme négociée a donc pris effet le lendemain même de sa sortie de fonctions.

Avant que cette radiation n'intervienne, l'intéressé s'est constitué en auto-entrepreneur. Le document dénommé « *présentation de l'entreprise et de son activité* » versé à l'appui de la candidature du marché à procédure adaptée passé en 2014, corroborées par les données figurant sur le site internet « *Scores et décisions* », confirment que l'auto-entreprise, créée pour « *assurer des missions de conseil auprès de maître d'ouvrage dans le domaine de la voirie et des réseaux divers* », a été enregistrée au répertoire SIRENE le 1^{er} mai 2013.

Le formulaire DC2 fourni à l'occasion de la passation du second marché permet de constater que la totalité du chiffre d'affaires déclaré au cours de l'exercice clos au 31 décembre 2013 (soit 5 490 €) est issue des sommes versées par la commune au titre du premier marché (trois versements de 1 830 € correspondant aux « *rémunérations mensuelles nettes* » des mois d'octobre, novembre et décembre 2013). Ainsi l'entreprise n'a eu aucune activité de conseil pendant la période de cinq mois qui s'est écoulée entre le mois de mai et le mois de septembre et le premier marché qu'elle a conclu avec la commune de Beausoleil a généré l'intégralité de son activité en 2013.

5.2.1.2 L'absence de consultation de la commission de déontologie

Si rien n'interdit légalement à un retraité de créer une auto-entreprise et de cumuler les revenus tirés de cette activité avec des pensions, la qualité d'ancien agent public de l'intéressé pose en l'espèce problème au regard des dispositions de l'article 87 de la loi n° 93-122 du 19 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dans sa rédaction en vigueur à la date à laquelle l'auto-entreprise a été créée et les deux marchés ont été successivement conclus⁵⁶.

En effet, la commission de déontologie instaurée au I de cet article, chargée d'apprécier « *la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions* » doit être obligatoirement consultée lorsque ce dernier a été chargé dans le cadre de ses missions publiques, au cours des trois années précédentes, soit de surveiller ou contrôler une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée (ou même seulement de formuler des avis sur ces contrats), ou encore, de proposer des décisions relatives à des opérations effectuées par une entreprise privée (article 87.II). Cette obligation s'applique aux fonctionnaires comme aux agents non titulaires de droit public employés par une collectivité territoriale.

⁵⁶ L'ensemble des dispositions précisant les conditions dans lesquelles les agents publics, titulaires et contractuels, peuvent exercer une activité privée lucrative en plus de leurs missions ou après avoir cessé leurs fonctions, sont désormais unifiées dans la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et dans son décret d'application n° 2017-105 du 27 janvier 2017.

Compte tenu notamment de son implication dans la constitution des dossiers de consultation des entreprises et de suivi de chantiers, les fonctions précédemment exercées par l'attributaire au sein des services techniques de la commune de Beausoleil apparaissent relever de ces deux dernières catégories. Interrogée sur ce point, la commune a confirmé dans un mail du 8 février 2017 que la commission de déontologie n'avait pas été saisie préalablement à la création de l'activité lucrative non salariée de l'intéressé qui, à l'époque de cette création, était encore son agent.

Au-delà du plan strictement procédural, cette irrégularité, que l'ordonnateur qualifie d'« erreur » dans sa réponse aux observations provisoires, peut avoir des conséquences financières non négligeables pour l'ancien agent, dans la mesure où le IV de l'article 87 de la loi susmentionnée du 29 janvier 1993 prévoit qu'« en cas de méconnaissance des dispositions du présent article, le fonctionnaire retraité peut faire l'objet de retenues sur pension et, éventuellement, être déchu de ses droits à pension après avis du conseil de discipline du corps auquel il appartenait. ». Ces dispositions ont été reprises pour l'essentiel au VI du nouvel article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 introduit par l'article 31 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Il est vrai que, dans les circonstances particulières de l'espèce, le risque disciplinaire apparaît plus théorique que pratique, dans la mesure où il est peu probable que la commune engage de quelconques poursuites envers un ancien agent avec lequel elle a contracté en toute connaissance de cause.

5.2.1.3 Le risque juridique lié à la qualification du contrat

L'article 2 de l'acte d'engagement du premier marché passé en 2013 comme, ensuite, l'article 2.1 du cahier des clauses particulières valant acte d'engagement du second marché passé en 2014, détaillent de même manière les missions confiées au prestataire. Ces missions sont les suivantes :

- « Définition et prise en compte des besoins de la collectivité aux fins de réalisations d'aménagements tant en voirie qu'en réseaux divers ;
- Assistance au maître d'ouvrage en matière d'études et de conception de projets avec notamment :
 - La réalisation d'études de voirie et de réseaux divers ;
 - La conception de projets pour les réseaux divers (projets de rénovation, de création ou de réparation) ;
 - La conception de projets pour la voirie (aménagement de voirie, élargissement ou rénovation) ;
 - La conception de projets concernant divers confortements (talus, murs, falaises) ;
- Réalisation de dossiers de consultation des entreprises, conformément aux diverses procédures de marchés publics ;
- Analyse des mémoires techniques des candidats soumissionnaires aux marchés et assistance aux réunions d'aide à la prise de décision ;
- Suivi technique et financier des opérations de travaux propres à la voirie et aux réseaux divers ;
- Suivi de l'entretien de la voirie et des réseaux par le biais de la prise en charge complète du marché à bons de commande afférent ;
- Suivi administratif et comptable de divers marchés publics gérés par la collectivité ».

L'ensemble de ces prestations a été évalué à un volume de travail de 24 heures hebdomadaires (trois journées de huit heures) dans le marché de 2013, puis de 30 heures hebdomadaires dans le marché de 2014. C'est en contrepartie de ce volume d'heures de travail que la rémunération mensuelle nette forfaitaire est versée.

Ces stipulations contractuelles se rapprochent de véritables fiches de postes, correspondant aux anciennes missions exercées lorsque l'attributaire était encore agent de la commune et, plus largement, aux fonctions ordinairement dévolues à un technicien territorial telles que définies à l'article 2 du décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens territoriaux. De fait, sans remettre en cause la compétence de l'intéressé, la technicité des missions confiées n'apparaît pas telle qu'elles ne puissent être confiées à un fonctionnaire de la filière technique puisqu'elles correspondent exactement au cadre d'emploi considéré (voire, s'agissant du « *suivi administratif et comptable* », à un fonctionnaire de la filière administrative sachant que la direction des services techniques compte deux rédacteurs territoriaux). L'argument avancé par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, au demeurant non étayé, selon lequel la commune n'a pu trouver aucun agent apte à remplir les missions dévolues au prestataire apparaît peu convaincant.

En outre, la « *rémunération mensuelle nette* » est versée de manière forfaitaire, sur la base d'une durée hebdomadaire de travail et indépendamment des prestations effectivement réalisées au cours du mois et du temps de présence, ce qui l'apparente à un véritable salaire. L'attributaire du marché bénéficie d'ailleurs, dans la pratique, de périodes d'absence qui s'apparentent à des « *congés payés* », sa rémunération mensuelle étant intégralement versée tout au long de l'année malgré l'absence partielle ou totale de service fait, même si l'intéressé affirme, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir toujours « *rattrapé* » ses absences à une réunion hebdomadaire. Le volume d'heures à consacrer à la collectivité (30 heures par semaine dans le marché en cours) est très proche de la durée hebdomadaire légale du travail. Il est également symptomatique de constater qu'il n'a été procédé à aucune révision de prix à l'occasion des deux reconductions annuelles en 2015 et 2016 malgré la formule prévue à l'article 6.3 du cahier des clauses particulières, ce qui témoigne également de la conception qu'ont les parties de leurs propres relations contractuelles.

Un tel montage fait peser sur la commune des risques juridiques importants liés à une possible requalification d'un tel contrat.

Lorsqu'il constate à l'examen d'un contrat l'existence d'un lien de subordination ou que les fonctions occupées présentent une certaine continuité entre un agent et une administration correspondant à un besoin permanent, le juge administratif tend à considérer l'agent concerné comme un agent contractuel (voir ainsi, par exemple : Conseil d'État, n° 185343, 28 juillet 1999). Une telle requalification, au plan administratif, emporte donc des conséquences en termes d'affiliation, de versement de cotisations sociales et de potentiels redressements de la part de l'URSSAF. Mais le risque l'est également au regard du droit du travail, puisqu'en matière d'activité subordonnée, le recours aux services d'un auto-entrepreneur ne fait pas obstacle à la qualification de travail salarié dissimulé. En l'espèce, la nature des relations contractuelles en cause fournit en effet plusieurs indices concordants de l'existence d'un emploi salarié dissimulé⁵⁷ derrière un contrat de prestations de services (existence d'une relation salariale antérieure avec le même employeur, pour des fonctions identiques ou proches ; auto-entreprise n'ayant qu'un seul donneur d'ordre ; facturation au nombre d'heures ou en jours ; intégration à une équipe de travail et relations étroites avec le directeur des services techniques, auquel l'intéressé soumet son travail et dont il reçoit instruction).

⁵⁷ Article L. 8221-5 du code du travail.

Lors d'un entretien tenu le 17 janvier 2017 dans le cadre de l'instruction, la commune a invoqué le caractère « temporaire » de la « solution » correspondant à la situation ci-dessus décrite, en l'absence de compétences internes et dans l'attente d'un recrutement à intervenir. Toutefois, la situation perdure depuis plus de quatre ans et le marché se trouve, s'agissant de la deuxième procédure, dans sa quatrième période annuelle d'exécution. L'âge même du prestataire, quelles que soient ses qualités professionnelles, traduit l'absence de caractère raisonnablement pérenne de la « solution » retenue. On peut ajouter que d'éventuelles difficultés à recruter un fonctionnaire induiraient, à les supposer vérifiées, le recours à un agent contractuel dans les conditions des dispositions de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La chambre ne peut qu'appeler la commune à mettre fin à cette situation irrégulière dans les plus brefs délais et à réfléchir, dans le contexte de sous-encadrement évoqué plus haut, à une solution pérenne de renforcement et de restructuration de sa direction des services techniques.

5.2.1.4 Des procédures de passation et d'attribution de marchés orientées

Les procédures de marchés conduites en 2013 puis en 2014 traduisent la volonté de la commune de poursuivre la relation de travail avec l'ancien agent et, pour y parvenir, de conclure avec ce dernier préalablement constitué en auto-entrepreneur deux marchés successifs de prestations de services sous l'habillage d'un formalisme régulier.

Le marché négocié conclu en 2013

Compte tenu du montant estimé du besoin, qui imposait un contrat écrit puisqu'il était supérieur à 15 000 € HT, la commune a eu recours à la procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence prévue par les dispositions de l'article 35.II.8° du CMP alors en vigueur, qui s'appliquaient aux marchés « *qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* ». L'acte d'engagement indique que « *ces prestations d'ingénierie appliquée à une matière spécifique ne peuvent être confiées qu'au titulaire du présent marché, pour des raisons techniques et de par la spécificité du parcours professionnel de l'intervenant* ».

Or, pour valablement faire usage du régime dérogatoire de l'article 35.II.8°, le pouvoir adjudicateur doit nécessairement démontrer que l'entreprise retenue est la seule à pouvoir répondre à ses besoins sans qu'aucune alternative ne soit possible⁵⁸ : les « *raisons techniques* » que la commune a évoquées (sans d'ailleurs les préciser) devaient s'entendre, au sens de l'article 35, d'éléments techniques inhérents à l'objet du marché impliquant des difficultés d'exécution réelles et un degré de spécificité technique tels que seul un prestataire déterminé est en mesure d'assurer la prestation. Il peut notamment s'agir de spécifications techniques qui, quoique discriminantes (comme, par exemple, une marque de matériels imposée), sont nécessaires à la bonne exécution du marché sans qu'aucune autre solution ne soit envisageable. À défaut de pouvoir justifier que les conditions pour avoir recours à cette procédure dérogatoire sont remplies, la procédure négociée est irrégulière⁵⁹.

⁵⁸ CE, 11 octobre 1999, *M. Avrillier*, n° 165510 ; CE, 2 octobre 2013, *Département de l'Oise*, n° 368846.

⁵⁹ CE, 2 novembre 1988, *Préfet Commissaire de la République des Hauts-de-Seine*, n° 64954.

Compte tenu de l'interprétation restrictive qui doit ainsi être faite des dispositions de l'article 35.II.8° du CMP, on conçoit mal comment le marché en cause ne pouvait être « techniquement » attribué qu'au prestataire retenu (étant évidemment entendu que ni des raisons artistiques ni des droits d'exclusivité ne pouvaient être invoqués en l'espèce). Quant à la « *spécificité du parcours professionnel* » de l'ancien agent communal, également évoquée dans l'acte d'engagement à titre de justification du choix procédural, elle ne figure pas au nombre des critères légaux retenus par le code, pas plus que les supposées « *compétences spécifiques* » sur lesquelles l'ordonnateur insiste dans sa réponse aux observations provisoires. Ces assertions confirment en réalité l'*intuitu personae* qui a présidé à la désignation de l'attributaire, le marché négocié constituant le moyen de rémunérer sous une autre forme une relation entre employeur et employé à laquelle il avait été mis un terme la veille même de la prise d'effet du marché.

On peut y ajouter que la concurrence suscitée lors de la procédure adaptée, qui a été menée à l'été 2014, analysée *infra*, permet de confirmer que d'autres opérateurs économiques étaient susceptibles de remplir la mission.

Le marché à procédure adaptée conclu en 2014

À l'expiration du premier marché en 2014, la commune a renoncé à appliquer les dispositions de l'article 35 du CMP et a eu recours à une procédure adaptée avec publicité et mise en concurrence. Toutefois, certaines irrégularités ont émaillé cette procédure.

Dès la conception du dossier de consultation des entreprises, la rédaction du paragraphe 6.2 du cahier des clauses administratives particulières valant acte d'engagement, que le candidat est appelé à compléter avec le montant de son offre de prix, a été configuré sans ligne de TVA, alors que rien ne permettait normalement de préjuger que le marché serait encore attribué à un prestataire soumis au régime de franchise en base⁶⁰, les prestations de conseil étant normalement au nombre des prestations de services assujetties à la taxe⁶¹. Ce type de rédaction tranche d'ailleurs avec celle retenue quelques semaines auparavant dans un marché de prestations de services assez semblable portant sur des « *missions d'architecte-conseil* » (marché notifié le 30 mai 2014), qui détaille classiquement les montants hors taxe, de TVA et toutes taxes comprises.

Malgré une publication estivale (l'avis d'appel public à la concurrence ayant été transmis sur la plate-forme « *marchesonline* » et sur le profil d'acheteur de la commune le 11 août 2014), quatre offres sont parvenues avant les date et heure limites.

⁶⁰ Cf. l'article 293 B du code général des impôts s'appliquant aux auto-entrepreneurs.

⁶¹ Cf. l'article 256 A du code général des impôts qui précise en outre que « ne sont pas considérés comme agissant de manière indépendante : / - les salariés et les autres personnes qui sont liés par un contrat de travail ou par tout autre rapport juridique créant des liens de subordination en ce qui concerne les conditions de travail, les modalités de rémunération et la responsabilité de l'employeur (...) ».

Le règlement de la consultation était peu exigeant en termes de capacités techniques, financières et professionnelles puisqu'il ne prévoyait qu'une « *présentation de l'entreprise et de son activité* ». Il imposait malgré tout au d de son article 3.7.5.1 la production, à l'appui de la candidature, d'une « *attestation d'assurance en cours de validité* ». Or, le dossier de candidature de l'attributaire, tel qu'il a pu être consulté sur place, contenait seulement une attestation d'assurances habitation « locataire » garantissant l'assuré, outre des risques classiques de dommages à ses biens, de sa responsabilité civile pour les dommages causés à d'autres occupants à raison d'incendies, dégâts des eaux ou autres sinistres. Il s'agit donc d'une couverture en responsabilité civile privée et non d'une couverture en responsabilité civile professionnelle qui devait être celle logiquement attendue⁶², d'autant que le prestataire devait être amené à se déplacer sur des chantiers dans le cadre de la prestation confiée. La commission MAPA précitée, réunie le 1^{er} septembre 2014, a toutefois considéré qu'à l'instar des trois autres, cette candidature était complète, ainsi qu'en atteste le procès-verbal de la réunion.

Après avoir ensuite constaté la conformité de l'ensemble des offres, contenant toutes le cahier des clauses particulières valant acte d'engagement dûment complété ainsi qu'un mémoire méthodologique, conformément aux dispositions du règlement de la consultation, la commission a renvoyé aux services techniques le soin d'en analyser le contenu.

Les critères de sélection des offres étaient les suivants : le prix (pour 40 %) et la valeur technique appréciée au regard du mémoire (pour 60 %).

D'après le procès-verbal de la réunion d'attribution du 5 septembre 2014, l'analyse des quatre offres reçues a donné les résultats retracés dans le tableau ci-dessous.

	Entreprise attributaire	Sté X.	Sté Y.	Sté Z.
Montant mensuel HT de la prestation (en €)	2 000,00	1 500,00	5 400,00	8 400,00
(nombre de points)	(26,67 / 40)	(40 / 40)	(0 / 40)	(0 / 40)
Mémoire technique	Fourni	Fourni	Fourni	Fourni
(nombre de points)	(60 / 60)	(44 / 60)	(43 / 60)	(54 / 60)
Note finale	86,67 / 100	84 / 100	43/100	54/100
Classement	1	2	4	3

La société X, qui se prévalait de dix années d'expérience et d'un chiffre d'affaires de l'exercice clos en 2014 de 215 000 €, était la moins-disante (et ce, même si l'on ajoute la TVA au montant hors taxe de son offre). Elle a ainsi mathématiquement reçu 40 points sur 40 pour la notation du critère du prix, mais s'est finalement retrouvée deuxième au classement général compte tenu de la note qu'elle a obtenue sur le critère de la valeur technique.

L'analyse des offres respectives de l'attributaire et de la société X sur ce dernier critère manque pour le moins d'objectivité.

⁶² En matière d'assurance, il n'y a pas de spécificité pour un auto-entrepreneur. Comme tout professionnel, il est responsable des dommages causés dans le cadre de son activité professionnelle. Comme pour toute entreprise, il existe des assurances obligatoires et des assurances recommandées, dont la responsabilité civile professionnelle qu'il est très fortement conseillé de souscrire.

Le compte rendu d'analyse de l'offre de la société X, tel que restitué au procès-verbal d'attribution, laisse en effet apparaître des éléments d'appréciation subjectifs ou n'ayant fait l'objet d'aucune demande particulière du pouvoir adjudicateur préalablement exprimée dans le dossier de consultation. Ainsi y relève-t-on les doléances suivantes :

- « La méthodologie ne permet pas de ressentir l'accompagnement dédié en matière de suivi et gestion des marchés d'entretien à bons de commandes (...) » ;
- « Le candidat ne propose pas une journée complète par semaine (...) » ;
- « Pas d'information relative à la disposition d'un véhicule et des EPI (...) » ;
- « En conclusion, cette offre répond en partie aux attentes de la collectivité mais laisse présager que plusieurs personnes sont susceptibles d'interférer dans ce marché (...) » (c'est la chambre qui souligne).

De fait, la société X proposait dans son offre l'assistance d'un ingénieur dédié (éventuellement suppléé par un autre ingénieur pour pallier d'éventuelles absences et assurer la continuité de la prestation) et d'un projeteur pour les relevés techniques, éléments positifs qui semblent donc s'être étonnamment retournés contre elle. De la même manière, compte tenu de l'écart de prix, le pouvoir adjudicateur aurait pu faire préciser à ce candidat, s'il en était besoin, qu'il disposait d'un véhicule pour se déplacer ainsi que des EPI nécessaires (c'est-à-dire des équipements de protection individuels, type vêtements professionnels, chaussures de sécurité ou casques de chantier). Au demeurant, l'article 7 du cahier des clauses particulières pouvait légitimement conduire un candidat à ne pas être plus prolix sur ce point, puisqu'il indiquait que « *la commune de Beausoleil s'engage[ait] à mettre à disposition du prestataire tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions (locaux, documents utiles, etc.)* ».

En tout état de cause, aucun élément du rapport d'analyse de l'offre ne permet de comprendre comment la note de 44 points sur 60 a été calculée et attribuée à la société X. Le règlement de la consultation n'est d'aucune aide sur ce point, puisqu'il se bornait à indiquer que le critère de la valeur technique serait jugé pour 60 % au vu du mémoire « *présentant la méthodologie employée pour répondre aux besoins du présent marché* » (articles 3.7.5.2 et 3.9.2). Aucun sous-critère n'a été prévu ni aucune méthode précise d'évaluation.

Dans le même temps, l'offre de l'ancien agent communal a reçu le nombre de points maximum (soit 60 points), ce qui lui a permis, *in fine*, de remporter le marché avec la note globale de 86,67 points sur 100 (contre 84 points pour la société X, classée deuxième).

Alors que le mémoire technique présenté par l'intéressé se bornait à décrire le déroulement basique de certaines procédures sans que l'on puisse véritablement mesurer la plus-value de son offre, le rapport d'analyse a néanmoins retenu que « *le candidat répond[ait] avec exactitude aux attentes de la collectivité* » (qui n'avaient pourtant pas été particulièrement précisées dans les pièces du dossier de consultation), que sa compétence et son expérience étaient démontrées (ce qui aurait plutôt relevé d'une appréciation de la candidature) et que « *ce prestataire serait dans le cadre du présent marché le seul interlocuteur du maître d'ouvrage, élément majeur correspondant au mode de fonctionnement de la collectivité* ». Ce dernier point relatif au « *mode de fonctionnement* » n'avait pas davantage été évoqué dans le dossier de consultation, ce qui ne permettait pas à un candidat autre que le sortant d'en prendre la mesure. La commune semble avoir attaché une importance particulière au fait que le prestataire se rende disponible une journée entière par semaine dans les locaux de la mairie. Il s'agissait sans doute là de perpétuer la pratique en vigueur qui, si elle devait être véritablement déterminante pour la bonne exécution du marché, aurait dû être annoncée dans le dossier de consultation pour assurer l'égalité de traitement des candidats. Comparée à la proposition de la société X de rester « *à la disposition du directeur des services techniques* » par des moyens humains étoffés qui permettaient, le cas échéant, « *de se rendre en mairie plusieurs fois par semaine* », la plus-value présentée par l'offre retenue apparaissait en tout état de cause discutable.

Lors de l'instruction, l'analyse des offres ci-dessus a été défendue en invoquant, outre la qualité du service rendu, la « *personnalisation* », la « *disponibilité* » et la « *continuité* » des prestations offertes par l'ancien agent devenu auto-entrepreneur, ce qui ne fait au demeurant que conforter l'idée qu'il s'agissait bien pour la commune de continuer à faire de l'intéressé un membre à part entière de ses équipes et que la réponse au besoin était à trouver dans l'emploi d'un agent public.

La commission MAPA réunie le 5 septembre 2014 a validé l'analyse et « *pris la décision* » (qui n'appartenait pourtant qu'au maire) d'attribuer le marché à l'entreprise en tête de classement au terme de l'analyse. Par la suite, le maire de la commune a décidé d'attribuer le marché par une décision du 9 septembre 2014 prise sur délégation du conseil municipal, en application du 4° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. Il est à noter que cette décision ne fait aucune mention du montant total susceptible d'être versé au prestataire sur une durée de quatre ans (soit 88 000 € hors révisions de prix), ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 2122-23 de ce même code⁶³.

En conclusion, si l'exécution même des prestations par l'attributaire n'appelle pas de remarque particulière, les deux procédures de marché public menées en 2013 et 2014 apparaissent initialement entachées d'une atteinte aux principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats. Ces procédures, au sujet desquelles l'ordonnateur plaide simplement la « *bonne foi* » dans sa réponse aux observations provisoires, ont eu pour but de donner une apparence de légalité procédurale à la conclusion d'un contrat dont l'attributaire, ancien agent municipal admis à faire valoir ses droits à la retraite et spécialement constitué en auto-entrepreneur afin d'obtenir la commande de la commune, était en réalité prédéterminé.

⁶³ Cet article prévoit, pour la parfaite information de l'assemblée délibérante à laquelle il doit être rendu compte des décisions prises sur délégation, que « *les décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22 sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets* ».

5.2.2 Le marché de prestations de services « d'expertise-conseil auprès des administrés »

5.2.2.1 L'attributaire du marché, ancien agent communal constitué en auto-entrepreneur

Par un acte d'engagement notifié le 25 juillet 2013, la commune de Beausoleil a conclu un marché négocié n° 20130000066-00 d'une durée d'un an (à effet du 1^{er} septembre 2013) pour des « *prestations d'expertise conseil auprès des administrés* ». Il a été suivi, à échéance, d'un second marché n° 20140000050-00 passé selon la procédure adaptée, conclu pour le même objet et avec le même attributaire selon cahier des clauses particulières valant acte d'engagement notifié le 2 septembre 2014, d'une durée d'un an éventuellement renouvelable trois fois, moyennant une « *rémunération mensuelle nette* » de 1 800 €.

Ce second marché, d'une durée totale reconductions comprises de quatre ans, était toujours en cours d'exécution pendant le contrôle et le montant mensuel de rémunération fixé à 1 800 € n'a jamais varié depuis le premier paiement intervenu en septembre 2013.

L'attributaire, actuellement âgé de 71 ans et ancien directeur d'une caisse primaire d'assurance-maladie, était en dernier lieu un agent de la commune. Il y avait été recruté le 1^{er} octobre 2008, alors âgé de 62 ans, en qualité d'agent contractuel à temps partiel (50 % puis 90 %) sur le fondement du 1^o de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (besoin non permanent lié à un accroissement temporaire d'activité), au grade d'adjoint administratif. Il était alors affecté au service du « *cabinet social* » et au secrétariat du maire. Le contrat avait fait l'objet de plusieurs renouvellements successifs avant que, atteint par la limite d'âge, l'agent ne fût radié des cadres le 31 juillet 2013.

Avant que cette radiation n'intervienne, l'intéressé a constitué une auto-entreprise dont l'activité est le « *conseil pour les affaires et autres conseils de gestion* » (code APE n° 7022Z), enregistrée au répertoire SIRENE le 1^{er} mai 2013, quelques mois avant l'attribution du marché négocié à effet du 1^{er} septembre 2013. Ce premier marché a lui-même été notifié quelques jours avant la sortie de fonctions.

L'activité de l'auto-entreprise s'est manifestement limitée à la commande communale. Le formulaire DC2 inséré dans la candidature en 2014 montre en effet que le chiffre d'affaires de l'entreprise au cours de l'exercice clos au 31 août 2014 (c'est-à-dire à la date d'échéance du premier marché) provient exclusivement des sommes versées par la commune, soit 21 600 €. L'auto-entreprise n'a donc exercé aucune autre activité de conseil, même modeste⁶⁴. Le titulaire du marché, qui a pu être rencontré le 19 janvier 2017, a confirmé que la commune de Beausoleil était son unique cliente. D'ailleurs, le document publicitaire ou la carte de visite établi au nom de « *cabinet D R* », inséré dans le dossier du marché passé selon une procédure adaptée, mentionne comme seul numéro téléphonique de bureau un numéro interne de la mairie de Beausoleil, ce qui témoigne d'une entreprise sans autonomie réelle par rapport à son donneur d'ordre.

⁶⁴ Etant rappelé que le seuil au-delà duquel, en matière de prestations de services, le régime de l'auto-entrepreneuriat n'est plus applicable est alors de 32 900 €.

5.2.2.2 Le risque juridique lié à la qualification du contrat

Les stipulations de l'article 2 de l'acte d'engagement du premier marché passé en 2013 puis, ensuite, celles de l'article 2.1 du cahier des clauses particulières valant acte d'engagement du second marché passé en 2014, ont pour objet de préciser l'étendue des missions confiées au prestataire en contrepartie de la rémunération forfaitaire mensuelle versée.

Ces missions sont décrites comme suit :

- « Assurer des permanences en mairie deux fois par semaine à destination des usagers rencontrant des difficultés dans leurs dossiers en lien avec divers organismes tels que : CAR, CPAM, CAF, ASSEDIC, IMPÔTS, URSSAF, RSI, ARCO, AGIRC ;
- Rédiger et publier un « billet social » mensuel pour les administrés ;
- Organiser la mise en place d'un forum à la mairie de Beausoleil avec l'ensemble des organismes de retraite français, monégasques et italiens ».

Les mêmes articles précisent par ailleurs que le volume d'heures affecté à l'exercice de chacune des missions est évalué à 31 heures 30 par semaine, décomposées comme suit :

- « Liaison et recueil d'informations pour l'instruction des dossiers complexes 20 heures par semaine dont :
 - Auprès de la CAR : 5 heures par semaine ;
 - Auprès de la CPAM : 6 heures par semaine ;
 - Auprès de la CAF : 4 heures par semaine ;
 - Auprès des ASSEDIC, IMPÔTS ou URSSAF : 5 heures par semaine.
- Permanence en mairie les mardis et jeudis de 9 h 00 à 12 h 00 et de 14 h 00 à 16 h 00 soit 10 heures par semaine ;
- Rédaction et diffusion du « billet social » 6 heures par mois soit environ 1 heure 30 par semaine ».

En l'état des éléments recueillis, il apparaît que ces missions de « *cabinet social* » (dénomination sous laquelle le prestataire a encore présenté sa prestation dans son dernier rapport d'activité pour 2016) sont rigoureusement identiques à celles précédemment exercées en tant qu'agent communal. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux extraits du bulletin municipal édité entre juin 2010 et le « *printemps 2013* » qui ont été fournis par la commune. Le service du cabinet social y est alors déjà présenté comme chargé d' « *aider les assurés à résoudre des problèmes de suivi de dossiers* » et comme l'éditeur d'une « *lettre d'information mensuelle* ». Les jours et horaires de la permanence que mentionnent ces extraits sont ceux encore en vigueur aujourd'hui. Il s'agit donc ni plus ni moins que de poursuivre jusque dans ses moindres modalités pratiques, mais sous une forme contractuelle différente, l'activité salariée antérieure.

C'est en contrepartie du volume d'heures de travail susvisé que la rémunération mensuelle nette, contractuellement fixée à hauteur de 1 800 €, est intégralement versée tout au long de l'année. Elle l'est indépendamment des prestations effectivement réalisées au cours du mois et du temps de présence de l'intéressé, bien qu'on puisse raisonnablement douter que les prestations soient assurées sans discontinuité 52 semaines par an. Le volume d'heures à consacrer à la collectivité (31 heures 30 par semaine) est par ailleurs très proche de la durée hebdomadaire légale du travail. Il est enfin symptomatique de constater qu'il n'a été procédé à aucune révision de prix à l'occasion des deux reconductions annuelles en 2015 et 2016, malgré la formule prévue à l'article 6.3 du cahier des clauses particulières, ce qui témoigne également de la conception qu'ont les parties de leurs propres relations contractuelles.

Un tel montage fait peser là encore sur la commune des risques importants liés à la possible requalification juridique du contrat.

En effet, pour les mêmes motifs que ceux exposés au paragraphe 5.2.1.3 ci-dessus, le juge administratif pourrait considérer l'intéressé comme un agent contractuel (voir ainsi, par exemple : Conseil d'État, n° 185343, 28 juillet 1999, précité). Une telle requalification, au plan administratif, emporterait donc des conséquences en termes d'affiliations, de versement de cotisations sociales et de potentiels redressements de la part de l'URSSAF. Mais le risque est également présent au regard du droit du travail, puisqu'en matière d'activité subordonnée, le recours aux services d'un auto-entrepreneur ne fait pas obstacle à la qualification de travail salarié dissimulé. En l'espèce, la nature des relations contractuelles en cause fournit là aussi plusieurs indices concordants de l'existence d'un emploi salarié dissimulé⁶⁵ derrière un contrat de prestations de services.

Comme précédemment, la chambre ne peut qu'appeler la commune à mettre fin à cette situation irrégulière dans les plus brefs délais. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que la chambre, nonobstant l'affirmation de l'ordonnateur selon laquelle les prestations rendues lui sont « indispensables », s'interroge également sur la prise en charge par le budget communal de prestations relevant des relations entre administrés et organismes sociaux (pour beaucoup pourvus de leurs propres médiateurs) et sur la manipulation par l'attributaire du marché, en dehors de tout cadre déontologique, d'informations nominatives et confidentielles couvertes par le secret, tel le secret médical (s'agissant notamment du traitement par le prestataire des informations destinées aux organismes de sécurité sociale).

5.2.2.3 Les conditions de passation et d'attribution du marché

Les procédures conduites en 2013 puis en 2014, qui ont toutes deux abouti à la désignation comme attributaire des marchés d'un ancien agent communal à peine sorti de fonctions et constitué en auto-entreprise, traduisent, au travers de leurs irrégularités, l'absence de réelle transparence et égalité de traitement devant la commande publique.

5.2.2.3.1 *Le marché négocié conclu en 2013*

S'agissant du premier marché conclu en 2013, la commune a eu recours à la procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence prévue par les dispositions de l'article 35.II.8° du CMP alors en vigueur, qui s'appliquaient aux marchés « *qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité* ». Pour en justifier, la collectivité s'est retranchée, dans l'acte d'engagement, derrière une motivation laconique et stéréotypée, selon laquelle « *ces prestations d'expertise-conseil auprès des administrés de la commune ne peuvent être confiées qu'au titulaire du présent marché pour des raisons techniques et de par la spécificité du parcours professionnel de l'intervenant* ».

Or, pour valablement faire usage du régime dérogatoire de l'article 35.II.8°, le pouvoir adjudicateur doit nécessairement démontrer que l'entreprise retenue est la seule à pouvoir répondre à ses besoins sans qu'aucune alternative ne soit possible⁶⁶. À défaut de pouvoir justifier que les conditions pour avoir recours à cette procédure dérogatoire sont remplies, la procédure négociée est irrégulière⁶⁷.

⁶⁵ Article L. 8221-5 du code du travail.

⁶⁶ CE, 11 octobre 1999, *M. Avrillier*, n° 165510 ; CE, 2 octobre 2013, *Département de l'Oise*, n° 368846.

⁶⁷ CE, 2 novembre 1988, Préfet Commissaire de la République des Hauts-de-Seine, n° 64954.

Compte tenu de l'interprétation restrictive qui doit ainsi être donnée des dispositions de l'article 35.II.8° du CMP et qui ont été exposées au paragraphe 5.2.1.4 ci-dessus, on conçoit mal comment le marché en cause ne pouvait être « *techniquement* » attribué qu'au prestataire retenu (étant évidemment entendu que ni des raisons artistiques ni des droits d'exclusivité ne pouvaient être invoqués en l'espèce). Quant à la « *spécificité du parcours professionnel* » de l'attributaire qui, selon l'acte d'engagement, motive également le choix procédural, elle ne figure pas, même s'il s'agit en l'espèce de se référer à une connaissance particulière du contexte local ou aux « *compétences spécifiques* » auxquelles l'ordonnateur se réfère dans sa réponse aux observations provisoires, au nombre des critères légaux retenus par le code. De telles assertions confirment en réalité l'*intuitu personae* qui a dicté le choix de l'attributaire, le marché négocié ayant été le moyen de rémunérer sous une autre forme une relation entre employeur et employé à laquelle il avait été mis un terme un mois avant la date de prise d'effet du marché.

Il est à noter que le code des marchés public d'alors prenait en compte les spécificités des marchés à caractère social qui, faute d'être listés à l'article 29, relevaient de l'article 30 et pouvaient donc être conclus selon la procédure adaptée quel que soit leur montant. De fait, le guide interne de la commande publique adopté par le conseil municipal imposait d'ores et déjà une procédure de publicité et de mise en concurrence. On peut y ajouter qu'il existe un titre professionnel de « *technicien médiation sociale* » (devenu « *médiateur social accès aux droits et services* »⁶⁸ suite à l'arrêté du 3 janvier 2017). Ce titre valorise depuis 2004 des compétences particulières en matière de médiation sociale, de sorte qu'il est difficile de soutenir que l'attributaire était seul à même de remplir la mission.

5.2.2.3.2 Le marché à procédure adaptée conclu en 2014

À l'expiration du premier marché, la commune de Beausoleil a renoncé à la procédure négociée et engagé une procédure adaptée avec publicité et mise en concurrence, qui souffre elle aussi d'irrégularités manifestant l'intention préexistante de la commune d'assurer au titulaire sortant la reconduction du contrat.

Dès le stade de la constitution du dossier de consultation des entreprises (DCE), le cahier des clauses particulières valant acte d'engagement, dont le paragraphe 6.2 doit être renseigné par le candidat avec son offre de prix, a été configuré sans ligne de TVA, c'est-à-dire pour un attributaire admissible au régime de franchise en base. Il n'apparaît pourtant pas que la prestation puisse relever du régime exonératoire de TVA prévu au 7 de l'article 261 du code général des impôts, qui bénéficie aux organismes d'utilité générale au titre, notamment, des services à caractère social « *rendus à leurs membres* », ou aux « *œuvres sans but lucratif* ». Une entreprise à but commercial, choisie au terme d'une procédure concurrentielle, ne peut être rangée dans cette catégorie.

L'avis simplifié d'appel public à la concurrence a été transmis à la publication sur la plate-forme « *marchesonline* » le vendredi 18 juillet 2014 et sur le profil d'acheteur de la commune (site *marches-securises.fr*) le lundi 28 juillet 2014 après 17 heures. Outre le choix d'une publication estivale qui, sans être prohibée, aurait pu être davantage anticipée pour susciter une concurrence optimale, la chambre relève que le délai laissé entre la date de publication de l'avis sur le profil d'acheteur et la date limite de remise des offres fixée au lundi 4 août 2014 à midi était particulièrement court.

⁶⁸ Celui-ci est chargé de : « 1° Contribuer à une veille sociale et participer aux réseaux professionnels d'un territoire ; 2° Assurer un service de médiation ; 3° Faciliter et organiser des activités supports à la médiation sociale ».

En outre, quoique le règlement de la consultation ait été peu exigeant, puisqu'il ne requérait des candidats, à titre de références et de garanties professionnelles, qu'une « *présentation de l'entreprise et de son activité* »⁶⁹ ce qui laissait ouverte la concurrence, un seul candidat a remis une offre (pour quatre retraits de dossiers de candidature). Le titre peu évocateur du marché et la description imprécise des prestations à réaliser n'y ont sans doute pas été étrangers. Seul le titulaire sortant apparaissait en effet à même de comprendre l'étendue exacte de ce qui était demandé et de formuler une offre de prix dimensionnée en conséquence : le DCE était muet sur le contenu et l'envergure du « *billet social* », son mode de « *publication* » ou de « *diffusion* » auprès des administrés, sur ce que sont les « *difficultés* » des administrés et les « *dossiers complexes* » à traiter, ou encore sur les modalités concrètes d'organisation du « *forum* » international dont ni l'ampleur, ni la durée, ni la périodicité n'étaient indiquées.

Mais surtout, on constate, comme pour le marché d'ingénieur-conseil évoqué plus haut, une irrégularité dans le traitement de la candidature : alors que le d de l'article 3.7.5.1 du règlement de la consultation imposait la production, à l'appui de la candidature, de la « *preuve d'une assurance pour les risques civils et professionnels en cours de validité* », il n'a pas été trouvé trace d'une telle pièce dans le dossier de marché. Le document de recensement des pièces de candidature, versé à l'appui du procès-verbal de la commission MAPA du 4 août 2014, confirme que le document n'a pas été produit puisque l'item n'est pas coché. Malgré tout, la commission, uniquement composée pour l'occasion d'un adjoint au maire et d'un agent du service des marchés, a conclu que la candidature était complète et qu'il convenait dès lors d'examiner l'offre, en contravention avec les dispositions de l'article 3.10.1 du règlement de la consultation qui prévoyaient l'éviction de tout dossier « *ne comportant pas les pièces (...) demandées par la procédure* ».

Par ailleurs, le mémoire technique que le candidat devait produire à l'appui de son offre et sur l'analyse duquel est fondée l'analyse du critère de la valeur technique (comptant pour 60 % de la notation) n'a pas davantage été produit. Une négociation a donc été engagée afin de l'inviter à produire le document manquant par courriers des 7 et 11 août 2014⁷⁰. Cette « *négociation* » apparaît inappropriée dans la mesure où l'offre aurait dû être considérée comme irrecevable puisqu'incomplète. Le paragraphe 3.9 du règlement de la consultation indiquait d'ailleurs que c'est « *suite à une première analyse des offres* » qu'une négociation pouvait s'engager. Or, en l'espèce, aucune analyse de l'offre, même sommaire, n'était possible en l'absence du mémoire requis, en tout cas pas sur le critère prépondérant de la valeur technique.

Le candidat a répondu par un courrier daté du 12 août 2014 à l'invitation qui lui avait été faite de produire un mémoire technique. Il s'agit d'un document assez laconique, à la mesure toutefois des exigences du règlement de la consultation qui n'imposaient au candidat que d'exposer « *la méthodologie employée pour répondre aux besoins du présent marché* », sans plus de précisions.

⁶⁹ Encore que, de manière contradictoire, le règlement de la consultation prévoit en son article 3.10.1 l'élimination des candidats qui « *ne satisfont pas aux niveaux de capacités professionnelles, techniques et financières correspondant à l'objet du marché (au regard des références et du chiffre d'affaires du prestataire)* ».

⁷⁰ Inexplicablement d'ailleurs, le dossier contient deux courriers à cette fin, signés de deux manières distinctes, l'un daté du 7 août 2014 (avec date limite de remise au 18 août), l'autre du 11 août 2014 (avec date limite de remise au 25 août).

Au terme de la procédure, la commission MAPA, composée de la même manière que précédemment et une nouvelle fois réunie le 26 août 2014, a « pris la décision » (qui n'appartenait pourtant qu'au maire) d'attribuer le marché au seul candidat en lices. Puis le maire de la commune a décidé d'attribuer le marché par une décision du 28 août 2014 prise en application du 4^e de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. Cette décision ne mentionnait pas le montant total susceptible d'être versé au prestataire (soit 86 400 € hors révisions de prix), en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-23 du même code organisant le droit de l'assemblée délibérante à une information parfaitement transparente sur la nature et l'étendue des décisions prises par le maire sur délégation.

Au final, les deux procédures de marché public passées en 2013 et 2014 apparaissent entachées d'une atteinte aux principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats, quoique la commune se prévale de sa bonne foi dans sa réponse aux observations provisoires. Elles ont eu pour but de donner une apparence de légalité procédurale à la conclusion d'un contrat dont l'attributaire, ancien agent communal admis à la retraite et qui s'était lui aussi spécialement constitué en auto-entrepreneur afin d'obtenir la commande de la commune, était en réalité prédéterminé.

5.2.2.4 Le suivi de l'exécution du marché

La lecture des pièces du marché montre d'emblée qu'aucun référent interne n'a été désigné pour en suivre l'exécution. Le cahier des clauses particulières valant acte d'engagement de la procédure lancée en 2014 indique, par suite d'une probable erreur matérielle, en son article 3.5, que ce suivi serait assuré par le responsable du service urbanisme, qui y est étranger. Le marché antérieur conclu en 2013 était quant à lui muet sur ce point et, de fait, les investigations menées par la chambre ont montré que l'exécution du marché n'avait fait l'objet d'aucun véritable suivi.

D'après les éléments recueillis au cours du contrôle, les permanences hebdomadaires apparaissent tenues⁷¹ et, selon le responsable du service de l'état civil dans les locaux duquel elles se tiennent, permettraient la réception d'une dizaine d'administrés par jour en moyenne. Publicité en est donnée sur le site internet de la commune. La collectivité a également fourni un article paru dans l'édition du 10 novembre 2015 du quotidien « *Monaco Matin* » pour promouvoir le service et compte, pour le reste, sur le « bouche-à-oreille ».

Aucune appréciation ne semble portée par la commune sur le traitement des « *dossiers complexes* » auquel le prestataire doit affecter l'essentiel de son activité. Sur les lieux de la permanence, il n'a pu être constaté la présence d'aucun fonds documentaire ou archivage de dossiers propres à corroborer la technicité de certaines consultations. Un document intitulé « *historique de l'activité exercée auprès des administrés de la commune de Beausoleil* », versé à l'appui de la candidature pour l'obtention du marché en 2014, fait état de 904 dossiers traités entre le 1^{er} septembre 2013 et le 31 août 2014, ayant tous « *nécessité une intervention auprès des organismes concernés* » et pour l'ensemble desquels le titulaire affirme avoir « *pu obtenir satisfaction* ». Le bilan d'activité établi au 16 juin 2016 par le prestataire pour la période du 1^{er} juin 2015 au 31 mai 2016 fait état de 106 permanences et de 813 administrés reçus soit autant de « *dossiers traités* ». Toutefois, pour une partie au moins des dossiers ainsi pris en compte dans la statistique, l'intervention se limiterait dans les faits soit à un simple portage de documents permettant aux administrés de s'épargner le coût d'un envoi ou d'un déplacement au guichet, soit à un signalement permettant de « *faire monter sur la pile* » certaines demandes afin d'en accélérer le traitement.

En tout état de cause, aucune procédure n'est mise en œuvre pour vérifier l'importance des chiffres avancés, établis à partir de fiches de permanence que le prestataire garde par devers

⁷¹ Encore que, si faute de mentions contraires dans le marché, la mission est censée s'exercer sans discontinuité tout au long de l'année, il a été indiqué au cours du contrôle que l'auto-entrepreneur, qui ne peut être suppléé, dispose de périodes de congés pendant lesquelles les permanences ne sont pas tenues, quoique la rémunération mensuelle soit intégralement versée.

lui et, surtout, pour apprécier la nature et l'étendue exactes du service rendu. La commune indique simplement disposer de retours verbaux positifs de la part des administrés, sans autre forme d'évaluation sérieuse de l'exécution du marché.

S'agissant du « *forum retraite* », les entretiens en mairie n'ont pas véritablement permis de prendre la mesure du service rendu, entre simple participation du prestataire à la manifestation parmi d'autres intervenants et, ce qui est prévu au marché, organisation du forum en tant que telle. Le service chargé de la communication de la commune de Beausoleil, qui a indiqué que l'intéressé en est bien la cheville ouvrière, a fourni un article de presse relatif à la septième édition tenue en novembre 2016, faisant état d'un forum « *organisé par la Ville de Beausoleil en partenariat avec la CARSAT Sud-Est* », sur la photo d'illustration duquel figure l'ancien agent communal, ce qui ne permet pas de trancher.

Par ailleurs, les « *bulletins sociaux* » qui ont été consultés au cours du contrôle ne sont rien moins que la reprise, sous une autre forme, de données librement accessibles sur les sites institutionnels des organismes considérés (concernant les montants des prestations versées, conditions de ressources, etc.), sans plus-value intellectuelle particulière. S'il est vrai que le marché ne contient aucune commande précise à ce sujet, la prestation telle qu'elle est rendue pourrait être aisément réalisée en interne, sans vraisemblablement nécessiter le volume d'heures contractuellement prévu.

Surtout, il est apparu que la périodicité mensuelle de production de ce bulletin n'était pas respectée. Les huit billets sociaux consultables au début du mois de janvier 2017 sur le site internet de la commune ne sont pas datés, mais l'obsolescence des informations contenues traduit en tout état de cause leur ancienneté⁷². Le service de la communication de la commune n'a pu produire aucun bulletin postérieur au printemps 2013, lorsque celui-ci était encore publié dans le journal d'information municipale. Depuis lors, il semble qu'aucun service ne se préoccupe de la « diffusion » effective du bulletin. Faute de réelle utilité lorsque la législation sociale est stable, sa périodicité réelle n'est pas connue et il n'a pas été possible d'en dater la dernière production.

Ces éléments confirment l'absence de réel pilotage en interne de ce contrat, dont le contenu même est mal connu des services municipaux, ce qui les conduit à attester indûment d'un service fait. La qualité d'ancien responsable municipal du « *cabinet social* » rattaché au cabinet du maire de l'auto-entrepreneur titulaire du marché est à ce titre une source évidente de confusion et nuit à l'exercice d'un contrôle plein et objectif de l'exécution même de la prestation.

Si, dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur soutient « *sans la moindre ambiguïté* » que les prestations prévues au contrat sont effectivement réalisées, la chambre ne peut que relever que cette affirmation n'est étayée d'aucun élément propre à remettre en cause les éléments circonstanciés ci-dessus relatés.

Recommandation n° 7 : Mettre fin aux deux marchés de prestations de services « d'ingénieur-conseil auprès de la commune de Beausoleil et « d'expertise-conseil auprès des administrés » conclus avec d'anciens agents municipaux.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a annoncé son intention de mettre fin aux deux contrats « *le plus rapidement possible* ».

⁷² Ainsi, le « *bulletin social* » relatif aux allocations familiales fait mention du régime et des montants en vigueur au 1^{er} janvier 2009 (exemple : 123,92 € mensuels pour toute famille de plus de deux enfants), alors que ce régime a été profondément réformé à partir du 1^{er} juillet 2015 et que les montants alloués ont été successivement revalorisés. Même chose pour le bulletin social relatif à l'allocation de rentrée scolaire, dont les montants indiqués sont obsolètes (ex : montant indiqué pour un enfant de 6 - 10 ans de 284,97 €, ce qui correspond au montant auquel une famille pouvait prétendre avant la revalorisation de 25 % de cette allocation opérée en 2012 et que ce montant est de 363 € aujourd'hui).

6 LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

6.1 Les subventions versées au secteur privé associatif

6.1.1 Les modalités du soutien apporté par la commune de Beausoleil au secteur associatif

6.1.1.1 La définition légale de la subvention et les règles relatives à la transparence des relations entre collectivités publiques et associations

Pendant longtemps, la notion même de subvention n'a reçu aucune définition légale. Le législateur est finalement intervenu en 2014 afin de clarifier et sécuriser le cadre juridique des relations financières entre les pouvoirs publics et les associations. C'est ainsi que la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a modifié le chapitre III du titre I^{er} de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, en y ajoutant un article 9-1 qui prévoit que « *constituent des subventions (...) les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire* ».

La subvention, versée de manière facultative, constitue ainsi une contribution de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général (et même, s'agissant de projets financés par une collectivité territoriale, par un intérêt public local), initiée puis menée par un tiers sans qu'aucune contrepartie directe ne soit attendue de lui.

En vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée, toute autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Le seuil prévu par ces dispositions a été fixé à 23 000 € par an par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 précité. En dessous de ce montant annuel, la signature d'une convention n'est pas obligatoire, mais elle est évidemment possible.

Le même article 10 prévoit également que lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Son contenu, fixé par l'arrêté du Premier ministre du 11 octobre 2006 conformément à l'article 3 du décret du 6 juin 2001, est la description des opérations comptables qui attestent de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

Ces dispositions sont à rapprocher de celles du deuxième alinéa de l'article L. 1611-4 du CGCT, aux termes duquel tout organisme qui a reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions est tenu de fournir à l'autorité qui les a mandatées une copie certifiée de ses budgets et de ses comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité.

En vertu des dispositions combinées de l'article L. 612-4 du code de commerce et de l'article 1^{er} du décret n° 2006-335 du 21 mars 2006 fixant le montant en euros de la subvention reçue à partir duquel les associations et les fondations sont soumises à certaines obligations, toute association ayant reçu une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse 153 000 € est soumise à des obligations supplémentaires. Elle doit en effet établir des comptes annuels, les faire certifier par un commissaire aux comptes et en assurer la publicité sur le site internet de la direction de l'information légale et administrative⁷³.

Enfin, dans le but d'assurer l'information du citoyen, la loi susmentionnée du 12 avril 2000 dispose que le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention ainsi que la convention et le compte rendu financier doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, dont les dispositions sont désormais reprises au code des relations entre le public et l'administration depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. En outre, tout organisme pour lequel la commune a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat doit transmettre ses comptes certifiés au représentant de l'État et au comptable public (article L. 2313-1-1 du CGCT).

6.1.1.2 Les subventions financières versées par la commune

Le tableau ci-après, établi à partir des données extraites des comptes administratifs pour 2010 à 2015, retrace les montants des dépenses imputées sur le compte 6574 « *Subventions de fonctionnement personnes de droit privé* » au cours de ces exercices.

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mandats émis	356 000 €	410 595 €	400 102 €	459 620 €	422 422 €	390 625 €

Source : comptes administratifs de la commune 2010 à 2015

La nette augmentation constatée durant la deuxième moitié de la période s'explique essentiellement par la forte majoration de la subvention versée à l'association beausoleilloise des amis d'Alba entre 2012 et 2013 (+ 55 000 € entre ces deux années).

L'annexe B1.7 au compte administratif de l'exercice 2015 relative à la liste des concours attribués à des tiers, établie en application des dispositions du 2° de l'article L. 2313-1 du CGCT, montre que 85 organismes associatifs ont bénéficié d'une aide de la commune. Pour 55 d'entre eux, l'aide apportée a pris la forme d'une subvention en numéraire, souvent complétée de contributions en nature. D'après cette même annexe, cinq associations ont perçu un montant individuel de subvention financière supérieur à 23 000 €, pour un montant total de 281 000 € représentant 71,9 % du total des subventions versées au secteur associatif.

⁷³ Décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

Associations ayant reçu une subvention financière de plus de 23 000 € en 2015

Association	Montant reçu
Association beausoleilloise des amis d'Alba	30 000 € ⁷⁴
UDVLB (Université dans la ville de Beausoleil)	50 000 €
COS (Comité des œuvres sociales du personnel)	65 000 €
Football club de Beausoleil	67 000 €
Association Montjoye	69 000 € ⁷⁵

Source : annexe au compte administratif 2015

Pour ces cinq associations, la commune respecte l'obligation de conventionnement découlant des dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000. Des conventions d'objectifs de durées variables en fonction de l'organisme concerné ont en effet été conclues avec chacune d'elles.

Association	Date de conclusion	Durée
Association beausoleilloise des amis d'Alba	21/05/2014	1 an renouvelable, sans pouvoir excéder 4 ans
UDVLB (Université dans la ville de Beausoleil)	05/05/2014	1 an renouvelable, sans pouvoir excéder 4 ans
COS (Comité des œuvres sociales du personnel)	14/05/2014	1 an renouvelable, sans pouvoir excéder 4 ans
Football club de Beausoleil	05/05/2014	1 an renouvelable, sans pouvoir excéder 4 ans
Association Montjoye	15/12/2015	1 an à compter du 1 ^{er} janvier 2016

Trois autres associations, à objet social sportif, ont bénéficié en 2015 d'un montant de subvention supérieur à 9 000 € (Handball de Beausoleil, Judo club de Beausoleil et Tennis club de Beausoleil⁷⁶). Le surplus des organismes aidés s'est partagé des subventions financières oscillant entre 500 et 6 600 €, manifestant ainsi un certain émiettement des concours financiers attribués, que la commune entend justifier par son souci de favoriser par tous moyens la cohésion sociale.

⁷⁴ Normalement, ces 30 000 € ne devaient représenter qu'un acompte (versé en septembre 2015) car la subvention votée était de 90 000 €. Les 60 000 € restants n'ont pas été versés (voir *infra*).

⁷⁵ Ce montant effectivement mandaté au cours de l'exercice 2015 correspond pour 43 500 € au montant attribué au titre de la « convention de coopération et d'objectifs » pour 2015. Le surplus de 25 500 € constitue le paiement tardif, sur le fondement d'un mandat n° 3686 du 2 septembre 2015, du solde de la subvention votée pour l'année 2014. Ce type de glissement a pu être constaté au cours des exercices 2013 à 2015, en raison de conventionnements portant sur des périodes variables enjambant le 31 décembre. A partir de l'exercice 2015, la commune de Beausoleil et l'association ont calé la durée de leurs relations partenariales sur l'année civile.

⁷⁶ Respectivement 12 000 €, 9 500 € et 17 000 €.

6.1.1.3 Les mises à disposition de biens communaux

6.1.1.3.1 Une forme de soutien communément adoptée

La possibilité de mettre des locaux à disposition d'associations est prévue à l'article L. 2144-3 du CGCT, aux termes duquel « *des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande.* ». C'est au maire qu'il revient de déterminer les « *conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public* », cependant que « *le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation* ». À cet égard, il peut être dérogé à la règle selon laquelle toute occupation ou utilisation d'un bien du domaine public donne lieu à paiement d'une redevance dès lors que la mise à disposition bénéficie à un organisme à but non lucratif concourant à la satisfaction d'un intérêt général, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques. S'agissant des biens appartenant au domaine privé, l'article L. 2221-1 de ce même code précise que les personnes publiques « *gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables* ».

Par une délibération du 24 février 2010, le conseil municipal de la commune de Beausoleil a acté le principe de la mise à disposition gracieuse de locaux communaux à toute association à but non lucratif concourant à la satisfaction d'un intérêt général.

D'après l'annexe au compte administratif pour 2015 retraçant l'ensemble des concours attribués à des tiers, l'aide apportée cette année-là à 57 organismes a pris la forme de contributions en nature, essentiellement par le biais de mises à disposition de locaux municipaux pour des durées et selon des fréquences variables (de quelques heures par semaine à plus d'une dizaine de milliers d'heures par an dans le cas d'une pluralité de locaux, sans compter des prêts occasionnels de salles) et, plus marginalement, de mises à disposition ponctuelles de véhicules municipaux. Pour 27 de ces 57 organismes, les mises à dispositions de locaux sont venues compléter une subvention en numéraire. À l'exception de l'Association beausoleilloise des amis d'Alba, pour laquelle le champ relatif aux « *prestations en nature* » de l'annexe au compte administratif pour 2015 n'a pas été renseigné⁷⁷, les organismes avec lesquels la commune a conclu des conventions d'objectifs ont cumulé subvention financière et mise à disposition de locaux.

La commune de Beausoleil dispose, de fait, de nombreuses salles municipales dédiées, attribuées de manière plus ou moins pérenne à différentes associations, auxquelles on peut ajouter les équipements sportifs municipaux (notamment les installations du complexe sportif du Devens qui surplombe la ville) ou le futur centre culturel actuellement en construction.

Le contrôle a montré que la gestion de ces mises à disposition était assurée de manière rigoureuse, au travers de conventions formalisées (y compris même pour des occupations ponctuelles, une convention plus sommaire renvoyant alors à un règlement intérieur annexé) et régulièrement renouvelées, permettant de sécuriser les relations entre le propriétaire et l'occupant.

⁷⁷ L'examen de l'annexe au compte administratif pour 2014 montre que l'association a bénéficié de « *prêts ponctuels de salles* ».

6.1.1.3.2 Une prestation en nature soumise au droit commun des subventions

Les mises à dispositions gratuites de locaux doivent être regardées comme constitutives de subventions, au sens où l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 dont les termes ont été précédemment rappelés a défini celles-ci comme des « *contributions facultatives de toute nature* ». Il en découle qu'une commune ne peut légalement mettre gratuitement à disposition ses locaux que si l'association bénéficiaire a un objet et une activité présentant un intérêt public local, c'est-à-dire qu'elle vise à satisfaire l'intérêt collectif des administrés de la commune. Certaines subventions sont, par principe, interdites en raison de leur destination ou de l'activité des associations qui les demandent : tel est le cas des subventions intervenant dans le champ politique ou bénéficiant à des associations exerçant des activités culturelles.

À ce titre, si beaucoup des mises à disposition portent sur tout ou partie d'équipements sportifs municipaux (dojos, gymnases, stades, « bulle » du Devens, etc.) et bénéficient à des associations sportives pour lesquelles la notion de « *satisfaction d'un intérêt général* » peut apparaître comme ne soulevant pas de véritable difficulté (sous réserve, le cas échéant, de conditions particulières de fonctionnement), il n'en va pas forcément de même d'autres organismes bénéficiant également du soutien de la collectivité publique au travers de la gratuité de l'occupation et pour lesquels cet intérêt ou la légalité de l'octroi apparaissent bien moins évidents.

Ainsi, par exemple, les comptes administratifs de la commune font apparaître qu'une association dont la nature culturelle ne fait pas de doute a, au moins pendant un temps, tenu son « *culte d'adoration* » dans une salle municipale qui lui a été prêtée (à raison de 80 heures par an). Même limitée dans le temps et non assortie d'une subvention financière, une telle mise à disposition n'en pose pas moins question quant à la nature de l'activité aidée. Des locaux seraient également prêtés pour les besoins ponctuels d'autres cérémonies culturelles.

En toute hypothèse, la chambre recommande à la commune de respecter la réglementation en matière d'organismes et activités subventionnables et, notamment, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État, qui prévoit que « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* », en mettant fin à tout soutien illicite.

6.1.1.3.3 Une prestation en nature qui ne fait en l'espèce l'objet d'aucune valorisation

La mise à disposition de locaux à titre gratuit constitue une aide qui n'est pas dépourvue de valeur économique et monétaire. La valorisation de cette aide au moment de son octroi permet de traduire le plus fidèlement possible l'ampleur réelle de l'effort consenti par la collectivité publique en faveur de l'organisme ; dans le même temps, son enregistrement dans les comptes annuels de ce dernier permet également de mieux apprécier la réalité du coût du service rendu. Les dispositions de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 précité se réfèrent d'ailleurs explicitement désormais à une valorisation des contributions de toutes natures « *dans l'acte d'attribution* » ; combinées à celles de l'article 10 de la même loi, ces dispositions supposent que les subventions en nature ainsi valorisées concourent à l'appréciation du seuil annuel de 23 000 €.

L'intérêt apparaît donc double pour la collectivité : la valorisation des aides en nature permet de répondre à un impératif de transparence financière, mais également de rester vigilant quant à un dépassement éventuel du seuil précité.

En l'espèce, certaines associations beausoleilloises bénéficient de moyens matériels appréciables tenant, notamment, à des mises à disposition pérennes de locaux. Ces moyens, retracés dans la « *liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions* » annexée au compte administratif conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, ne font l'objet d'aucune valorisation, y compris dans les conventions d'objectifs lorsque leur conclusion est requise⁷⁸, ce qui ne permet donc pas de prendre l'entière mesure du soutien de la commune au tissu associatif.

Ainsi, le Football club de Beausoleil, auquel une subvention financière de 67 000 € annuelle est allouée, bénéficie-t-il également de la mise à disposition régulière depuis plusieurs années, sur une plage hebdomadaire significative (plus de 25 heures par semaine), des installations du stade Vanco sur le site du Devens⁷⁹, sans que cette mise à disposition ne soit valorisée.

Il en va de même de l'association Université dans la ville de Beausoleil qui bénéficie, outre d'une subvention financière annuelle de 50 000 €, de la mise à disposition de plusieurs salles municipales pour un volume annuel de 14 420 heures en 2015 d'après le compte administratif. En sus de l'utilisation régulière, selon des créneaux hebdomadaires réservés, de plusieurs salles, l'association a la disposition d'autres locaux dans un immeuble situé à l'arrière de la mairie principale et qui a été récemment entièrement rénové et agencé. Elle occupe parmi eux, à titre exclusif et permanent, l'entier quatrième étage, ce qui représente un ensemble de plus de 128 mètres carrés selon le descriptif de la convention de mise à disposition du 28 août 2014. S'il était valorisé, un tel avantage serait de nature à fortement majorer le montant réel de l'aide dont cette association bénéficie de la part de la commune.

Dans un souci de bonne administration et de plus grande transparence financière, la chambre invite donc la commune à procéder à la valorisation des mises à disposition de moyens matériels consenties aux associations et à faire apparaître le montant correspondant dans l'acte d'attribution conformément aux dispositions de la loi susmentionnée du 12 avril 2000. À cet égard, la valorisation des aides indirectes à laquelle il a été procédé dans le compte administratif pour 2016, dont l'ordonnateur se prévaut dans sa réponse aux observations provisoires, ne peut suffire à répondre à cette obligation légale.

6.1.2 Un contrôle insuffisant du bon emploi des subventions versées

Les investigations menées concernant les associations ayant reçu les subventions les plus importantes ont conduit la chambre à constater que l'emploi des fonds correspondants pourrait être mieux contrôlé, que l'organisme concerné ait ou non conclu une convention d'objectifs avec la commune.

6.1.2.1 L'exemple de l'association Tennis club de Beausoleil

L'association Tennis club de Beausoleil, dont l'objet social est la pratique du tennis et qui a été déclarée le 31 juillet 2007, ne figure pas au nombre des associations sous convention d'objectifs. La subvention financière que la commune lui verse chaque année n'a pas excédé 23 000 € puisqu'elle s'est établie à 15 000 € de 2010 à 2012, à 18 500 € en 2013 puis à 17 000 € en 2014 et 2015 d'après les comptes administratifs établis sur la période.

⁷⁸ Seules les conventions d'objectifs successivement conclues avec l'association Montjoye ont pris soin de préciser le montant de l'aide qu'a représentée la mise à disposition pérenne des locaux communaux du « Cyberespace » jusqu'à y inclure la valorisation des frais de maintenance du bâtiment ou d'abonnement téléphonique supportés par la collectivité (13 576 € en 2015 à titre d'exemple, selon la dernière convention à effet du 1^{er} janvier 2015).

⁷⁹ Cf. notamment la dernière convention annuelle actuellement en cours, signée en septembre 2016, renouvelée en termes semblables depuis 2010.

Même si les annexes auxdits comptes n'en font plus état depuis 2012, cette association dispose de l'usage des courts de tennis municipaux du stade du Devens pour les besoins de l'école de tennis. Les conditions de cette occupation, supposément gratuite si l'on tient compte de la position de principe exprimée par le conseil municipal dans sa délibération précitée du 24 février 2010, procèdent en l'occurrence d'un montage contractuel complexe, faisant intervenir tout à la fois la commune, l'association et une société privée. Ce montage traduit en outre la carence de la collectivité dans le suivi et le contrôle de l'emploi des subventions versées.

La gestion des installations municipales du stade du Devens, pour leur partie dédiée à la pratique du tennis et à une activité de restauration, est actuellement confiée par la commune à la SARL Tennis Soleil.

Initialement, cette société a occupé les lieux en vertu d'une délégation de service public (DSP) pour la gestion des installations des tennis, conclue le 7 mai 2007 pour une durée de sept ans. À l'échéance de ce contrat, elle a bénéficié d'une première convention d'occupation temporaire du domaine public des 11 et 12 juin 2014 courant jusqu'au 31 décembre 2014, moyennant une redevance dont la part fixe avait été arrêtée à 1 250 € par mois (auxquels s'ajoutait une part proportionnelle de 1,25 % du chiffre d'affaires). Par la suite, une seconde convention avec obligation de travaux a été conclue le 13 janvier 2015 pour une durée de quinze ans, moyennant une redevance annuelle initialement fixée à 9 600 €. Cette redevance a ensuite été ramenée, compte tenu de la modification du périmètre mis à disposition, à 9 000 € par un avenant des 8 et 15 septembre 2016 avec effet rétroactif au 13 janvier 2016. S'y ajoute une part variable proportionnée au chiffre d'affaires réalisé (0,5 % pour les cinq premières années, 1 % pour les cinq années suivantes et 1,5 % pour les cinq dernières années). Il est à noter que, si aucune procédure de publicité et de mise en concurrence n'a été suivie en l'espèce, la date de conclusion de chacune des deux conventions susvisées est cependant antérieure à l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 qui a soumis à compter du 1^{er} juillet 2017 les titres d'occupation domaniale délivrés en vue d'une exploitation économique à de nouvelles obligations en la matière.

La convention d'occupation du domaine public du 13 janvier 2015, actuellement en vigueur, prévoit en son article 11, sans en fixer davantage les conditions, qu' « *une convention sera établie entre l'occupant et l'association administrant l'école de tennis précisant les relations existant entre elles et notamment les modalités d'utilisation des installations ainsi que les modalités financières* » de cette utilisation. En conséquence de cette disposition, des conventions annuelles successives en vue de l'utilisation des courts ont été conclues le 1^{er} janvier 2015, le 12 septembre 2015 et le 12 septembre 2016 entre la SARL représentée par son gérant et l'association Tennis Club Soleil représentée par son président⁸⁰. Ces conventions à la rédaction sommaire, qui s'appliquent depuis le 1^{er} janvier 2015, stipulent que l'association « *participera au prorata aux frais fixes liés à son fonctionnement* » et « *au règlement d'une partie du loyer à hauteur de 9 000 €* ».

Le dernier compte de résultat produit par le Tennis club au 30 septembre 2016 permet de constater que le montant de la « *participation* » au paiement du loyer, versée à la SARL sous le libellé « *locations court Complexe Devens* », est de 9 000 €. Il s'agit donc de la totalité de la part fixe due par la SARL au titre de la convention d'occupation. Cette même somme apparaissait d'ailleurs déjà au compte de résultat de l'association arrêté au 30 septembre 2014, alors que la première convention d'occupation de 2014 précitée, qui ne comportait pas de disposition équivalente à l'article 11, prévoyait explicitement en son article 4 que « *l'occupant ne pourra (...) sous-louer, en tout ou partie, les lieux concédés, même provisoirement ou à titre gracieux* ».

Dans la pratique, la SARL se rembourse ainsi de la redevance qu'elle doit verser à la commune. En contradiction avec la délibération précitée du 24 février 2010 prévoyant la

⁸⁰ D'après les informations obtenues de la commune, ces deux dirigeants sont unis par des liens de parenté.

gratuité de l'occupation⁸¹, l'association supporte donc en pratique, depuis 2014, un loyer grevant plus de la moitié de sa subvention financière. Celle-ci participe indirectement à la rentabilité de la SARL qui n'a plus à sa charge que la seule part variable de la redevance. Ce montage est d'autant plus critiquable que les relations de parenté unissant les deux dirigeants sont connues.

Certes, la subvention financière versée par la commune à l'association n'a pas augmenté à due concurrence depuis 2014 (elle a même baissé), ce qui peut au demeurant poser question sur la pertinence du montant antérieurement versé. S'il est également vrai que la commune a autorisé la SARL, par l'article 11 susvisé, à organiser la sous-occupation des lieux et même, implicitement, à en tirer un produit, elle lui a totalement abandonné le soin d'en fixer les conditions, alors qu'elle aurait dû, surtout dans le contexte familial susévoqué, exercer un droit de regard sur les modalités de la contractualisation avec l'association subventionnée. En l'état du dispositif contractuel qui ne prévoit notamment aucun plafonnement, une « participation » plus importante encore pourrait être exigée par la SARL auprès de l'association, sans que la commune puisse s'y opposer.

La chambre invite donc la commune à faire preuve de davantage de vigilance dans l'analyse des données comptables transmises par l'association et à envisager de conclure avec cette dernière une convention d'objectifs. Même si le seuil de 23 000 € n'est pas atteint, une telle convention apparaît opportune compte tenu du montage précédemment décrit appelant un contrôle plus attentif de l'organisme.

6.1.2.2 Le contrôle des associations sous contrat d'objectifs

6.1.2.2.1 L'absence globale d'évaluation annuelle des résultats obtenus

Par délibération du 17 décembre 2009, le maire de Beausoleil a été autorisé par son conseil municipal à signer avec le Football club de Beausoleil, l'association Université dans la ville de Beausoleil, le Comité des œuvres sociales et l'Association beausoleilloise des amis d'Alba des conventions d'objectifs d'une durée de quatre années. Ces conventions, toutes signées le 31 décembre 2009, sont parvenues à expiration le 31 décembre 2013.

Afin de procéder à leur renouvellement, le maire a été autorisé par une délibération du 15 avril 2014 à signer de nouvelles conventions d'objectifs d'une durée de quatre ans avec chacune des quatre associations. Cette délibération indique, pour justifier ce renouvellement, que « l'évaluation annuelle de l'exécution des conventions a permis chaque année à la Ville de décider du renouvellement des engagements contractuels et de l'octroi de nouvelles subventions aux associations concernées » et que « les quatre associations ont correctement mené à bien les actions recensées et atteint les objectifs contractualisés ». Les nouvelles conventions signées ont été établies sur un modèle largement semblable à celui adopté quatre ans plus tôt.

⁸¹ Principe qui était d'ailleurs également repris par le contrat de délégation de service public entre 2007 et 2014, prévoyant la mise à disposition gracieuse des courts de tennis et des installations afférentes aux associations à des créneaux déterminés.

Ces conventions successives prévoient un ensemble de mesures propres à permettre à la commune d'exercer chaque année son contrôle du bon emploi des subventions accordées :

- Leur article 2 prévoit « *la présentation par l'association, un mois après la tenue de l'assemblée générale et, au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois suivant la clôture de l'exercice comptable, du compte rendu financier propre au programme d'actions signé par le président ou toute personne habilitée* » et précise que la reconduction de la convention est conditionnée au respect de cette règle ;
- Les dispositions combinées des articles 2 et 6 des conventions signées en 2009 et 2 et 7 des conventions conclues en 2014 obligent les associations à procéder à une évaluation annuelle « *tant qualitative que quantitative* » des actions réalisées « *préalablement à l'attribution d'une nouvelle subvention* », « *à la faveur de l'examen de la production du bilan prévisionnel* » ;
- L'article 9 rend accessible à la commune « *toute pièce justificative des dépenses et tout autre document dont la production serait jugée utile* », permettant même aux services municipaux un « *contrôle sur place, dans le cadre (...) du contrôle financier annuel* » ; dans le cas où il en ressortirait que la subvention excède « *le coût de la mise en œuvre du service* », la commune peut « *exiger le remboursement de la quote-part équivalente de la contribution financière* » ;
- Enfin, l'article 11, relatif aux « *conditions de renouvellement de la convention* », prévoit que « *la conclusion éventuelle d'une convention est subordonnée à la réalisation de l'évaluation prévue à l'article 7 (évaluation) et au contrôle de l'article 9 (contrôle de la commune)* ».

En outre, à titre de sanctions éventuelles, l'article 8 prévoit qu' « *en cas d'inexécution (...) et en cas de retard (significatif) des conditions d'exécution de la convention par l'association sans l'accord écrit de la ville, celle-ci peut respectivement exiger le versement de tout ou partie des sommes déjà versées (...), diminuer ou suspendre le montant de la subvention, après examens des justificatifs présentés par l'association et avoir préalablement entendu ses représentants* », sous réserve que « *la ville en informe l'association par courrier recommandé avec accusé de réception* ».

La commune dispose donc d'un panel complet d'outils contractuels propres à permettre le suivi de l'emploi régulier des fonds. Le contrôle de la chambre a toutefois montré qu'elle ne s'en saisissait pas dans la pratique.

En effet, les échanges avec les services de la commune ont fait apparaître que le suivi des associations était essentiellement basé sur les retours du terrain lors des manifestations qui se tiennent sur la commune. En d'autres termes, si les chefs de service concernés et les élus marquent leur présence auprès des dirigeants associatifs lors des événements sportifs et culturels, les « remontées du terrain » qu'ils collectent à ces occasions, positives ou négatives, tiennent pour beaucoup lieu d'outils de contrôle. Or, sans en nier l'intérêt, elles ne sauraient se substituer à une instruction administrative et financière rigoureuse des dossiers de subvention.

De fait, aucune véritable procédure interne n'est mise en œuvre afin de procéder à l'évaluation annuelle des actions réalisées, alors que cette étape est un préalable nécessaire à la décision d'octroi d'une nouvelle subvention et à la fixation de son montant. L'assertion contenue dans la délibération du 15 avril 2014 selon laquelle « *l'évaluation annuelle de l'exécution des conventions* » avait justifié le maintien de l'aide au cours des quatre années écoulées et permettait de dresser un bilan positif des actions menées apparaît donc peu fondée dès lors qu'elle ne s'appuie sur aucune analyse critique étayée. Par ailleurs, alors que la commune a indiqué au cours du contrôle qu'une véritable évaluation avait été menée, à tout le moins, au terme de la période quadriennale 2009-2013, avant que les conventions ne soient renouvelées, elle n'a pas été en mesure d'en justifier.

Prenant acte de l'insuffisance du contrôle exercé, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires que les stipulations des conventions d'objectifs seraient désormais strictement appliquées et que le service financier de la commune serait chargé d'un contrôle renforcé de l'emploi des fonds. La collectivité ne peut qu'être invitée en effet à veiller à la stricte application des stipulations en cause, en procédant à une évaluation annuelle puis quadriennale sérieuse des résultats obtenus au regard des objectifs préalablement fixés et à une analyse rigoureuse des documents comptables produits.

6.1.2.2.2 L'exemple particulier de l'Association beausoleilloise des amis d'Alba

L'association beausoleilloise des amis d'Alba⁸² (ABAA), qui se conçoit dans ses statuts comme une « *emanation* » du comité de jumelage de la commune de Beausoleil, a été créée le 28 janvier 2009. Son objet social tel que défini dans ses statuts est « *de maintenir les liens culturels, sportifs entre les villes jumelles de Beausoleil et d'Alba (...)* ». Ces derniers précisent que « *(...) l'association organise : / des rencontres avec le comité de jumelage et les populations, / des marchés gastronomiques, / des échanges scolaires, / des sorties et des activités culturelles pour les habitants d'Alba et de Beausoleil, des soirées caritatives ainsi que des ateliers culinaires* ». Au cours de la période sous revue, outre l'organisation de l'accueil des représentants de la commune jumelle, l'association a initié ou participé à plusieurs événements dont certains récurrents d'une année sur l'autre (soirée caritative avec loto, course de la Saint-Joseph, marché italien, journées du patrimoine, festival et ateliers culinaires, etc.).

Elle se voit attribuer chaque année une subvention financière d'un montant significatif, qui n'est d'ailleurs pas sans susciter de débats au sein du conseil municipal⁸³ et qui, comme indiqué *supra*, a connu une augmentation importante entre 2012 et 2013 (passant de 35 000 € à 90 000 €).

Historique des subventions votées en faveur de l'ABAA entre 2010 et 2017

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
30 000 €	45 000 €	35 000 €	90 000 €	90 000 €	90 000 €	70 000 €	70 000 €

Source : comptes administratifs, comptabilité et délibérations de la commune

Il est à noter toutefois que les sommes votées par le conseil municipal diffèrent, au cours de la période récente, de celles effectivement mandatées au cours de l'exercice, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Détail des subventions effectivement versées à l'ABAA entre 2014 et 2016

	2014	2015	2016
Montant voté (en €)	90 000,00	90 000,00	70 000,00
Montant versé (en €)	90 000,00	30 000,00	60 000,00
Premier versement (en €)	45 000,00	30 000,00	35 000,00
	Mdt 145 Émis le 24/01/2014 Payé le 28/01/2014	Mdt 3737 Émis le 07/09/2015 Payé le 15/09/2015	Mdt 1047 Émis le 01/04/2016 Payé le 08/04/16
Deuxième versement (en €)	45 000,00 €	-	25 000,00 €
	Mdt 5312 Émis le 03/12/2014 Payé le 29/12/2014	-	Mdt 3818 Émis le 06/09/16 Payé le 13/09/16

Source : tableau fourni par la direction des finances de la commune de Beausoleil

⁸² Nom de la commune d'Italie avec laquelle Beausoleil est jumelée.

⁸³ Cf. le procès-verbal du conseil municipal du 22 mars 2016.

Une des causes probables de ces distorsions est à rechercher dans le vote précoce du budget primitif de la commune en fin d'année N-1, c'est-à-dire à une date où les comptes de l'association au titre de l'exercice clos au 31 décembre ne sont pas encore arrêtés et où son budget prévisionnel pour l'année N n'a pas encore été élaboré. C'est donc semble-t-il en l'absence de réelle visibilité sur le niveau de crédits nécessaires au fonctionnement de l'association que le conseil municipal décide du montant de la subvention à lui allouer. De manière symptomatique, pour 2015, le montant voté par ce dernier (90 000 €) a excédé la demande de l'association présentée dans le budget prévisionnel fourni (50 000 € au plus), qu'on imagine dès lors avoir été conçu plus tardivement. Il serait donc souhaitable, afin d'éviter des ajustements correctifs intervenant en cours d'exercice, que le budget prévisionnel de l'association puisse être élaboré et transmis avant le vote du budget primitif de la commune.

De manière générale, bien que l'association soit parmi les mieux financées, il apparaît acquis, ainsi qu'il a été dit plus haut, que l'évaluation prévue dans la convention d'objectifs conclue en 2009 n'a pas été réalisée au terme de la première période quadriennale 2009-2013, alors que c'est précisément lors de cette dernière année que le montant de subvention a particulièrement augmenté. Comme pour les autres associations signataires d'une convention d'objectifs, la délibération du 15 avril 2014, qui a acté la poursuite du partenariat pour quatre ans, s'appuie sur un *satisfecit* d'ordre général qui ne paraît procéder d'aucune analyse véritable. Cette carence est également vraie, *a fortiori*, s'agissant des évaluations annuelles qui précèdent normalement le vote de la subvention pour l'exercice à venir.

En outre, même si l'intérêt local de l'activité poursuivie et l'implication des dirigeants de l'association sont loués par la commune, les difficultés liées à la production des comptes montrent que sa gestion administrative et financière est perfectible, ce qui n'a cependant pas conduit la collectivité à faire preuve d'une vigilance accrue.

Les documents produits par l'association apparaissent en effet peu ou pas exploités. Ainsi, ses budgets prévisionnels pour 2014, 2015 et 2016 retracent des dépenses dont les montants sont déconnectés de ceux retranscrits, ensuite, dans les comptes de résultats. Par exemple, les dépenses prévisionnelles de publicité prévues par l'association en 2014 étaient *a minima* de 11 000 € (si l'on se base sur des dépenses prévisionnelles de 48 000 €, proche du montant effectivement versé en 2014) alors que, selon le compte de résultat de cet exercice, elles se sont finalement élevées à 1 562 € (soit environ sept fois moins que prévu). Un œil attentif devrait conduire la commune à solliciter de plus amples explications sur la construction des budgets prévisionnels de l'association et à examiner « *le coût de la mise en œuvre du service* » qu'elle a financé. À vrai dire, la production même de ces budgets apparaît problématique, dans la mesure où c'est pendant le temps du contrôle et à la suite d'un second courrier recommandé du 13 janvier 2017 que la commune a obtenu, à la mi-mars, la production du budget prévisionnel pour 2017 de l'association, dont elle aurait dû logiquement disposer de plus longue date. Il est donc permis de douter de leur production régulière avant chaque exercice.

De même, des améliorations peuvent être attendues en termes d'analyse des comptes de l'exercice écoulé. Il a ainsi été constaté que le compte de résultat pour 2014 de l'association, supposément en possession de la commune à la mi-2015, retraçait un montant de subvention de 45 000 € alors que 90 000 € lui ont été versés, sans que cela ait manifestement appelé de réaction particulière. Il est vrai qu'une explication simple pouvait être rapidement avancée. En effet, la deuxième moitié de la subvention pour 2014 a fait l'objet d'une mise en paiement par la commune à la toute fin du mois de décembre, de sorte qu'il était parfaitement concevable que, dans un système de comptabilité de caisse, la somme ait pu être perçue par l'association au début du mois de janvier 2015 et imputée sur cet exercice. Toutefois, alors que les documents comptables de l'année 2015 permettant de vérifier cette hypothèse n'avaient toujours pas été communiqués, la commune a procédé au versement de la quasi-totalité de la subvention pour 2016. Elle a finalement attendu le 13 janvier 2017, après que ce point a été soulevé dans le cadre du contrôle de la chambre, pour adresser, pour le moins tardivement, un courrier recommandé à l'association requérant la production de son bilan et de son compte de résultat pour 2015. Au regard des stipulations de la convention d'objectifs, ces documents auraient pourtant dû être en sa possession depuis juin 2016 au plus tard. À cet égard, l'engagement pris par l'ABAA, dans sa réponse aux observations provisoires, de respecter « *désormais* » les stipulations de la convention d'objectifs ne peut que conforter l'idée de transmissions comptables aléatoires et d'un suivi administratif défaillant.

Ce n'est finalement que le 15 mars 2017 et après relance, que la commune a obtenu le bilan et le compte de résultat pour 2015 de l'association, certifiés par son président. Il n'est pas totalement déraisonnable de penser qu'ils venaient tout juste d'être élaborés pour les besoins de la cause, l'association ayant également admis, dans sa réponse, une désorganisation dans le fonctionnement administratif et comptable de l'association, imputé à la disparition d'un membre éminent, et un retard dans la production des comptes de résultat. Si le compte de résultat pour 2015 retrace en produits, comme attendu, une subvention de 75 000 € (45 000 € au titre de 2014, auxquels se sont ajoutés 30 000 € versés en 2015), cela n'enlève cependant rien à la négligence de l'association s'agissant de la production des documents attendus d'elle, ni à la négligence de la commune s'agissant des conséquences à tirer de cette carence. De fait, les obligations générales tirées de la loi, relayées par les stipulations de la convention d'objectifs, permettaient à la commune d'envisager de ne pas renouveler son soutien financier, d'en réduire le montant voire d'en exiger le remboursement.

Or, sitôt les derniers documents obtenus sous la pression relative du contrôle de la chambre (comptes de l'année 2015 et budget prévisionnel pour 2017), la commune a immédiatement décidé le versement d'une subvention de 70 000 € lors de la réunion de son conseil municipal du 22 mars 2017. De fait, elle ne paraît pas accorder l'importance qui s'impose au suivi comptable de la subvention et au contrôle du bon emploi des fonds versés.

La chambre invite donc la commune à mettre en œuvre les outils contractuels dont elle s'est elle-même dotée dans la convention d'objectifs conclue avec l'ABAA et rappelle, notamment, que les stipulations de son article 9 lui donnent un droit d'accès étendu à toutes pièces justificatives comptables.

Dans sa réponse aux observations provisoires et de manière générale, l'ordonnateur a pris acte de l'insuffisance de son contrôle sur le secteur associatif subventionné et indiqué qu'il s'engageait à renforcer ce contrôle, en veillant notamment à l'avenir au strict respect des stipulations des conventions d'objectifs.

6.2 La subvention annuelle de fonctionnement versée au centre communal d'action sociale

6.2.1 Les montants versés

Comme le permet l'article R. 123-25 du code de l'action sociale et des familles, la commune de Beausoleil verse chaque année au centre communal d'action sociale (CCAS) une subvention de fonctionnement, dite en l'espèce « *d'équilibre* » et imputée au budget sur le compte 6573 « *Subventions de fonctionnement aux organismes publics* ».

Les montants versés au cours de la période sous revue sont retracés dans le tableau ci-dessous.

2010	2011	2012	2013	2014	2015
1 650 000 €	1 650 000 €	1 677 000 €	1 700 000 €	1 770 000 €	1 780 000 €

Sources : données des comptes administratifs 2010 à 2015

Entre 2010 et 2015, cette subvention a ainsi connu une augmentation régulière et soutenue de 7,87 %.

La commune a expliqué rétrospectivement cette évolution en se référant à certaines opérations nouvelles et coûteuses et à la diversification des activités du CCAS.

Cette évolution à la hausse s'est poursuivie au cours de la période la plus récente. Ainsi le budget primitif pour 2016 de la commune faisait-il mention d'une subvention au CCAS de 1 935 860 €.

6.2.2 Un contrôle insuffisant de la subvention versée

6.2.2.1 Le dispositif contractuel mis en place

La convention-cadre de partenariat conclue le 31 mars 2011 avec le CCAS, à effet au 1^{er} avril 2011, pour une durée de quatre ans, avait pour but de « *fixer les dispositions générales régissant les modalités des concours et moyens qui seront apportés par la commune de Beausoleil pour participer au fonctionnement du CCAS* » (article 1^{er}). Si l'un de ses principaux objectifs était la mutualisation des moyens de la commune dans plusieurs domaines relevant pour l'essentiel de services fonctionnels (ressources humaines, commande publique, informatique, finances et comptabilité, animation), moyennant une participation financière du CCAS, cette convention avait également instauré un système de contrôle *a priori* du montant de la subvention annuelle versée.

Son article 5, relatif aux « *relations financières entre le CCAS et la commune de Beausoleil* », disposait en effet que « *pour obtenir le versement de la subvention annuelle (...), le CCAS s'engage[ait] à présenter chaque année à la commune de Beausoleil, avant le 31 octobre, un document retraçant les orientations stratégiques de l'établissement ainsi que les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre [des] actions pour l'année N+1* ». Dans le même esprit, l'article 8, concernant les « *modalités de suivi et de révision de la convention-cadre* », prévoyait en son paragraphe A qu'« *un comité de suivi rassemblant la commune de Beausoleil et le CCAS se réunir[ait] tous les six mois pour évaluer la mise en œuvre de la convention* », son paragraphe B fixant la composition de ce comité.

Même si on peut regretter qu'à ce contrôle *a priori* ne se soit pas ajouté un contrôle en fin d'exercice du bon emploi des fonds alloués au CCAS, cette contractualisation apparaissait de bonne gestion. Elle manifestait en effet le souci légitime de la commune d'opérer un juste calcul de la subvention versée, en fonction des besoins préalablement exprimés par le CCAS. Ce dernier était ainsi astreint à formaliser ses objectifs et, de manière pendante, à en chiffrer le coût estimé.

6.2.2.2 L'absence de réel contrôle effectif

Bien que les outils nécessaires à son exercice aient été contractuellement mis en place, le contrôle de la commune a été défaillant.

Invitée à produire tout élément relatif aux réunions bisannuelles du comité technique prévues à l'article 8 de la convention-cadre, la commune a admis que celui-ci ne s'était jamais réuni. Elle a expliqué à ce sujet avoir simplement repris à son compte, lors de la formalisation de la convention, les termes d'une convention précédemment adoptée par une commune autrement structurée de plus de 300 000 habitants, sans l'adapter à sa propre situation. Les modalités du suivi ont d'ailleurs été allégées dans la nouvelle convention cadre conclue le 16 décembre 2016 : le comité a été maintenu, mais une seule réunion annuelle est désormais prévue en lieu et place de la réunion semestrielle jugée inutilement contraignante.

Cet allègement n'appelle pas d'observation en lui-même, si tant est évidemment que cette unique réunion non seulement soit tenue, puisque le contrat y oblige, mais encore qu'elle soit un véritable outil de pilotage des relations financières entre les deux entités.

Par ailleurs, lorsqu'elle a été invitée à produire le document visé à l'article 5 de la convention-cadre, qui devait lui être spontanément remis chaque année depuis 2011 préalablement au vote du budget, la commune a seulement versé, sans plus d'explications, le rapport relatif au débat d'orientation budgétaire du CCAS pour les exercices 2011 à 2016. Or, il est difficile de considérer que ce document puisse tenir lieu de celui qui était prévu à la convention. D'abord, s'il décline les objectifs généraux que s'assigne l'établissement pour l'année à venir, c'est sans définir ni chiffrer « *les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvres [des] actions* » au vu desquels le montant de la subvention devait normalement être arrêté. Ensuite, le conseil d'administration du CCAS a systématiquement tenu son débat d'orientation budgétaire au cours du premier trimestre de l'année, c'est-à-dire après que la commune a voté son budget principal en fin d'année précédente. De fait, il est douteux que le document stratégique ait été transmis préalablement au vote de la subvention dont il est censé justifier le montant. À vrai dire, le décalage dans le temps entre le vote précoce du budget de la commune et le vote plus tardif du budget du CCAS était sans doute à soi seul un obstacle à l'application des stipulations conventionnelles susmentionnées.

À cet égard, la nouvelle convention signée le 16 décembre 2016 marque un allègement significatif des obligations qui pesaient auparavant sur le CCAS. En effet, si elle reprend assez largement la rédaction de l'ancienne convention conclue en 2011, elle s'en tient désormais aux seules modalités de la mutualisation des moyens municipaux et l'ancien article 5 en a été supprimé, sans disposition contractuelle équivalente. Aucune procédure ne fixe donc plus le régime de la subvention de fonctionnement annuellement versée par la commune au CCAS et les outils de contrôle mis à disposition de cette dernière.

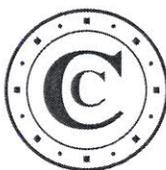
Dans un courriel du 8 février 2017, la commune a indiqué que la première réunion du comité de suivi, prévue le 21 mars 2017, serait l'occasion d'aborder « *la formalisation de l'expression des besoins du CCAS pour chaque année N+1 et la procédure par laquelle la Ville en sera informée* ». Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a été précisé que les parties présentes à cette réunion avaient finalement renvoyé au mois de septembre 2017 la poursuite de leurs travaux sur ce point. Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué, sans le documenter toutefois, que le comité, finalement réuni à deux reprises en 2017, avait mis en place une procédure obligeant le CCAS à fournir, avant même la tenue du débat d'orientation budgétaire de la commune, les éléments lui ayant permis d'arrêter le montant de subvention sollicité. Elle a rappelé également que la mutualisation des services support entre elle et le centre communal avait déjà permis de maîtriser les charges du CCAS.

Compte tenu des sommes annuelles en jeu, la commune devrait en tout état de cause prévoir explicitement dans la convention-cadre elle-même les modalités contraignantes par lesquelles, avant le vote du budget et selon un calendrier préalablement fixé d'un commun accord, le montant de la subvention de fonctionnement annuelle est arrêté. Un suivi de l'utilisation des fonds par le biais d'un bilan annuel, susceptible de donner lieu à une présentation chaque année aux organes délibérants des deux partenaires, serait ainsi de bonne gestion.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

**Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur**
17, rue de Pomègues
13295 MARSEILLE CEDEX 08
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr



Marseille, le 29 OCT. 2018

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier

04 91 76 72 42

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/MB/n° 2128.

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Beausoleil

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2C 116 661 4832 6

à

Monsieur le maire
Commune de Beausoleil
Hôtel de ville
06240 BEAUSOLEIL

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Beausoleil pour les exercices 2010 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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

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

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

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



Nacer MEDDAH