



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CLÉON

(Seine-Maritime)

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 25 juin 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
1 INTRODUCTION.....	7
1.1 Rappel de la procédure.....	7
1.2 Principaux points examinés.....	7
2 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT	8
2.1 Présentation de la commune.....	8
2.1.1 La démographie.....	8
2.1.2 Les caractéristiques socio-économiques	8
2.2 Intégration dans le paysage intercommunal	8
3 LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	9
3.1 La procédure budgétaire et l'information financière.....	9
3.2 L'exécution budgétaire.....	10
3.3 La fiabilité des comptes.....	11
3.3.1 Les restes à réaliser	12
3.3.2 Les provisions	12
3.3.3 Les cessions d'immobilisation et acquisitions	13
3.3.4 Le patrimoine : suivi et amortissements.....	13
3.3.5 Les régies de recettes.....	14
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	14
4.1 Évolution des produits et des charges de gestion	14
4.1.1 Les produits de gestion.....	14
4.1.2 Les charges de gestion.....	15
4.1.2.1 Les charges à caractère général	16
4.1.2.2 Des subventions de fonctionnement très importantes.....	17
4.1.2.3 Les charges de personnel.....	18
4.2 L'investissement et la situation bilancielle	19
4.2.1 Les dépenses d'investissement.....	19
4.2.2 La programmation pluriannuelle des investissements	20
4.2.3 Le financement des investissements	21
4.2.3.1 La capacité d'autofinancement.....	21
4.2.3.2 Les autres recettes d'investissement hors emprunt.....	22
4.2.4 La situation bilancielle	22
5 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS.....	24
5.1 « Le Sillage » et « La Traverse » : leurs missions et relations financières avec la commune.....	25
5.1.1 Missions et instances.....	25
5.1.1.1 L'association « Le Sillage »	25
5.1.1.2 L'association « La Traverse »	26

5.1.2 Ces deux associations bénéficient d'un niveau de subventions élevé et d'avantages financiers et matériels significatifs.....	26
5.1.2.1 L'association « Le Sillage »	26
5.1.2.2 L'association « La Traverse »	29
5.2 Les modalités de contrôle de la commune sur l'usage des subventions versées à ces associations	30
5.2.1 L'association « Le Sillage »	31
5.2.2 L'association « La Traverse »	31
5.3 Les enjeux juridiques et financiers des aides versées.....	32
6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	34
6.1 Le suivi des effectifs.....	34
6.2 L'organisation du temps de travail.....	35
6.2.1 La durée annuelle du temps de travail.....	35
6.2.2 Les heures complémentaires et supplémentaires	35
6.2.3 L'absentéisme.....	37
6.3 Le régime indemnitaire des agents	38
7 LA COMMANDE PUBLIQUE	38
7.1 Observations générales.....	38
7.2 Marché de remplacement du personnel communal : Cursus (2018-2021).....	39
7.2.1 Principe et passation.....	39
7.2.2 Analyse du caractère régulier	40
ANNEXE.....	41

SYNTHÈSE

Située dans les boucles de la Seine au sein de la métropole Rouen Normandie, la commune de Cléon compte un peu moins de 5 000 habitants dont un tiers de retraités. Le taux de chômage y est élevé (25 %) et le nombre de logements sociaux important (1 200).

Depuis 2015, la commune est engagée dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) en lien avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le but de diversifier l'habitat et réaménager le quartier des « Arts et Fleurs-Feugrais », désigné quartier d'intérêt national, où réside près de 50 % de la population cléonnaise.

La commune, qui s'est désendettée et n'a pas contracté de nouvel emprunt au cours de la période 2018-2022, dispose aujourd'hui d'une situation financière équilibrée, en dépit de l'augmentation récente de ses charges, notamment d'énergie.

À court terme, son équilibre financier pourrait néanmoins être menacé.

La commune a inscrit 22 M€ de crédits de paiement à son plan prévisionnel d'investissement 2023-2026 au titre du volet de l'opération de renouvellement urbain dont elle est maître d'ouvrage. Si elle va bénéficier de subventions d'investissement substantielles dans le cadre de l'opération, le reste à charge qu'elle devra financer *in fine* est évalué à 11 M€.

En 2024 et 2025, ses dépenses prévisionnelles d'équipement pourraient ainsi s'élever respectivement à 7,7 M€ et 9,2 M€ alors que sur la période 2018-2022, la capacité de financement disponible moyenne (après remboursement de l'annuité du capital de la dette) était inférieure à 900 000 €. Pour ces deux années, la commune a d'ores et déjà prévu d'emprunter 1,5 M€ et 3 M€.

Dans ces conditions, il apparaît primordial pour la commune de retravailler sa programmation pluriannuelle d'investissement en intégrant un volet recettes afin d'élaborer une prospective financière pluriannuelle solide ainsi qu'un plan de trésorerie retraçant ses encaissements et décaissements.

Les montants financiers en jeu et la complexité de l'opération NPNRU appellent la commune à être vigilante à la bonne articulation dans le temps, en particulier pendant la phase des travaux, entre les appels à paiement de son mandataire Rouen Normandie Aménagement (RNA) et la perception des subventions d'investissement attachées au projet afin de lui éviter toute insuffisance de trésorerie ou des frais excessifs liés à son financement.

Son budget est marqué par le poids des dépenses des subventions versées aux associations (environ 20 %). Sur la période contrôlée, celles-ci s'élèvent en moyenne chaque année à plus de 2 M€.

Ces subventions ont bénéficié essentiellement à deux associations : d'une part l'association « Le Sillage » qui intervient dans le domaine périscolaire et plus largement sur le champ social et d'autre part, l'association « La Traverse » qui exploite la salle de concert éponyme.

Toutefois, le conseil municipal a voté en mars 2024 la reprise en régie par la commune de l'ensemble des activités périscolaires et extrascolaires confiées à l'association « Le Sillage »

ce qui devrait se traduire par une diminution significative du total des subventions versées par la commune aux associations.

Sur la période contrôlée, le suivi par la commune des actions de ces associations et de l'atteinte des objectifs définis dans les conventions de financement a été relativement réduit au regard du montant des subventions versées.

En matière de ressources humaines, la chambre observe que le volume conséquent d'heures complémentaires n'est pas justifié au regard de leur récurrence et des faibles quotités de travail des agents concernés.

Par ailleurs, le recours aux personnels de l'association de remplacement « Cursus » pour effectuer des tâches d'entretien et venir en appui à différents services, s'il s'est réduit au cours de la période, est irrégulier lorsqu'il s'agit de missions considérées comme des besoins permanents de la commune.

En matière de commande publique, l'établissement d'une nomenclature des achats et l'évaluation des besoins favoriseraient le pilotage des achats.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (régularité) : Compléter les annexes du compte administratif par la valorisation de l'ensemble des avantages en nature accordés aux associations (notamment la mise à disposition gratuite de locaux) afin d'éclairer les citoyens et les élus sur l'utilisation des deniers publics, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2. (régularité) : Évaluer le risque financier lié à l'ouverture de contentieux en première instance et effectuer, le cas échéant, une provision conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3. (régularité) : Poursuivre l'élaboration d'un inventaire physique du patrimoine conformément au référentiel budgétaire et comptable M57 afin de mettre à jour l'inventaire comptable.

Recommandation n° 4. (performance) : Élaborer une prospective financière sur la base d'une programmation pluriannuelle des investissements retravaillée intégrant l'ensemble de ses investissements de même qu'un volet recettes afin de permettre à la commune de s'assurer de la soutenabilité financière de ses investissements futurs.

1 INTRODUCTION

1.1 Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Cléon à partir de l'année 2018.

Par lettres des 7 et 14 septembre 2023, le président de la chambre en a informé respectivement M. Frédéric Marche, maire de la commune, ainsi que M. Max Martinez, président de la délégation spéciale entre le 19 février 2021 et le 6 juin 2021.

La chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises le 12 avril 2024 au maire en fonctions ainsi qu'à M. Martinez. Des extraits ont été envoyés aux présidents des associations « Le Sillage » et « La Traverse ».

M. Marche et le président de l'association « La Traverse » ont répondu par courriers respectivement enregistrés au greffe les 16 mai 2024 et 23 avril 2024.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 25 juin 2024, les observations définitives qui suivent.

1.2 Principaux points examinés

L'examen de la gestion de la commune de Cléon a été principalement conduit selon les axes suivants :

- la fiabilité des comptes et la situation financière ;
- les relations juridiques et financières entre la commune et les associations ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le respect du droit de la commande publique avec notamment l'analyse d'un échantillon de marchés publics passés par la commune.

2 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT

2.1 Présentation de la commune

2.1.1 La démographie

La commune se situe dans le département de Seine-Maritime, à 14 kms de Rouen sur la rive droite de la Seine dont un méandre ceinture presque entièrement son territoire.

Elle comptait 4 919 habitants en 2020, passant ainsi sous le seuil des 5 000 habitants, et connaît depuis plusieurs années une baisse démographique relativement rapide, la population étant de 6 042 habitants en 1999, à son niveau le plus élevé. Cette diminution de la population est plus marquée pour les 5 – 29 ans, tandis que la population de plus de 60 ans augmente¹.

Les retraités représentaient un tiers de la population adulte en 2020.

2.1.2 Les caractéristiques socio-économiques

La population cléonnaise connaît un taux de chômage élevé de 25 %, soit près du double de la moyenne nationale, et un taux de pauvreté d'un niveau comparable au taux de chômage (24 %). Ces éléments socio-économiques ne sont pas sans incidence sur la fiscalité puisque seuls 39 % des ménages étaient imposés en 2020.

Le quartier des « Arts et Fleurs-Feugrais », qui a été désigné en 2015 comme quartier prioritaire de la ville (QPV), comptait 2 289 habitants en 2018, soit près de 50 % de la population cléonnaise².

La commune compte environ 1 200 logements sociaux.

Le principal employeur est l'usine Renault, installée sur ce territoire depuis 1958, qui emploie environ 5 000 personnes.

2.2 Intégration dans le paysage intercommunal

La commune fait partie de la métropole Rouen Normandie, anciennement communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe.

¹ Données Insee, recensements de 2009 et 2020.

² Données du système d'information géographique de la politique de la ville.

Outre les compétences obligatoires qui lui sont dévolues par la loi, la métropole Rouen Normandie assure, par l'intermédiaire d'un délégataire, la gestion de la piscine et de la patinoire de l'Oasis situées à Cléon. La commune a conservé la gestion du complexe sportif.

L'attribution de compensation, qui correspond à la différence entre la fiscalité économique que perçoit la métropole et les charges que la commune lui a transférées, est positive et s'élève à près de 5 M€ depuis 2021 en faveur de la commune. Ce montant élevé s'explique principalement par l'implantation ancienne de l'usine Renault sur son territoire qui génère de la taxe professionnelle.

La commune est membre de plusieurs groupements de commande de la métropole, notamment en matière de fourniture d'énergie.

En outre, la métropole a mis à disposition un agent de catégorie A pour piloter le volet communal du NPNRU. La commune participe également au financement du projet pour un montant global estimé dans l'avenant n° 1 à la convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain signée avec l'ANRU à 11 M€ et est coordinatrice d'un groupement de commande avec la métropole dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage sur le quartier NPNRU des « Arts et Fleurs-Feugrais ».

3 LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 La procédure budgétaire et l'information financière

La commune approuve le compte administratif de l'exercice précédent et son budget primitif de l'année en cours pendant le premier trimestre.

Le contenu du rapport d'orientations budgétaires n'appelle pas d'observation.

Les annexes réglementaires aux budgets et comptes administratifs, prévues à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et visant à compléter les données contenues dans les documents budgétaires, sont correctement renseignées.

Toutefois, l'annexe relative aux concours attribués à des tiers retrace les subventions versées par la commune mais ne fait pas état de l'ensemble des avantages accordés par la commune aux associations (mise à disposition de locaux et prise en charge de certaines dépenses liées aux fluides ne donnant pas lieu à un remboursement à la commune), en particulier pour les associations « Le Sillage » et « La Traverse », comme le prévoit l'article L. 2313-1 du CGCT.

Or, la commune a transmis, dans le cadre du contrôle, des documents indiquant la valeur locative de certains locaux mis à disposition de ces deux associations. Elle dispose donc, au moins partiellement, de ces informations, en particulier pour l'association « Le Sillage ».

Il convient que la commune complète l'annexe du compte administratif relative aux concours attribués aux tiers en faisant état des avantages qu'elle accorde aux associations (locaux, dépenses de fluides et d'entretien) afin d'éclairer les élus et le public sur l'ensemble des aides dont elles bénéficient.

Recommandation régularité n° 1 : Compléter les annexes du compte administratif par la valorisation de l'ensemble des avantages en nature accordés aux associations (notamment la mise à disposition gratuite de locaux) afin d'éclairer les citoyens et les élus sur l'utilisation des deniers publics, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

En matière d'information, les communes doivent informer le public de la mise à disposition sur place des documents budgétaires, insérer dans une publication locale diffusée dans la commune les informations synthétiques jointes au budget et publier une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

La commune publie sur son site internet les délibérations et procès-verbaux du conseil municipal relatifs aux sujets financiers, lesquels retracent les grands équilibres du budget primitif et du compte administratif. Elle publie également des informations sur les grandes masses financières, les principaux investissements à venir et l'évolution du montant de la dette par habitant dans le journal local.

Si, de manière générale, la qualité de l'information disponible en ligne est à souligner au regard de la taille de la commune, elle ne publie pas néanmoins sur son site internet les documents budgétaires (budgets primitifs, comptes administratifs) ni les rapports d'orientations budgétaires, ni les présentations brèves retraçant les informations financières essentielles jointes aux budgets primitifs d'une part et aux comptes administratifs d'autre part, comme le prévoit l'article L. 2313-1 du CGCT.

La chambre invite la commune à mettre en ligne les documents précités comme elle l'a prévu dans le cadre du déploiement de son nouveau site internet.

3.2 L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement, qui ont été inférieures à 95 % sur les quatre derniers exercices (93 %, 85 %, 87 % et 93 % de 2019 à 2022), pourraient être améliorés par une meilleure évaluation des besoins de crédits de paiement inscrits au budget primitif et, si nécessaire, un ajustement en cours d'exercice.

En section d'investissement, le taux d'exécution des recettes est tombé à 30 % en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire mais a retrouvé ensuite un niveau comparable à celui d'avant la crise. En dépenses, ce taux, hors restes à réaliser, a été inférieur à 50 % sur la période 2019 à 2022. En intégrant les restes à réaliser, celui-ci est légèrement plus élevé mais demeure faible.

Sur ce point, la commune a évoqué le contexte de la crise sanitaire en 2020, la proposition de règlement au préfet du budget de 2021 par la chambre régionale des comptes en raison de l'annulation des élections de 2020, ainsi que le report de certains projets, notamment les grosses opérations (travaux de la salle de concert de l'association « La Traverse », de la médiathèque et de la cuisine centrale). Toutefois, ce faible taux de réalisation se maintient depuis 2019, y compris en 2022, malgré le vote d'un budget supplémentaire en 2021 et d'une décision modificative en 2022.

La chambre observe en particulier les montants significatifs d'annulation de crédits de paiement dans le cadre de l'opération NPNRU : 926 661 € sur 966 100 € de crédits ouverts au budget primitif en 2019, 449 316 € sur 970 910 € en 2020, 397 184 € sur 1 035 000 € en 2021 et 429 581 € sur 1 529 983 € de crédits ouverts en 2022.

L'autorisation de programme du NPNRU inscrite au plan pluriannuel d'investissement était de 757 178 € en 2018 et a été réévaluée à 23 790 164 € en 2019, au moment de l'élaboration de la convention avec l'ANRU puis a été revue annuellement pour atteindre le montant de 27 966 249 € en 2023.

Bien que l'ampleur et la complexité du projet du renouvellement urbain soient réelles, ces annulations importantes et récurrentes de crédits, notamment dans le cadre du projet du NPNRU pourraient être évitées, ou du moins réduites, par l'amélioration des prévisions et du pilotage annuel et pluriannuel des projets d'investissements de la commune.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a rappelé qu'il avait bien élaboré une prospective financière « [...] *mais uniquement pour le projet NPNRU au regard des investissements importants induits par cette opération* ».

La chambre recommande à la commune d'élaborer une prospective financière sur la base d'une programmation pluriannuelle de l'ensemble de ses investissements intégrant également un volet recettes, qui lui permette de s'assurer de la soutenabilité financière de la totalité de ses investissements futurs (NPNRU et autres projets).

Recommandation performance n°1 : Élaborer une prospective financière sur la base d'une programmation pluriannuelle des investissements retravaillée intégrant l'ensemble de ses investissements de même qu'un volet recettes afin de permettre à la commune de s'assurer de la soutenabilité financière de ses investissements futurs.

3.3 La fiabilité des comptes

La chambre note des améliorations dans la fiabilité des comptes depuis le dernier contrôle de la commune, notamment dans l'apurement du compte 23 « Immobilisations en cours ».

La méthode de rattachements des charges et des produits n'appelle pas d'observation. De même, le calcul des amortissements a évolué et est désormais effectué au *pro rata temporis* dans le cadre du passage au référentiel budgétaire et comptable M57. Les durées d'amortissement, qui ont été revues dans ce cadre, sont conformes aux durées recommandées et n'appellent pas d'observation.

3.3.1 Les restes à réaliser

La reprise des montants des restes à réaliser (RAR) des comptes administratifs dans les budgets primitifs est exacte.

En 2022, le montant des restes à réaliser est de 242 460 € en dépenses et de 386 087 € en recettes.

La vérification des pièces justificatives des restes à réaliser en dépenses comptabilisés sur l'exercice 2022 et de l'ensemble des restes à réaliser en recettes sur la période atteste d'une comptabilisation adéquate des restes à réaliser.

Toutefois, le report de restes à réaliser sur plusieurs années en dépenses alors même que le service a été fait n'est pas souhaitable car celui-ci aboutit à rattacher la dépense à un exercice qui n'est pas le bon. La chambre invite la commune à un suivi des engagements non soldés en fin d'année afin d'obtenir les pièces justificatives nécessaires à l'émission le plus rapidement possible des mandats associés.

3.3.2 Les provisions

En vertu du principe de prudence, la constitution de provisions permet de constater une dépréciation ou un risque ou encore d'étaler dans le temps une charge.

En vertu de l'article R. 2321-2 du CGCT, la constitution de provisions, notamment pour couvrir le risque d'irrecouvrabilité des créances compromises, est obligatoire, à hauteur du risque estimé. Sur la période examinée, la commune n'a pas constitué de provisions jusqu'en 2021. Sur les recommandations du comptable public, une provision de 2 259 € pour dépréciation des comptes de redevables a été constituée en 2021 et une reprise sur provision a été effectuée en 2022, la provision ne s'élevant plus qu'à 988 € depuis 2022.

Sur cette même période, le montant des pertes sur créances irrécouvrables s'est élevé à environ 7 800 € en moyenne chaque année, principalement du fait d'admissions en non-valeur.

Le comptable a indiqué que le taux de recouvrement des créances était plus faible que la moyenne des communes gérées par le service de gestion comptable (SGC), à hauteur de 95,9 % mi-novembre contre 97,94 % pour la moyenne des communes du SGC.

Une recommandation de provisions à hauteur de 15 % du volume des créances douteuses et contentieuses a été formulée par le comptable et est également mentionnée dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2023. À cette date, cette provision s'élevait à 11 € et n'a pas été constituée au regard du montant estimé du risque.

L'article R. 2321-2 du CGCT précise par ailleurs que « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ». Il appartient de ce fait à l'assemblée délibérante de se prononcer sur l'existence d'un risque, afin que la commune constitue, le cas échéant, une provision.

Or, sur la période de contrôle, plusieurs contentieux ont été ouverts à l'encontre de la commune, notamment un contentieux mettant en cause sa responsabilité dans le cadre d'une demande de

reconnaissance de l'imputabilité de la maladie d'un agent au service. Elle n'a pas évalué le risque financier s'attachant à ce contentieux.

La chambre recommande à la commune d'évaluer le risque financier lié à l'ouverture d'un contentieux en première instance et de constituer, le cas échéant, une provision, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation régularité n° 2 : Évaluer le risque financier lié à l'ouverture de contentieux en première instance et effectuer, le cas échéant, une provision conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

3.3.3 Les cessions d'immobilisation et acquisitions

Sur la période sous revue, les cessions d'immobilisation les plus importantes ont été opérées en 2020 et 2021. Elles représentaient un montant de 847 881 € en 2020 et de 445 200 € en 2021.

Certaines parcelles ont été cédées à un prix inférieur à l'avis de la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Il s'agit des parcelles de l'hippodrome, de la rue des martyrs et des Brûlins que la commune souhaitait céder afin de créer un lotissement. Ces parcelles ont été cédées à un prix inférieur de 130 000 € à l'estimation de la DIE du 9 juin 2016, confirmée dans un deuxième avis du 30 mai 2018, soit environ 30 % de moins que l'estimation initiale. La délibération adoptée lors du conseil municipal du 8 décembre 2016 indique que l'offre de la société Ker Mald permet un prix de vente moyen des parcelles correspondant à ceux pratiqués localement.

La chambre observe que les délibérations du 8 décembre 2016 et du 27 septembre 2018 mentionnent les avis de la DIE correspondants mais ne font pas état de l'écart significatif entre les prix de vente estimés et les prix de vente effectifs et ne le motive donc pas. Par ailleurs, la durée globale de l'opération, notamment la durée de la promesse de vente, conclue le 16 novembre 2018 et valable jusqu'au 30 avril 2020, apparaît particulièrement longue.

3.3.4 Le patrimoine : suivi et amortissements

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que la responsabilité du suivi du patrimoine incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable public. La tenue de l'inventaire implique pour l'ordonnateur la tenue d'un inventaire physique et d'un inventaire comptable.

L'inventaire physique est le registre justifiant la réalité physique des biens et permettant de connaître précisément les immobilisations. Cet inventaire est alimenté au niveau de chaque service gestionnaire au moment de l'entrée du bien dans le patrimoine immobilier. Il représente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle.

La commune dispose d'un inventaire comptable mais ne dispose pas d'un inventaire physique.

Par ailleurs, son inventaire comptable diffère de l'état de l'actif du comptable. En effet, l'actif brut figurant à l'inventaire de l'ordonnateur s'élève à 59 860 549,87 € au 1^{er} janvier 2023 tandis que l'actif du comptable s'élève à 59 387 438,8 €, soit un écart de 473 111 €.

Cet écart tient notamment à des différences dans les comptes 238 « Avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles » et 2313 « Immobilisations corporelles en cours – Constructions » et une valorisation différente du lot 5 relatif aux travaux d'électricité de la médiathèque, ainsi qu'à une comptabilisation différente de l'amortissement des copieurs inscrits au compte 2183 « Matériel de bureau et matériel informatique ».

La commune a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires qu'un travail d'inventaire physique a été initié à compter de 2023.

La chambre invite la commune à poursuivre l'élaboration d'un inventaire physique de son patrimoine afin de mettre à jour son inventaire comptable.

Recommandation régularité n° 3 : Poursuivre l'élaboration d'un inventaire physique du patrimoine conformément au référentiel budgétaire et comptable M57 afin de mettre à jour l'inventaire comptable.

3.3.5 Les régies de recettes

Jusqu'en 2022, la commune disposait de quatre régies de recettes. Désormais, elle en compte cinq : « administration générale », « activités périscolaires », « actions économiques », « halte-garderie » et « bibliothèque ».

Les arrêtés de création des régies et de nomination des régisseurs n'appellent pas d'observation.

La régie dite « administration générale » a fait l'objet d'un contrôle par le comptable en juin 2023 qui mettait en avant l'absence de délibération sur les tarifs de location des salles municipales. Ce contrôle a conduit à l'adoption d'une délibération du 28 septembre 2023 sur ce sujet. Le contrôle faisait par ailleurs état d'erreurs et d'un manque de rigueur dans la tenue du carnet à souche. Afin de limiter ces erreurs, le comptable a ainsi recommandé à la commune que le carnet à souche soit remplacé par un logiciel de comptabilité et que l'encaisse de la régie soit arrêtée à chaque fin de journée.

Un plan d'action a été établi à la suite du contrôle de la régie lequel figure en annexe du procès-verbal de vérification de la régie.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 Évolution des produits et des charges de gestion

La commune se caractérise par des produits et charges de gestion dont les montants s'apparentent à ceux d'une commune de 10 000 habitants.

4.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion s'élevaient en 2022 à environ 10,4 M€ soit environ 2 100 € par habitant, ce qui correspond presque au double de la moyenne des communes de la même strate de population (1 137 € par habitant).

Les recettes fiscales sont en baisse de 22,9 % en moyenne entre 2018 et 2022. Cette diminution s'explique par la réduction du produit des taxes foncières et d'habitation, qui est passé de 3 195 282 € en 2019 à 1 050 205 € en 2021, du fait de la réforme de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

La baisse des ressources fiscales est néanmoins compensée par les ressources dites « institutionnelles » au travers des dispositifs de compensation et de péréquation à hauteur d'environ 2 M€.

La fiscalité reversée, composée de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire (DSC), est restée globalement stable sur la période.

Les ressources d'exploitation, composées principalement des redevances et droits des services périscolaires, à savoir les frais de repas des élèves, des professeurs et agents et perçus par la régie relative aux activités périscolaires, se sont maintenues au même niveau sur la période, à l'exception de 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion entre 2018 et 2022

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2018-2022
Ressources fiscales propres nettes des restitutions	3 098 568	3 246 122	3 324 205	1 099 731	1 093 910	- 64,7 %
+ Fiscalité reversée	5 342 369	5 353 224	5 380 641	5 380 620	5 396 794	1,0 %
+ Ressources d'exploitation	459 943	474 196	390 827	412 920	460 088	0,0 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	870 200	805 465	961 699	3 062 924	3 374 818	287,8 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	16 402	28 403	23 427	12 528	12 281	- 25,1 %
= Produits de gestion	9 787 482	9 907 410	10 080 798	9 968 723	10 337 890	5,6 %

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

4.1.2 Les charges de gestion

Les charges courantes ont augmenté de 9,4 % entre 2018 et 2022. Cette hausse est particulièrement importante entre 2021 et 2022 et est due principalement aux charges à caractère général qui ont augmenté de près d'1 M€ entre 2021 et 2022.

D'après les données provisoires de la balance comptable, la hausse se poursuivrait en 2023³ mais dans des proportions moindres, les charges de gestion s'élevant à 9 511 716 € en 2023.

Les charges à caractère général représentaient en 2022 environ 2 000 € par habitant, soit, comme pour les produits, le double de la moyenne de la strate (996 € par habitant).

Tableau n° 2 : Évolution des charges de gestion entre 2018 et 2022

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2018-2022
Charges à caractère général	1 586 980	1 716 765	1 688 691	1 647 738	2 600 069	63,8 %
+ Charges de personnel	4 109 573	4 022 276	4 007 257	4 079 632	4 263 804	3,8 %
+ Subventions de fonctionnement	2 572 182	2 626 026	2 623 652	2 620 468	2 254 382	- 12,4 %
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles)	131 758	131 933	124 665	107 113	130 885	- 0,7 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	123 965	106 561	94 304	83 406	72 847	- 41,2 %
= Charges courantes	8 524 457	8 603 562	8 538 569	8 538 356	9 321 986	9,4 %
Charges de personnel / charges courantes	48,2 %	46,8 %	46,9 %	47,8 %	45,7%	
Subventions / charges courantes	30,2 %	30,5 %	30,7 %	30,7 %	24,2 %	

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

4.1.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, sont en hausse entre 2018 et 2022, et plus particulièrement sur l'année 2022 (+ 952 331 € pour un total de 2 600 069 €).

Cette augmentation entre 2021 et 2022 s'explique par une hausse des achats (+ 551 576 € pour un total de 1 355 818 €), de l'entretien et des réparations (+ 221 280 € pour un total de 606 812 €), des contrats de prestations de services (+ 104 723 € pour un total de 349 414 €) et des honoraires, études et recherches qui ont été multipliés par près de six en un an, dans le contexte du lancement du projet de renouvellement urbain.

³ Données provisoires. Comptes financiers non disponibles à la clôture de l'instruction de la chambre.

La hausse des dépenses liées aux achats provient essentiellement de la hausse des coûts de l'énergie et de l'électricité à hauteur de 260 000 €, des dépenses de chauffage à hauteur de 160 000 € de dépenses au compte 60613 « Chauffage urbain ». Dans le cadre de ses investissements liés à la COP 21, la commune a engagé, à partir de 2021, des diagnostics énergétiques de ses bâtiments et a par ailleurs voté un plan de sobriété énergétique en décembre 2022, portant différents objectifs et en particulier la réduction de la consommation d'énergie liée au chauffage, à la climatisation et l'éclairage.

Les achats liés à l'alimentation portés au compte 60623 ont connu une augmentation d'environ 55 000 €, les dépenses passant de 195 500 € à près de 250 000 € entre 2021 et 2022. La commune gère en régie l'unité centrale de production des repas (UCPR), qui produit annuellement 15 000 repas, principalement pour les cantines scolaires, et les personnes âgées participant aux activités proposées par l'Ondine⁴, ainsi que pour la commune de Freneuse.

Les dépenses associées aux contrats de prestations de services avec des entreprises (compte 611) se sont également accrues depuis 2018 et entre 2021 et 2022. Il s'agit notamment des dépenses liées au marché de remplacement signé avec l'association « Cursus », ainsi que le projet d'aménagement des cours d'école avec « La Maison de l'Architecture » (dépenses de 21 000 € en 2021 et 35 000 € en 2022).

4.1.2.2 Des subventions de fonctionnement très importantes

Les subventions de fonctionnement au CCAS et aux personnes de droit privé, bien qu'elles diminuent sur la période, représentent une part très importante des charges de fonctionnement puisqu'elles s'élèvent à environ 2,5 M€ par an.

Les subventions aux personnes de droit privé, qui représentent à elles seules environ 2 M€ et plus de 20 % des charges courantes, concernent principalement deux associations : « La Traverse » et « Le Sillage ».

Ces financements font l'objet de développements dans la suite du rapport.

⁴ Structure gérée par le centre communal d'action sociale (de Cléon qui propose des activités à destination des seniors).

**Tableau n° 3 : Subventions versées au CCAS et aux personnes de droit privé
entre 2018 et 2022**

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions de fonctionnement	2 572 182	2 626 026	2 623 652	2 620 468	2 254 382
Dont subventions au CCAS	507 000	683 000	683 000	683 000	409 800
Dont subventions aux personnes de droit privé	2 065 182	1 943 026	1 940 652	1 937 468	1 844 582
Dont association Le Sillage	1 243 000	1 123 000	1 123 000	1 123 000	1 017 000
Dont association La Traverse	684 500	684 500	684 500	684 500	684 500

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

4.1.2.3 Les charges de personnel

Les dépenses de personnel s'élèvent à 4 263 804 € en 2022, soit un montant d'environ 860 € par habitant, ce qui est le double de la valeur moyenne constatée pour les communes de la même strate démographique. Ce niveau élevé des charges de personnel constitue un point d'attention.

Les charges de personnel sont restées maîtrisées entre 2018 et 2022 et n'ont connu qu'une légère augmentation en 2022, notamment du fait de l'accroissement du nombre de contractuels et de l'augmentation du volume d'heures complémentaires. Le nombre de contractuels est passé de cinq équivalents temps plein (ETP) en 2021 à 17 en 2022 et sa part dans l'ensemble des ETP de la commune représente environ 18 % des effectifs en 2022, contre environ 6 % en 2021, notamment du fait du recrutement en tant que contractuels des personnes embauchées sous contrat aidé. Il est à noter que le nombre de contractuels était de 12,4 ETP en 2019 et de 11 en 2020.

Pour avoir une vision exhaustive de la masse salariale, il convient également de tenir compte des autres dépenses pouvant s'apparenter à des dépenses de personnel dont, en particulier, les dépenses associées au marché de remplacement conclu avec l'association « Coursus » qui fait l'objet de développements ultérieurs.

Le rapport de présentation du compte administratif de 2022 de la commune intègre ces dépenses du compte 611 relatif aux contrats de prestations de service aux charges de personnel. Les montants présentés dans le rapport diffèrent néanmoins des données relatives aux mandats du compte 611 concernant les prestations réalisées par le personnel de l'association.

Les montants du rapport du compte administratif sont supérieurs aux montants des mandats pour les années 2018 et 2019 et inférieurs d'environ 6 000 € et 10 000 € respectivement pour 2021 et 2022.

Tableau n° 4 : Dépenses du compte 611 pour les remplacements de personnel effectués par l'association « Cursus »

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Prestations effectuées par l'association « Cursus » inscrites au compte 611	39 657	65 606	23 974	66 301	52 649

Source : rapport annexé au compte administratif de 2022

Par ailleurs, le poids relativement faible des charges de personnel au regard des charges de gestion courante (environ 46 % en 2022) doit être apprécié en tenant compte des subventions très importantes versées, en particulier à l'association « Le Sillage », qui prenait en charge l'ensemble des activités périscolaires et extrascolaires proposées sur le territoire la commune sur la période de contrôle de la chambre.

4.2 L'investissement et la situation bilancielle

4.2.1 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement sont en forte augmentation sur la période, en particulier à partir de 2020. Cet accroissement tient au lancement d'un vaste programme de renouvellement urbain. Le quartier « Arts et Fleurs-Feugrais » sur les communes de Cléon et de Saint-Aubin-lès-Elbeuf a été désigné en 2015 comme quartier d'intérêt national dans le cadre du NPNRU.

Ce projet implique la déconstruction de plusieurs tours et la construction de 160 bâtiments. L'opération s'étend jusqu'en 2030. Le montant total du projet est estimé à 60 M€ pour les communes de Cléon et Saint-Aubin, dont 29 M€ sont pris en charge par ANRU.

La commune est maître d'ouvrage pour la mission d'expertise et les moyens d'accompagnement du projet et la mission ordonnancement pilotage et coordination urbaine (OPCU) ainsi que pour les opérations de requalification de l'école Prévert en centre de loisirs et de l'espace « Corvalan » en maison des associations et pour les opérations de construction du groupe scolaire, du centre socio-éducatif ainsi que du pôle petite enfance.

Le coût total de ces opérations est estimé à 26 M€ dans l'avenant n° 1 de la convention avec l'ANRU signé en juillet 2023 dont 11,1 M€ à financer par la commune.

Le NPNRU représente un investissement de 2,5 M€ pour la commune depuis 2018 dont 1,1 M€ pour l'année 2022, d'après les informations transmises dans le rapport de présentation du compte administratif de 2022.

La commune a signé une convention de mandat avec la société publique locale Rouen Normandie aménagement (RNA) pour lui déléguer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des opérations (à l'exception de certaines prestations) dans le cadre d'une convention de mandat, en vertu d'une délibération du 13 décembre 2019.

Tableau n° 5 : Détail des crédits de paiement et réalisations de l'autorisation de programme relative au NPNRU sur la période 2018-2026

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Après 2026
AP* (ajustée chaque année)	757 178	23 790 164	24 060 936	21 834 628	27 721 915	27 966 249				
CP*	398 100	966 100	970 910	834 500	1 529 983	3 441 649	6 864 251	7 756 533	3 649 845	3 599 449
Exécution	204 320	39 439	521 594	637 816	1 100 402					

Source : tableau CRC d'après le rapport du compte administratif de 2022 et les différents PPI de la commune de 2018 à 2023.

NOTA : *Autorisation de programme (AP) et crédits de paiement (CP)

Les autres principaux investissements de la commune sur la période, dont certains sont encore en cours de réalisation, portaient sur :

- l'aménagement de la ZAC des Berges de l'Étang ;
- les travaux d'accessibilité des espaces publics ;
- les travaux de la médiathèque George Sand ;
- les dépenses en faveur de la transition écologique, dites « COP 21 », notamment la rénovation énergétique de certains bâtiments ;
- la vidéo protection par l'installation de caméras de vidéo protection dans le centre-ville à partir d'un diagnostic réalisé par la Police nationale.

4.2.2 La programmation pluriannuelle des investissements

La commune dispose d'un document qui s'apparente à un plan pluriannuel d'investissement (PPI) comportant une présentation des autorisations de programmes et crédits de paiement. Jusqu'en 2021, le détail des crédits de paiement prévisionnels était uniquement renseigné pour l'année en cours et l'année suivante mais depuis 2022, les crédits de paiement sont détaillés pour l'année en cours et les trois années à venir. La modification des autorisations de programme est approuvée par délibération.

Les montants d'autorisations de programme sont toutefois régulièrement modifiés et le document ne met pas en lien les investissements prévus avec les recettes perçues ni la situation financière de la commune dans son ensemble.

Par ailleurs, le faible taux de réalisation des investissements évoqué précédemment témoigne des difficultés de la commune à piloter ses investissements annuels et surtout pluriannuels.

4.2.3 Le financement des investissements

Le financement des investissements repose notamment sur la capacité d'autofinancement et les subventions perçues par la commune.

Tableau n° 6 : Le financement des investissements

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion (A)	9 787 482	9 907 410	10 080 798	9 968 723	10 337 890
Charges de gestion (B)	8 400 492	8 497 001	8 444 265	8 454 950	9 249 140
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	1 386 989	1 410 409	1 636 534	1 513 773	1 088 750
CAF brute	1 276 358	1 333 189	1 623 268	1 427 526	1 034 322
CAF nette ou disponible (C)	496 842	728 039	1 245 979	1 039 510	726 352
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	483 192	1 282 448	1 068 824	800 121	514 195
Dont subventions d'investissement reçues	336 384	292 056	91 774	245 835	289 975
Dont produits de cession	2 155	200 498	847 881	445 200	34 650
Financement propre disponible (C + D)	980 034	2 010 487	2 314 803	1 839 630	1 240 547
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	995 314	535 390	1 691 294	1 582 270	1 857 813
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris les travaux en régie)	98,4 %	375,5 %	136,9 %	116,3 %	66,8 %

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

4.2.3.1 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute⁵ et la CAF nette (après remboursement des dettes en capital) sont restées positives sur l'ensemble de la période, à un niveau relativement élevé. Toutefois, si la CAF nette était en augmentation jusqu'en 2020, celle-ci connaît depuis une baisse sensible, passant de 1 245 980 € en 2020 à 726 350 € en 2022 et 611 568 € en 2023.

Cette forte diminution s'explique par l'augmentation importante des charges de gestion et la moindre hausse des produits de gestion.

⁵ La capacité d'autofinancement brute représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...). Elle est calculée par la différence entre les produits réels (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles (hors valeur comptable des immobilisations cédées) de fonctionnement.

4.2.3.2 Les autres recettes d'investissement hors emprunt

Après une augmentation marquée en 2020 du fait d'importantes cessions dans le cadre du projet de renouvellement urbain et plus spécifiquement de la création d'une zone économique le long de la route départementale (RD) n° 7, les produits de cession sont en diminution, ce qui conduit à une baisse des recettes d'investissement hors emprunt.

Les subventions d'investissement augmentent en 2021 et 2022, venant compenser, en partie seulement, la baisse de la CAF.

4.2.4 La situation bilancielle

L'encours de la dette du budget principal au 31 décembre se réduit entre 2018 et 2022 et la capacité de désendettement de la commune est inférieure à deux années depuis 2020. Les emprunts de la commune, dont le dernier a été contracté en 2014, sont à taux fixes, leurs taux étant compris entre 2,8 % et 4,9 %, et leur durée résiduelle est de quatre à six années et demies. Cette réduction du niveau d'endettement s'explique notamment par l'absence de recours à l'emprunt au cours de la période sous revue.

La commune mobilise son fonds de roulement⁶ mais celui-ci se maintient à un niveau élevé, de 3 682 225 € fin 2022, soit 144 jours de charges courantes.

Sur la période, le besoin en fonds de roulement⁷ est négatif, ce qui signifie que la commune recouvre ses recettes plus vite qu'elle ne règle ses dépenses.

Le délai global de paiement de la commune, qui était de 21,20 jours en moyenne sur 2022, n'appelle toutefois pas d'observation.

La commune dispose ainsi d'une trésorerie très importante, de 4,1 M€ en 2022, qui équivaut à 163 jours de charges courantes, laquelle peut être considérée en 2022 comme abondante.

Tableau n° 7 : Fonds de roulement et trésorerie

Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	1 556 834	3 158 241	3 900 093	4 275 641	3 682 225
- Besoin en fonds de roulement global	242 590	- 214 110	- 195 039	- 200 732	- 478 547
=Trésorerie nette	1 314 244	3 372 352	4 095 132	4 476 373	4 160 772

⁶ Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et les réserves, les subventions d'équipement, les emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation).

⁷ Le besoin en fonds de roulement représente la différence entre l'ensemble des créances et stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, non encaissée, génère un besoin de fonds de roulement (c'est-à-dire de financement) alors qu'une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin. Le BFR traduit le décalage entre encaissements et décaissements.

Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022
en nombre de jours de charges courantes	56,3	143,1	175,1	191,4	162,9

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 8 : Évolution des principaux ratios d'alerte entre 2018 et 2022

Ratios d'alerte	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Encours de la dette du BP au 1 ^{er} janvier (en €)	4 526 333	3 746 817	3 141 668	2 764 379	2 376 363	- 54,3 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaire d'emprunt) (en €)	779 516	605 150	377 289	388 016	307 970	- 59,2 %
= Encours de la dette du BP au 31 décembre (en €)	3 746 817	3 141 668	2 764 379	2 376 363	2 068 393	- 53,3 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	2,9	2,4	1,7	1,7	2,0	

Source : tableau CRC d'après les comptes de gestion

Compte tenu des montants de crédits de paiement très importants relatifs au NPNRU inscrits dans la programmation pluriannuelle des investissements pour les années 2023-2026, la commune devra suivre avec attention les subventions relatives aux opérations dont elle a la maîtrise d'ouvrage.

À partir de la prospective réalisée par le conseiller aux décideurs locaux (CDL)⁸ de la commune de Cléon, celle-ci a décidé de recourir à l'emprunt au cours des deux prochaines années, à hauteur d'1,5 M€ sous forme de prêt relais en 2024 et de 3 M€ en 2025.

Dans ces conditions, nonobstant sa bonne santé financière affichée sur la période contrôlée, il est nécessaire pour la commune de retravailler sa programmation pluriannuelle d'investissement en y intégrant l'ensemble de ses investissements (NPNRU et autres projets) de même qu'un volet recettes afin d'élaborer de manière subséquente une prospective financière

⁸ Le CDL est un agent de la direction générale des finances publiques qui en lien avec le comptable public de la commune est chargée de la conseiller en matière financière et comptable.

pluriannuelle solide ainsi qu'un plan de trésorerie retraçant ses encaissements et décaissements sur la même période.

Recommandation performance n°1 : Élaborer une prospective financière sur la base d'une programmation pluriannuelle des investissements retravaillée intégrant l'ensemble de ses investissements de même qu'un volet recettes afin de permettre à la commune de s'assurer de la soutenabilité financière de ses investissements futurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré l'augmentation des charges de gestion courante sur la période récente, la situation financière de la commune est restée équilibrée. Les dispositifs de compensation et de péréquation mis en place par l'État ont permis de compenser la forte baisse des recettes fiscales du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Toutefois, l'équilibre financier de la commune pourrait néanmoins être menacé à court terme compte tenu des engagements financiers très importants qu'elle a dans le cadre du NPNRU (2,5 M€ depuis 2018 et près de 22 M€ d'ici à 2026) et au regard de la dégradation récente de sa capacité d'autofinancement.

La commune devra porter une vigilance particulière à la soutenabilité financière de ses engagements dans le cadre du projet du NPNRU ainsi qu'aux besoins de trésorerie qui s'y rattachent.

Dans ce contexte, l'élaboration d'une programmation pluriannuelle d'investissement, tenant compte des recettes, ainsi que d'une prospective financière pluriannuelle subséquente solide devient un enjeu prioritaire pour la commune afin de sécuriser sa trajectoire financière à court et moyen termes.

5 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

La commune verse d'importantes subventions qui bénéficient principalement à deux associations : « Le Sillage » et « La Traverse ».

Ces subventions représentent sur la période entre 18 et 23 % de l'ensemble des charges de gestion de la commune.

Tableau n° 9 : Part des subventions aux deux associations dans les charges de gestion de la commune

Part des subventions aux deux associations par rapport aux charges de gestion (en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions aux deux associations	1 903 345	1 781 877	1 779 100	1 784 536	1 674 331
Charges de gestion	8 400 492	8 497 001	8 444 265	8 454 950	9 249 140

Part des subventions aux deux associations par rapport aux charges de gestion (en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Ratio	23 %	21 %	21 %	21 %	18 %

Source : tableau CRC d'après les informations transmises par la commune

5.1 « Le Sillage » et « La Traverse » : leurs missions et relations financières avec la commune

5.1.1 Missions et instances

5.1.1.1 L'association « Le Sillage »

Née en 2015 de la fusion de l'association « l'Amicale laïque »⁹ créée il y a plus de 100 ans, et de l'association « Bobby Lapointe », l'association « Le Sillage » a pour but « *de mettre en œuvre des actions sociales, d'animation socioculturelle et environnementale sur le territoire de la commune de Cléon et de l'agglomération d'Elbeuf* », comme le dispose l'article 2 de ses statuts. Cette association est reconnue d'intérêt général.

Les domaines dans lesquels l'association intervient sont les suivants :

- le secteur « familles » avec le centre social « Bobby Lapointe » qui propose un accueil, des permanences sociales, un accès numérique, différents ateliers, sorties et projets ;
- le secteur « enfance » avec l'accueil de loisirs périscolaire, en primaire et en maternelle, et extrascolaire ;
- le secteur « jeunesse » pour les 11/17 ans, qui propose un accueil de loisirs, des séjours et ateliers. Ce secteur, ouvert en 2020, a fermé en février 2023 et est désormais géré en régie par la commune ;
- le secteur sport qui intervient auprès des différents publics pour proposer des activités sportives (notamment le basket et la randonnée).

L'association est gérée par un conseil d'administration (CA) composé d'un collège de membres actifs élus et d'un collège de membres associés, disposant d'une voix délibérative, ainsi que des membres partenaires désignés par les institutions qui participent financièrement au fonctionnement de l'association. Ces membres disposent d'une voix consultative au CA. En tant que premier financeur de l'association, la commune est représentée par quatre membres partenaires, dont le maire, sur 28 membres au CA.

⁹ Auparavant dénommée « anciens élèves de Cléon ».

5.1.1.2 L'association « La Traverse »

L'association « La Traverse », créée en 1996, a pour but de « *mettre en œuvre des actions de développement culturel et artistique principalement sur le territoire de la commune de Cléon, de la Métropole et de la Normandie* » et « *de rendre accessible au plus grand nombre le spectacle vivant et toutes les formes d'expression artistique* », comme le dispose l'article 2 de ses statuts.

Le CA de « La Traverse » est composé de membres actifs, de membres associés et de membres partenaires avec une voix consultative, ces derniers étant désignés par les institutions qui financent l'association.

5.1.2 Ces deux associations bénéficient d'un niveau de subventions élevé et d'avantages financiers et matériels significatifs

La commune de Cléon verse des subventions très importantes à ces deux associations. Ces subventions représentent plus de 60 % de leurs produits d'exploitation.

Outre les subventions qu'elle leur verse, la commune leur met à disposition, à l'euro symbolique les locaux utilisés par les deux associations, la salle de concert pour l'association « La Traverse » et des locaux dédiés ou espaces au sein des écoles de la commune pour l'association « Le Sillage ».

5.1.2.1 L'association « Le Sillage »

5.1.2.1.1 Subventions

Les subventions que la commune lui verse donnent lieu à des conventions d'objectifs pluriannuelles et représentent en moyenne 64 % de ses produits d'exploitation sur la période sous revue.

Tableau n° 10 : Part des subventions dans les produits¹⁰ de l'association

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne (2018-2022)
Montant des subventions nettes des charges reversées	1 218 845	1 097 377	1 094 600	1 100 036	989 831	1 100 138
Produits de l'association	1 781 820	1 592 378	1 607 815	1 809 856	1 760 026	1 710 379
Part des subventions dans les produits de l'association	68 %	69 %	68 %	61 %	56 %	64 %

Source : tableau CRC d'après les informations transmises par la commune

¹⁰ Produits d'exploitation, financiers et exceptionnels.

En 2022, pour la quatrième année consécutive, l'association a affiché un déficit d'exploitation de 162 066 €.

En raison de ses difficultés financières, elle a demandé une augmentation de la subvention pour financer le service jeunesse, créé en 2020 à la demande de la commune. À la suite de la réponse négative de la commune, l'association a finalement décidé de fermer, en février 2023, le service jeunesse.

La commune a donc repris en régie l'activité de ce service jeunesse.

Le coût du nouveau service jeunesse de la commune est estimé à environ 97 000 € pour l'année 2023 (mai à décembre), contre 305 000 €¹¹ par an pour le secteur jeunesse assuré jusqu'à lors par l'association « Le Sillage ». Le chiffrage pour le service jeunesse de la commune ne concerne que la période de mai (date de la mise en place du service) à décembre mais comprend la période estivale, qui représente les coûts les plus importants pour le service.

5.1.2.1.2 Mises à disposition de locaux et avantages financiers

La commune a signé avec l'association « Le Sillage », à la fin de l'année 2016, une convention de mise à disposition des locaux applicable à partir de 2017.

Celle-ci prévoit la mise à disposition pour l'association « Le Sillage », à titre exclusif, du centre des « Lilas », de la maison de quartier « Bobby Lapointe » et de différents espaces au sein de l'école « Goscinny » et, à titre non exclusif, des équipements du complexe sportif, d'espaces dans l'école « Pierre et Marie Curie » et de l'ensemble des locaux scolaires nécessaires au développement des activités périscolaires.

Ces locaux sont mis à disposition à l'euro symbolique, comme le prévoit l'article 7 de la convention de mise à disposition. Ces conventions ont été approuvées par délibération.

Comme le détaille l'annexe à la convention de mise à disposition des locaux, seules les charges d'eau, d'électricité et de chauffage pour le centre social « Bobby Lapointe » ainsi que l'eau et l'électricité pour le centre des « Lilas » sont remboursées à la commune par l'association sur la base du montant des charges de l'année N - 1. Les autres locaux étant mis à disposition de l'association de manière partielle, les dépenses d'eau, d'électricité et de chauffage sont prises en charge par la commune, sans participation ou remboursement de l'association.

Les frais d'entretien et de maintenance, renseignés dans les comptes de l'association en annexe des rapports des commissaires aux comptes, sont pris en charge par la commune pour l'ensemble des locaux.

L'article 4 de la convention de mise à disposition signée en 2016 précise que celle-ci a une durée d'un an, « *renouvelable chaque année par tacite reconduction dans la limite de deux fois [...] sous réserve du renouvellement de la convention d'objectifs* ».

Un avenant a été approuvé en 2019 prolongeant la durée des conventions d'objectifs et de mise à disposition des équipements entre la commune et l'association « Le Sillage ». De même, un avenant a été approuvé le 6 juillet 2021 prorogeant les conventions d'objectifs et de mise à disposition jusqu'au 31 décembre 2021.

¹¹ Selon les estimations de l'association « Le Sillage ».

En 2021, une convention de mise à disposition de locaux au sein de la maison « Ambroise » a été signée afin d'accueillir l'ensemble des bureaux administratifs de l'association dans des locaux de la commune, à titre gracieux.

Pour ces locaux, l'article 2 de la convention prévoit que l'association prend en charge l'ensemble des fluides (chauffage, électricité, eau).

Pour le chauffage, le chiffrage de la consommation s'obtient « *en fonction des superficies mises à disposition et utilisées par l'association* ».

La commune prend à sa charge l'entretien des locaux, leur maintenance, les charges afférentes aux imports et taxes et aux vérifications annuelles obligatoires. Elle refacture à l'association les charges liées au nettoyage des locaux au regard des superficies utilisées par « Le Sillage ».

La salle des fêtes de la commune est par ailleurs mise à disposition de manière gratuite une fois par an aux associations dont le siège se trouve à Cléon, dont fait partie Le Sillage.

Tableau n° 11 : Valorisation des aides financières et des contributions volontaires dont a bénéficié l'association « Le Sillage » sur la période 2018-2022

Aides financières et contributions volontaires (en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Subvention annuelle	1 243 000	1 123 000	1 123 000	1 123 000	1 017 000
Charges N-1 (chauffage, eau, électricité) remboursées à la ville par l'association	- 24 155	- 25 623	- 28 400	- 22 964	- 27 169
Frais d'entretien et d'exploitation des locaux pris en charge par la ville	Non renseigné	Non renseigné	51 145	40 589	81 073
Déduction du loyer annuel symbolique reversé par l'association à la ville	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
Total	1 218 845	1 097 377	1 145 745	1 140 625	1 070 904

Source : tableau CRC d'après les informations transmises par la commune.

Le tableau ne tient pas compte de la valorisation de l'ensemble des locaux mis à disposition car leur valeur locative n'est pas mentionnée dans les rapports des commissaires aux comptes.

Ainsi, le soutien financier annuel de la commune de Cléon à l'association « Le Sillage », s'il a baissé entre 2018 et 2019 et entre 2021 et 2022, s'élève à plus d'1 M€ sur chaque exercice, auquel s'ajoutent les locaux mis à disposition à l'euro symbolique ainsi que les dépenses de fluides des locaux scolaires dont l'association dispose partiellement.

La valorisation de l'ensemble des locaux mis à disposition de l'association par la commune et leur mention dans l'annexe relative aux concours accordés aux tiers, évoquée précédemment, permettrait d'avoir une vision plus exhaustive des contributions apportées par la commune à l'association « Le Sillage ».

5.1.2.2 L'association « La Traverse »

Les subventions versées par la commune à l'association donnent lieu à des conventions d'objectifs pluriannuelles et représentent en moyenne 62 % du total de ses produits (produits d'exploitation, financiers et exceptionnels) sur la période sous revue.

Tableau n° 12 : Part des subventions dans les produits de l'association

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne (2018-2022)
Montant des subventions	684 500	684 500	684 500	684 500	684 500	684 500
Produits de l'association	989 600	975 574	862 552	987 232	1 237 440	1 010 480
Part des subventions dans les produits de l'association	69 %	70 %	79 %	69 %	55 %	62 %

Source : tableau CRC d'après les informations transmises par la commune

La convention d'objectifs pour la période 2019-2022, signée avec la commune, précise que l'association « œuvre au développement artistique et culturel à travers la mise en place d'activités sur le territoire de la commune de Cléon qui visent : à l'éducation et à l'animation de la jeunesse ; à l'accompagnement de démarches artistiques ; à la mixité sociale : en favorisant l'accès au plus grand nombre à une programmation artistique riche et diversifiées ; à l'ouverture du champ culturel par la diffusion et l'animation artistique [...] ».

La salle de concert mise à disposition de l'association « La Traverse » a une capacité allant de 250 à 650 places selon la configuration et l'ensemble des locaux représentent une superficie de 1 480 m² selon la convention de mise à disposition pour la période 2019-2022. D'après les comptes de l'association la valeur locative annuelle de la salle est de 41 137 €. La commune estime à un montant de 23 806 € les dépenses qu'elle a supportées en 2020 concernant les bâtiments mis à disposition.

Les dépenses liées aux fluides sont assumées par l'association qui souscrit elle-même les abonnements mais les frais de fonctionnement et d'investissement relatifs au bâtiment de « La Traverse » sont pris en charge par la commune.

Tableau n° 13 : Valorisation des aides financières et des contributions volontaires dont a bénéficié l'association « La Traversée » sur la période 2018-2022

Aides financières et contributions volontaires (en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Subvention annuelle	684 500	684 500	684 500	684 500	684 500
Valeur locative annuelle communiquée par la commune puis révisée brute par la DRFIP à compter de 2020 (rapport CAC)	263 000	263 000	263 000	41 137	41 137
Dépenses relatives aux bâtiments	-	-	-	23 806	23 806
Subventions d'équipement	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000
Frais de fonctionnement bâtiment (matériel, maintenance, études)	15 893	44 633	19 072	17 330	40 667
Frais investissement bâtiment (travaux, matériel)	158 593	2 702	4 734	211	902
Taxe foncière sur le bâtiment	-	-	-	-	-
Déduction du loyer annuel symbolique reversé par l'association à la ville	- 1	- 1	- 1	- 1	- 1
Total des avantages financiers	1 136 985	1 009 834	986 305	781 983	806 011

Source : tableau CRC d'après les informations transmises par les services de la commune

**La valeur locative annuelle indiquée figure dans les rapports des commissaires aux comptes de l'association. Jusqu'en 2020, la valeur communiquée par la commune était de « 263 000 € au maximum ». La révision faite par la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) en 2020 a fixé la valeur locative à 41 137 €.*

Le soutien financier annuel de la commune à l'association, intégrant la valeur locative des locaux mis à disposition, en particulier la salle de concert, et les dépenses liées aux bâtiments, s'élève à environ 800 000 € pour les années 2021 et 2022. La baisse apparente entre 2020 et 2021 s'explique par la révision de la valeur locative des locaux par la DRFIP, qui est inférieure à la valeur locative estimée par la commune.

5.2 Les modalités de contrôle de la commune sur l'usage des subventions versées à ces associations

En vertu de l'article L. 1611-4 du CGCT, « toute association [...] ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée ».

Une synthèse des modalités de contrôle de la commune sur ces deux associations a été transmise lors de l'instruction. Celle-ci fait état de réunions et groupes de travail contribuant à ce contrôle.

5.2.1 L'association « Le Sillage »

Les rapports d'activité et rapports des commissaires aux comptes auxquels sont joints les comptes sont transmis à la commune. Ces rapports sont, selon les informations transmises par la commune, envoyés aux élus, mais ils ne font pas l'objet d'une présentation au conseil municipal.

D'après les informations transmises par la commune, le contrôle s'effectue au travers de groupes de travail. Le rapport d'activité 2022 fait état de quatre rencontres avec la commune dans le cadre du comité de pilotage (COPIL).

Le document de synthèse transmis par la commune indique que *« la commune procède tout au long de la déclinaison par l'association de son projet associatif à l'évaluation quantitative et qualitative de la réalisation du projet auquel elle apporte son concours »*.

Outre les rapports d'activité qui font état des activités proposées par l'association, la commune n'a pas été en mesure de fournir de documents lui étant destinés qui lui permettraient de s'assurer de l'atteinte des objectifs définis dans le projet associatif de l'association « Le Sillage », comme celui de « prévenir l'inadaptation sociale des jeunes et de contribuer à la lutte contre la délinquance et l'exclusion sociale ».

Les services de la commune disposent de fiches de suivi des actions prévues dans le cadre du contrat de commune avec la métropole Rouen Normandie.

5.2.2 L'association « La Traverse »

Les rapports d'activité et rapports des commissaires aux comptes auxquels sont joints les comptes sont transmis à la commune comme le prévoient les conventions pluriannuelles d'objectifs entre la commune et l'association conclues en 2017 et en 2022.

L'article 5 de la convention d'objectifs de 2019 indique que le rapport d'activité *« décrit l'organisation et l'organigramme détaillé du personnel de l'Association »*, et que *« chaque action doit être décrite objectivement par des indicateurs qualitatifs et quantitatifs afin de faciliter leur analyse »*. Il est précisé *« que ce rapport devra mettre en exergue les réussites et les échecs constatés sur l'année N - 1, et ce par rapport à l'annexe I de la présente convention »*.

Les rapports d'activité transmis à la commune ne comportent pas de présentation de l'organisation de l'association. Ils se composent d'un récapitulatif de la programmation des concerts et de données générales relatives à la fréquentation globale de la salle de concert et aux classes des écoles primaires et maternelles ayant assisté à des spectacles. Si la convention d'objectifs signée en 2019 fait de *« l'égalité d'accès aux activités culturelles et artistiques pour la population »* l'un des objectifs de la commune dont l'association contribue à la réalisation, la commune ne dispose notamment pas de données sur la fréquentation des différents spectacles proposés par l'association par la population cléonnaise.

Les rapports mentionnent le nombre de classes mais ne font pas, en tant que tel, état « des réussites et échecs » constatés sur l'année précédente, comme le mentionne la convention.

De ce fait, les documents transmis à la commune pour évaluer l'action de l'association au regard des objectifs mentionnés dans la convention ne permettent pas une réelle évaluation de l'atteinte de ces objectifs.

Le cadre conventionnel relativement précis n'est ainsi pas respecté.

La présidente de l'association « La Traverse » indique dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que l'association pourra mettre en place une mesure de la fréquentation des manifestations culturelles si la ville en exprime le souhait.

Elle précise par ailleurs que la commune dispose de trois voix consultatives au sein du conseil d'administration et de l'assemblée générale de l'association et que des comptes-rendus lui étaient transmis.

Concernant les actions culturelles avec les écoles, elle indique que des bilans sont organisés tous les ans par le chargé de médiation culturelle avec les acteurs locaux, dont la commune. Toutefois, aucun bilan n'a été transmis à ce sujet par la commune dans le cadre du contrôle de la chambre.

Le document relatif au contrôle exercé par la commune sur les associations transmis par la commune fait quant à lui état de « *réunions de travail régulières notamment avec les élus représentants de la Commune au CA de l'association et les techniciens municipaux* » afin de « *poser régulièrement les attendus de la collectivité au regard du concours financier apporté* ».

La commune n'a toutefois pas fourni de documents liés à ces réunions permettant d'attester de l'effectivité de son contrôle et de l'atteinte des objectifs.

En matière de suivi du fonctionnement de l'association, à l'exception de l'événement « Cléon en fête », la commune n'a pas de regard sur la programmation de l'association « La Traverse ». Celle-ci est transmise à l'assemblée délibérante qui, d'après les services de la commune, a toujours été satisfaite de la programmation proposée.

Dans le cadre de son soutien à ces deux associations, la commune n'est pas en mesure d'évaluer l'atteinte par ces dernières des objectifs définis dans les conventions de financement et le suivi qu'elle assure sur ces structures est relativement réduit compte tenu des compétences exercées et des subventions versées.

Au regard des subventions très importantes versées par la commune, la chambre l'invite à garantir une meilleure information du conseil municipal et de renforcer le suivi de l'utilisation des subventions versées à ces deux associations.

Si la commune a décidé en mars 2024 de la reprise en régie des activités périscolaires et extrascolaires confiées à l'association « Le Sillage », l'évaluation de la politique de l'enfance et de la jeunesse se posera en d'autres termes et le suivi de l'utilisation des subventions continuera à se poser, en particulier pour celle versée à l'association « La Traverse ».

5.3 Les enjeux juridiques et financiers des aides versées

Si certaines associations qui l'ont précédée étaient intervenues dans le champ périscolaire sans qu'une demande expresse de la commune n'ait pu être démontrée, des facteurs tendent à indiquer que la commune est à l'initiative des services proposés par l'association « Le Sillage ».

Déjà, la convention conclue avec « l'Amicale laïque » pour les années 2009-2010 indique que « la commune souhaite conclure une convention d'objectifs avec « l'Amicale laïque » afin de favoriser le développement d'actions en direction des jeunes, des adultes et des familles de la commune ».

Par ailleurs, la convention d'objectifs de 2017-2019 définit le montant de la subvention en affectant une partie de cette subvention à des activités spécifiques comme en témoigne son article 4.

Sur la période récente, le rapport d'activité de l'association pour l'année 2022 indique ainsi que « la ville de Cléon a confié la gestion pédagogique et administrative des temps périscolaires à l'association « Le Sillage » ».

Le cas du service jeunesse témoigne d'une initiative communale. En effet, la création du service jeunesse municipal relevait d'une demande de la commune à l'association et visait à répondre à un besoin sur ce secteur, comme le soulignent le courrier de l'association « Le Sillage » à la commune en date du 27 octobre 2021 ainsi que le document de préparation du comité des financeurs préparé par l'association.

En réponse à cette demande, l'association a créé un secteur jeunesse pour les 13/17 ans à partir de février 2020 puis pour les 11/13 ans à partir de septembre 2020.

L'association a demandé, pour financer le nouveau service jeunesse, un maintien en 2022 de la subvention versée en 2021, qui était en diminution apparente du fait du passage du contrat enfance jeunesse à une convention territoriale globale ; cette convention impliquant un versement direct des financements au gestionnaire de l'équipement, c'est-à-dire à l'association « Le Sillage ».

Le coût estimé de ce service par l'association était de 305 000 € et la partie de la subvention de la commune affectée à ce service de 168 972 €, d'après la convention d'objectifs signée avec l'association pour l'année 2022.

Lors des échanges avec la direction jeunesse de la commune, les différentes options envisagées au moment de la fermeture du secteur jeunesse de l'association ont été évoquées, notamment celle d'une délégation de service public qui avait été écartée, faute de temps, dans la mesure où la commune souhaitait pouvoir proposer un accueil des jeunes dès le début de l'été soit quatre mois après la fermeture. Le manque de candidats potentiels a aussi été mentionné comme une limite à la démarche.

La création en 2020 d'un service jeunesse par l'association « Le Sillage » puis sa reprise en régie en 2023 soulèvent des interrogations quant au cadre juridique (délégation de service public, marché de prestations de service, libéralité pour des subventions de fonctionnement) dans lequel s'inscrit le financement par la commune de la compétence périscolaire et extrascolaire exercée par l'association « Le Sillage ».

Le champ des activités périscolaires n'échappait pas par principe au code de la commande publique.

Un certain nombre d'activités mises en œuvre par l'association et subventionnées par la commune durant la période de contrôle auraient pu relever du droit de la commande publique.

En effet, les articles R. 2123-1 3° et R. 2131-14 du code de la commande publique prévoient que les marchés « ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques » dont

fait partie la gestion des activités périscolaires, sont passés en procédure adaptée quel que soit leur montant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Cléon subventionne de manière très importante deux associations, dont les concours financiers qu'elles reçoivent de la commune représentent plus de 60 % de leurs ressources.

À ces subventions très importantes s'ajoutent la mise à disposition de nombreux locaux à l'euro symbolique ainsi que la prise en charge par la commune des frais d'entretien des locaux et des dépenses de fluides pour certains d'entre eux.

Toutefois, la commune n'apparaît pas en mesure d'évaluer de manière précise et effective l'atteinte par les associations des objectifs définis dans les conventions et le suivi de la commune sur ces associations nécessite d'être renforcé.

Par délibération en date du 21 mars 2024, le conseil municipal a décidé de la reprise en régie municipale des accueils périscolaire et extrascolaire jusqu'alors confiés à l'association « Le Sillage ».

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Le suivi des effectifs

La commune comptait en 2022, 100 agents permanents dont 17 contractuels et 26 contractuels non permanents, dont 4 dans le cadre d'un emploi aidé.

Le nombre d'agents permanents est resté globalement stable sur la période, avec une légère baisse en 2021 (91 agents).

Tableau n° 14 : Évolution des effectifs physiques titulaires et non titulaires par catégorie entre 2018 et 2022

Effectifs physiques	2018				2019				2020				2021				2022			
Catégories	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	7	8	80	95	8	7	76	91	8	7	74	89	8	9	69	86	9	10	64	83
Non titulaires dont :	1	0	3	4	3	0	11	14	3	0	8	11	2	0	3	5	0	3	14	17
Emplois de direction	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
Nombre total d'agents	8	8	83	99	11	7	87	105	11	7	82	100	10	9	72	91	9	13	78	100

Source : tableau CRC d'après les informations transmises par la commune

Le nombre de contractuels est quant à lui en hausse, notamment du fait du recrutement en tant que contractuels d'agents embauchés dans le cadre d'emplois aidés. Sur la période sous revue, les contractuels représentent entre 4 % (en 2018) et 17 % des effectifs physiques de la commune.

La part de chaque catégorie est restée globalement stable sur la période avec environ 80 % d'agents de catégorie C et 10 % d'agents de catégorie B et de catégorie A.

Jusqu'à la révision de l'organigramme en 2022, plusieurs postes étaient indiqués comme postes de DGA mais en l'absence de fondements réglementaires, cette appellation a été supprimée.

6.2 L'organisation du temps de travail

6.2.1 La durée annuelle du temps de travail

Un protocole d'accord syndical sur le temps de travail a été signé en 2022.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, les agents de la commune bénéficiaient de 11 jours de congés extra-légaux incluant les deux jours de fractionnement.

Huit jours de congés extra-légaux pour les agents travaillant cinq jours par semaine ont été supprimés par la délibération du 23 février 2022.

Le calcul du temps de travail affiché dans la délibération fait état de 228 jours travaillés (incluant les deux jours de fractionnement) pour une durée quotidienne de 7 h, soit 1 596 heures, auxquelles s'ajoute la journée de solidarité, soit 1 603 heures annuelles.

La chambre demande à la commune de respecter la règle des 1 607 heures annuelles.

Les jours placés sur le compte épargne temps (CET) ne font pas l'objet d'indemnisation conformément à la délibération du 17 décembre 2020.

6.2.2 Les heures complémentaires et supplémentaires

Le régime relatif aux heures supplémentaires et complémentaires est défini dans la délibération du mercredi 23 février 2022 relative à la durée et à l'organisation du temps de travail du personnel communal.

Le volume d'heures supplémentaires effectuées par les agents de la commune a diminué en moyenne de 5 % sur la période tandis que le volume d'heures complémentaires a augmenté de plus de 20 %.

**Tableau n° 15 : Nombre d'heures supplémentaires effectuées par les agents
entre 2018 et 2022 et coût associé**

Heures supplémentaires et complémentaires	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'heures supplémentaires	4 512	5 727	1 329	1 635	1 749
Nombre d'agents	44	70	62	41	47
Montant heures supplémentaires (en €)	26 663	25 865	19 899	24 271	28 769
Nombre d'heures complémentaires	1 533	2 046	2 415	3 854	3 179
Nombre d'agents*	12	12	12	14	15
Montant heures complémentaires (en €)	15 382	20 490	24 548	39 810	34 762
Montant total (en €)	42 046	46 355	44 447	64 081	63 532

Source : tableau CRC d'après les informations transmises par les services de la commune

*NOTA : *y compris les agents non permanents (apprentis, CAE, PEC, Adultes relais).*

Les heures supplémentaires, pour les agents à temps complet, sont effectuées principalement par les agents de la voirie, du complexe sportif, du département jeunesse et politique de la commune et du service des ressources humaines (RH).

Les heures complémentaires, pour les agents à temps non complet, sont, pour la quasi-totalité, effectuées par les surveillants aux abords des écoles, qui représentent l'ensemble des agents à temps non complet employés par la commune (hors apprentis et contrats « Parcours emplois compétences » (PEC)). Les missions de ces surveillants, définies dans leur fiche de poste, consistent à sécuriser les traversées de chaussée, assurer la sécurité des enfants sur la voie publique aux abords des établissements et faire des rappels sur les règles du code de la route.

Ces agents titulaires ayant de faibles quotités de temps de travail effectuent des heures complémentaires chaque mois et le nombre d'heures complémentaires réalisées atteint s'élève à près de 100 heures par mois pour certains d'entre eux.

La nature des emplois à temps non complet semble exclure le recours régulier aux heures complémentaires et celui-ci pourrait traduire une sous-estimation de la quotité horaire des surveillants au regard des besoins. Les réductions de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires pour les employeurs conduisent par ailleurs à de moindres cotisations pour ces agents.

Le rapport d'orientations budgétaires 2023 fait état d'une augmentation de la quotité horaire des emplois titulaires actuellement à temps non complet, ce qui traduit une volonté de la commune de mieux ajuster la quotité de travail aux besoins du service.

Par ailleurs, la délibération de mai 2023 autorisant le recours au recrutement d'agents sur un emploi non permanent à la suite d'un accroissement temporaire d'activité ou d'un accroissement saisonnier d'activité porte notamment sur les missions de surveillants aux abords des écoles.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a précisé que les agents concernés par les heures complémentaires se sont vu confier des missions supplémentaires et ont, de ce fait, bénéficié d'une augmentation de leur quotité horaire. En conséquence, ces agents ne bénéficieraient plus du paiement d'heures complémentaires.

Il n'existe pas de moyens de contrôle du temps de travail, et donc des heures complémentaires et supplémentaires effectuées par les agents de la commune de Cléon, alors que plusieurs sites comptent plus de 10 agents par site.

Si l'ordonnateur a fait part dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre de sa réticence à mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail au regard de son coût, la chambre rappelle qu'en vertu de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est « *subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies* ». Seuls les sites dont l'effectif est inférieur à 10 peuvent recourir à un décompte déclaratif.

Si les surveillants aux abords des écoles sont moins de 10 par site et que leur cadre de travail rend difficile le recours à un contrôle automatisé, plusieurs agents qui effectuent des heures supplémentaires de manière fréquente se trouvent sur le site du centre technique municipal ou la mairie, qui comptent chacun une trentaine d'agents environ.

La chambre demande, conformément aux dispositions prévues par la loi, à la commune de mettre en place des moyens de contrôle automatisé du temps de travail, sur les sites de plus de 10 agents.

6.2.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme, qui figure dans le rapport social unique (RSU) est calculé à partir du nombre de jours calendaires d'absence rapporté au nombre d'agents multiplié par 365. Cette mesure n'apparaît pas refléter au mieux le taux réel d'absentéisme et ceci à double titre. Tout d'abord, le nombre de jours calendaires qui inclut les jours non ouvrés rapporté au nombre de jours total d'une année ne permet pas d'estimer le volume réel de jours d'absence. Par ailleurs, la prise en compte du nombre d'agents physiques est supérieure au nombre d'ETP (126 agents permanents et non permanents contre 116 ETPR).

Il est indiqué dans le RSU de 2022 que les journées d'absence sont décomptées en jours calendaires pour respecter les saisies réalisées dans les logiciels de paie.

Selon les données transmises par la commune et d'après les calculs établis¹², le taux d'absentéisme pour maladie et congé maternité, paternité, adoption, tous personnels confondus, a évolué à la hausse entre 2019 et 2021, passant de 13,4 % à 18,9 % dans le contexte de la crise sanitaire. Ce taux était donc très supérieur à la moyenne nationale observée dans les collectivités territoriales de 9,6 % en 2021 selon l'institut SOFAXIS¹³.

Toutefois, il a diminué en 2022 pour s'établir à 15,30 % d'après les calculs réalisés à partir des données transmises par la commune. Le RSU 2022 indique quant à lui un taux d'absentéisme

¹² La méthode de calcul retenue est la suivante : nombre de journées d'absence ouvrées x 100 / (ETP x nombre de jours ouvrés sur la période).

¹³ Ce taux calculé sur un échantillon d'agents affiliés à la CNRACL tient compte de toutes les natures d'absence au travail pour raison de santé (maladie ordinaire, maternité, longue maladie/longue durée et accident du travail).

global (toutes absences y compris maternité, paternité) en 2022 de 10,92 % pour l'ensemble des agents permanents.

Il convient de souligner que le taux d'absence pour longue maladie est élevé sur la période, supérieur à 1 000 jours, et concerne quatre agents titulaires.

Le taux d'absence restreint aux absences pour maladie ordinaire était de 12,20 % en 2021.

Le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) a été mis à jour en 2022 pour l'ensemble des sites de la commune mais il n'avait pas été mis à jour depuis 2017. L'ordonnateur a précisé dans sa réponse aux observations provisoires que ce document avait fait l'objet d'une mise à jour en mars 2024.

La chambre invite la commune à mettre à jour annuellement son DUERP et à renforcer les mesures de prévention en matière d'absentéisme.

6.3 Le régime indemnitaire des agents

La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) s'est déroulée en deux temps. L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) a été mise en place au 1^{er} juillet 2017 par délibération du 22 juin 2017 et le complément indemnitaire annuel (CIA) a quant à lui été instauré à compter du 1^{er} juillet 2018.

Certains cadres d'emploi de la filière médico-sociale et de la filière culturelle (bibliothécaires et assistants de conservation du patrimoine) ont conservé des primes et indemnités jusqu'en 2021 ou 2022 alors que le RIFSEEP était déjà applicable à ces cadres d'emploi. Les montants d'IFSE applicables ont été modifiés à compter de 2021.

Les taux de nouvelle bonification indiciaire (NBI) appliqués n'appellent pas d'observation.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 Observations générales

Quelques marchés ont été ciblés dans le contrôle des conditions de passation des marchés de la commune.

Le marché de travaux de la médiathèque et de la cuisine centrale notamment a été examiné et ses modalités de passation et d'exécution n'appellent pas d'observation.

La commune dispose d'un règlement interne des achats qui rappelle les procédures et seuils applicables par type de marché.

Ce document n'a pas de réelle portée opérationnelle dans la mesure où il comporte seulement un rappel relativement succinct de la réglementation.

L'établissement d'une nomenclature des achats et d'un recensement des besoins permettrait une meilleure anticipation et une plus grande fiabilité dans la computation des seuils.

7.2 Marché de remplacement du personnel communal : Cursus (2018-2021)

7.2.1 Principe et passation

La commune a conclu en 2018 un marché de service avec l'association « Cursus ». Cette association située à Elbeuf met à la disposition des particuliers et des associations locales ou des entreprises du personnel pour réaliser de petits travaux, des tâches ménagères ou des services d'aide à la personne.

Le marché a pour objet de confier à des personnes en marge du monde du travail des activités d'utilité sociale.

Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) précise qu'il s'agit de « prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi dans le cadre d'activités d'utilité sociale axées sur le remplacement de personnel dans les services d'hygiène, de la restauration collective, le service Éducation et de la Petite Enfance ».

Les personnels sont des salariés de l'association.

S'agissant des modalités de passation, celles-ci apparaissent conformes aux exigences réglementaires. L'offre a été publiée sur le « profil acheteur » de la commune et au BOAMP¹⁴ le 9 avril 2018. La date de remise des offres était fixée au 27 avril 2018. L'association « Cursus » est la seule à avoir répondu à la consultation.

Le montant de l'acte d'engagement est de 52 364 € par an et le tarif horaire indiqué dans le détail quantitatif estimé (DQE) de 19,76 € par heure effectuée.

Concernant l'exécution, des tableaux de suivi annuel, établis par le service des finances et de la commande publique, permettent de retracer le nombre d'heures de remplacement effectuées chaque mois par service et par poste et le coût associé. Ils indiquent aussi la répartition des heures effectuées selon le motif conduisant à la réalisation de ces heures (remplacements, missions régulières ou surcroît de travail).

Le calendrier des remplacements effectués en 2019 montre que plusieurs remplacements sont des renforts de missions régulières effectués durant toute l'année, à quelques semaines près. Il s'agit en particulier des renforts au complexe sportif. En 2019, hormis les vacances d'été et certaines semaines de vacances scolaires, deux personnes ont effectué chaque semaine des remplacements au complexe sportif pour des tâches de nettoyage et d'entretien, l'une principalement entre janvier et juin et l'autre principalement entre septembre et décembre. Il s'agit également des heures effectuées au centre technique municipal.

¹⁴ BOAMP = bulletin officiel des annonces des marchés publics.

Les remplacements qualifiés de « mission régulière » au complexe sportif représentent près de 900 heures en 2018, environ 730 heures en 2019 et 275 heures en 2020.

7.2.2 Analyse du caractère régulier

Or, l'article L. 1251-60 du code du travail prévoit que les personnes morales de droit public, dont les collectivités font partie, peuvent recourir à un salarié en mission de travail temporaire seulement pour un remplacement momentané d'un agent en raison d'un congé maladie, maternité, parental, ou de présence parentale, d'un passage provisoire à temps partiel, en cas de vacance temporaire d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu, d'accroissement temporaire d'activité ou de besoin occasionnel ou saisonnier.

Dans le cas du complexe sportif, le recours au personnel de l'association ne visait pas à assurer le remplacement d'un agent temporairement absent mais constitue, selon les informations transmises par la commune, une solution offrant une certaine souplesse par rapport aux horaires associés aux tâches de nettoyage et d'entretien.

Concernant la durée du marché, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) stipule, dans son article 2, que la durée du marché est de 12 mois à partir de la notification d'attribution, qu'il y a deux reconductions tacites et qu'« *à l'issue de la dernière reconduction, plus aucune nouvelle commande ne pourra être réalisée en exécution de cet accord-cadre* ».

Toutefois, alors que le marché, notifié le 20 juin 2018 a pris fin le 20 juin 2021, des prestations continuent à être effectuées depuis cette date par l'association pour le compte de la commune, sans cadre juridique.

Les prestations effectuées par l'association en dehors de la passation d'un marché représentent un montant de 20 770 € entre septembre et décembre 2021, de 55 985 € sur l'année 2022 et d'environ 13 000 € pour l'année 2023 (entre janvier et novembre). Le seuil de 40 000 € pour les marchés de service a donc été dépassé sur l'année 2022.

La commune n'a pas passé de nouveaux marchés, estimant que les prestations représenteraient, sur les années suivantes, un coût inférieur au seuil des 40 000 € HT pour les marchés de service.

Entre 2022 et 2023, la commune a réduit le recours au personnel de cette association et une délibération de mai 2023 relative au recrutement d'agents sur un emploi non permanent suite à un accroissement temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité a été votée pour permettre le recrutement de contractuels, notamment pour assurer des heures d'entretien en renfort dans les écoles ou le complexe sportif, missions pour lesquelles le personnel de l'association « Cursus » était sollicité.

À la suite de la recommandation de la chambre la commune a indiqué avoir cessé tout recours au personnel de l'association notamment sur le complexe sportif pour se mettre en conformité avec les dispositions de l'article L. 1251-60 du code du travail.

ANNEXE

Glossaire

Sigle	Signification
<i>ANRU</i>	Agence nationale pour la rénovation urbaine
<i>ASA</i>	Autorisation spéciale d'absence
<i>BOAMP</i>	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
<i>BFR</i>	Besoin en fonds de roulement
<i>CA</i>	Conseil d'administration
<i>CAE</i>	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
<i>CAF</i>	Capacité d'auto-financement
<i>CAP</i>	Commission administrative paritaire
<i>CCAP</i>	Cahier des clauses administratives particulières
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CCTP</i>	Cahier des clauses techniques particulières
<i>CDL</i>	Conseiller aux décideurs locaux
<i>CET</i>	Compte épargne temps
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CHSCT</i>	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
<i>CIA</i>	Complément indemnitaire annuel
<i>CNFPT</i>	Centre national de la fonction publique territoriale
<i>COPIL</i>	Comité de pilotage
<i>CRC</i>	Chambre régionale des comptes
<i>CST</i>	Comité social territorial

Sigle	Signification
<i>CT</i>	Comité technique
<i>DGS</i>	Directeur/Directrice général(e) des services
<i>DIE</i>	Direction de l'immobilier de l'État
<i>DQE</i>	Détail quantitatif estimatif
<i>DRFIP</i>	Direction régionale des finances publiques
<i>DSC</i>	Dotation de solidarité communautaire
<i>DUERP</i>	Document unique d'évaluation des risques professionnels
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>IFSE</i>	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
<i>LDG</i>	Lignes directrices de gestion
<i>NBI</i>	Nouvelle bonification indiciaire
<i>NPNRU</i>	Nouveau programme national de renouvellement urbain
<i>OPCU</i>	Ordonnancement pilotage et coordination urbaine
<i>PEC</i>	Parcours emploi compétences
<i>PPI</i>	Plan pluriannuel d'investissement
<i>QPV</i>	Quartier prioritaire de la ville
<i>RAR</i>	Restes à réaliser
<i>RH</i>	Ressources humaines
<i>RIFSEEP</i>	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
<i>RNA</i>	Rouen Normandie aménagement
<i>RSU</i>	Rapport social unique
<i>SGC</i>	Service de gestion comptable
<i>UCPR</i>	Unité centrale de production des repas



« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Normandie

21 rue Bouquet

CS 11110

76174 ROUEN Cedex

Tél. : 02 35 07 92 00

www.ccomptes.fr/fr/crc-normandie