



Lyon, le 9 février 2015

La présidente

N° D150430

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D143881 du 9 décembre 2014

P.J. : 1

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Jonage au cours des exercices 2007 à 2013.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur régional des finances publiques du Rhône.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Monsieur Lucien BARGE
Maire de la commune de Jonage
Hôtel de ville
Place du Général de Gaulle
69330 JONAGE

Catherine de Kersauson

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA
RÉPONSE**

Commune de Jonage
(Rhône)

Exercices 2007 à 2013

Observations définitives
délibérées le 12 novembre 2014

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	<u>6</u>
2-	<u>LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION DONNEE PAR LES DOCUMENTS BUDGETAIRES</u>	<u>7</u>
2.1-	La tenue de la comptabilité d'engagement et le rattachement des charges à l'exercice	7
2.1.1-	La tenue de la comptabilité d'engagement	7
2.1.2-	Le rattachement des charges à l'exercice	8
2.2-	Le suivi de l'intégration des travaux	8
2.3-	Le suivi du patrimoine et les écritures de cession	8
2.4-	La fiabilité des annexes aux documents budgétaires	9
3-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	<u>10</u>
3.1-	L'autofinancement	11
3.2-	Le financement des investissements	12
3.3-	L'impact du programme d'investissement sur la dette et la trésorerie	13
3.3.1-	L'absence de programmation pluriannuelle des investissements et de plan de financement	13
3.3.2-	Une situation financière fragilisée depuis 2012	13
3.3.3-	Une information minimale au conseil municipal	15
3.4-	Les marges de manœuvre	15
3.5-	Le budget 2014	16
4-	<u>LA GESTION BUDGETAIRE</u>	<u>17</u>
4.1-	Les restes à réaliser en recette d'investissement	17
4.2-	Les conséquences sur le déficit de la commune	18
4.3-	L'exécution du budget	19
4.3.1-	Le calendrier budgétaire et l'affectation du résultat	19
4.3.2-	L'exécution des recettes et des dépenses réelles	20
5-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	<u>21</u>
5.1-	Les dépenses de personnel	21
5.2-	Les conditions d'emploi des agents non-titulaires	22
6-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>23</u>
6.1-	Le régime de délégation	23
6.1.1-	Les dispositions applicables	23
6.1.2-	L'examen des délégations en matière de marchés et de l'information transmise ...	24
6.2-	La gestion des marchés à procédure adaptée	25
6.2.1-	Les règles et principes applicables	25
6.2.2-	Les procédures internes en matière de passation	26
6.3-	L'examen des marchés de réhabilitation d'un local communal et de construction de la médiathèque en 2012	29
6.3.1-	Le marché d'extension d'un local communal : une analyse des offres discutable .	29
6.3.2-	Le marché de construction de la médiathèque : l'absence de contrôle des prestations du maitre d'œuvre	30
6.4-	Une redéfinition nécessaire de la pondération des critères de choix adaptée à la volonté affirmée de maîtrise des coûts.	31

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône Alpes a examiné la gestion de la commune de Jonage de 2007 à 2013. Ses observations portent sur la fiabilité des comptes, l'analyse financière et la gestion budgétaire, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

La situation financière de la commune très fragilisée à la fin de l'exercice 2013 impose une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement et un report des investissements. Cette situation résulte d'une politique d'investissement ambitieuse conduite sans plan de financement et dans des conditions d'information peu transparentes, notamment sur le plan budgétaire. A compter de 2012, la commune a pallié les tensions sur la trésorerie en ayant recours successivement à plusieurs concours bancaires à court terme, dans des conditions non-conformes à l'objet de ces instruments financiers et aux prescriptions budgétaires et comptables. Alors que les lignes de trésorerie souscrites en 2012 et 2013 n'étaient toujours pas soldées, deux nouveaux contrats ont été signés en mars 2014. La chambre note toutefois que le rétablissement de la situation financière a été engagé au budget primitif 2014, avec un effort important de réduction des dépenses. Cet effort devrait être poursuivi sur la durée afin de retrouver une marge de manœuvre financière, à moins que la commune n'encaisse les surplus de recettes attendues, en provenance notamment de la ZAC des Gaulnes.

Le cycle budgétaire a été fortement affecté par les inscriptions insincères des produits de cession, à la fois au budget primitif et en restes à réaliser. La surévaluation des restes à réaliser a masqué le déficit récurrent de la commune depuis 2010, en même temps qu'elle a faussé l'appréciation du besoin de financement de la section d'investissement et l'affectation du résultat. Ainsi en 2012, un arrêté des comptes sincère aurait justifié la saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État pour déficit supérieur à 10 %. En 2013, le compte administratif fait ressortir un déficit moins important, mais encore supérieur à 5 %.

Si les pratiques comptables de la collectivité respectent les prescriptions de l'instruction M14, la collectivité devrait toutefois améliorer la tenue de sa comptabilité d'engagement des dépenses de fonctionnement.

En matière de ressources humaines, la gestion des agents non-titulaires apparaît conforme aux prescriptions en vigueur, à l'exception des contrats de recrutement du collaborateur de cabinet. Le constat d'un absentéisme important pour maladie ordinaire devrait inciter la collectivité à renforcer ses contrôles et au besoin, à revoir les modalités du régime indemnitaire en cas d'absence.

En dépit de progrès substantiels liés à la création d'un service de la commande publique en 2007, les procédures mises en œuvre dans ce domaine restent trop peu formalisées et exposent la commune à des risques juridiques. En dehors de la passation, le circuit de la commande publique doit être mieux encadré, de la phase d'enregistrement des offres à l'analyse et l'attribution. Le maire devrait mieux rendre compte de l'exercice des délégations qui lui ont été consenties par le conseil municipal. La chambre recommande par ailleurs à la commune de se doter d'une commission en charge de l'examen et de l'attribution des marchés à procédure adaptée, qui représentent près de 95 % des dépenses de commande publique. Dans ses relations avec les tiers, la commune doit porter une attention plus grande au contrôle des prestations conduites par ses maîtres d'œuvre, au besoin en associant davantage ses services techniques à l'analyse des offres produites. La chambre recommande à la commune d'adapter ses critères à l'objet des marchés et d'entamer une réflexion sur leur pondération.

RECOMMANDATIONS

Recommandations n° 1 :

Sur le plan comptable et budgétaire, adopter un guide interne de procédure.

Recommandations n° 2 :

En matière de gestion des ressources humaines, engager une réflexion sur le traitement de l'absentéisme.

Recommandations n° 3 :

En matière de marchés publics, mettre en place une commission en charge de la sélection des candidats et des offres pour tous les achats passés en procédure adaptée.

Recommandations n° 4 :

En matière de marchés publics, veiller au respect des critères de pondération et engager une réflexion sur leur adaptation à l'objet des marchés.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Jonage pour les exercices 2007 à 2013. Les données ont été actualisées jusqu'en mars 2014.

Le contrôle a été engagé par lettre de la présidente de la chambre en date du 12 février, adressée à M. Lucien BARGE, maire de la commune et seul ordonnateur sur la période sous revue.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la situation financière ;
- ♦ les dépenses de personnel ;
- ♦ la commande publique.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 mai 2014 avec M. BARGE, maire de la commune, en présence de Mlle TOURON, directrice générale des services. Lors de sa séance du 10 juin 2014, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 17 juillet à Lucien BARGE et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné la réponse écrite, la chambre, lors de sa séance du 12 novembre a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située dans l'est lyonnais, la commune de Jonage compte 5 836 habitants. En raison de la situation de la commune au regard des infrastructures de l'agglomération (proximité de l'aéroport St Exupéry, rocade est et autoroute A43, tramway T3) et dans le prolongement de la ZI de Meyzieu-Jonage, la communauté urbaine a entrepris en 2006 la construction de la ZAC des Gaulnes, espace d'une surface de 120 hectares destiné à accueillir des activités économiques diversifiées (tertiaires, industrielles ou scientifiques). Rattachée à l'origine au département de l'Isère, la commune de Jonage a été intégrée au département du Rhône en 1968. Elle est membre de la communauté urbaine de Lyon. La commune supporte de nombreuses contraintes urbanistiques, en raison notamment du plan d'exposition au bruit (PEB) lié à la présence de l'aéroport de Saint-Exupéry¹. Elle compte, parmi ses atouts, le parc naturel périurbain de Miribel-Jonage qui offre un espace naturel préservé de 2 200 hectares situé à moins de 15 km du centre de Lyon et dont la gestion est assurée par le SYMALIM.²

La commune dispose d'un niveau d'infrastructure très supérieur à celui des communes de même strate, en particulier dans les domaines sportifs et culturels (médiathèque, salle multisports...).

¹Le Plan d'Exposition au Bruit (PEB) est un document prévu par la loi 85-696 du 11 juillet 1985 qui régit l'urbanisme au voisinage des aéroports de façon à ne pas exposer de nouvelles populations aux nuisances sonores. Il délimite les zones voisines des aéroports à l'intérieur desquelles la construction de logements est limitée ou interdite, en tenant compte des spécificités du contexte préexistant.

² Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du grand parc Miribel-Jonage.

2- LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE L'INFORMATION DONNEE PAR LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

L'examen de la fiabilité des comptes a porté sur un échantillon de procédures comptables mises en œuvre par la collectivité, parmi lesquelles la tenue de la comptabilité d'engagement, le suivi de l'intégration des travaux, l'apurement des comptes d'imputation provisoire, et les écritures de cession.

2.1- La tenue de la comptabilité d'engagement et le rattachement des charges à l'exercice

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que : « *L'engagement est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encounter une obligation de laquelle résultera une charge* ». La tenue de la comptabilité des engagements est de la responsabilité du maire selon l'article L. 2342-2 du CGCT. L'article D. 2342-10 du même code ajoute que les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative. Ce principe est repris dans l'instruction budgétaire et comptable M14 qui rappelle que : « *L'ordonnateur est chargé d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses.* » L'engagement comptable est donc préalable ou concomitant à l'engagement juridique. Selon les termes du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, cet engagement « *doit rester dans la limite des autorisations budgétaires données par l'assemblée (budget, autorisations de programme, autorisations d'engagement) et demeurer subordonné aux autorisations, avis et visas prévus par les lois et règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics* »³.

Le Comité national de fiabilité des comptes locaux rappelle que la comptabilité d'engagement doit permettre « *à tout moment* » de connaître notamment les dépenses et les recettes effectivement réalisées, en distinguant, en fonctionnement, les mandats et les titres émis pour rattachement ». Les dépenses pour lesquelles le service a été fait au 31 décembre mais dont la facture n'est pas parvenue à cette date ni au cours de la journée complémentaire doivent être rattachées à l'exercice. Les communes de 3 500 habitants et plus rattachent à l'exercice concerné toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles les pièces justificatives correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises à l'issue de la journée complémentaire.

2.1.1- La tenue de la comptabilité d'engagement

La tenue de la comptabilité d'engagement est plutôt satisfaisante, la collectivité étant en mesure d'éditer un état fiabilisé des dépenses engagées en cours d'exercice, notamment en investissement. Les processus de dépenses ne sont toutefois pas décrits au sein d'un guide interne ou de fiches de procédures.

En matière de dépenses de fonctionnement, la tenue de la comptabilité d'engagement est moins assurée, la collectivité ne constatant que peu d'engagement juridique et n'émettant des mandats qu'à réception des factures. Or, l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour application des articles L. 2342-2, L.3341-1 et L.4341-1 du code général des collectivités territoriales, prévoit que « *la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice* ».

³ Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « *L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.* »

Par ailleurs, la procédure de paiement sans mandatement préalable, mise en œuvre à l'initiative du comptable, n'empêche pas l'engagement de la dépense puisqu'elle est par nature répétitive et donc que son montant peut être encore mieux évalué et prévu.

2.1.2- Le rattachement des charges à l'exercice

Le rattachement des charges ne peut être correctement évalué que si, conformément à l'article D. 2342.10 du CGCT « *les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont consignées dans la comptabilité administrative* ». Le rattachement nécessite ainsi la constatation du service fait dans la comptabilité d'engagement de la collectivité.

La collectivité n'a pas défini de seuil de dépenses significatif afin de borner sa pratique des rattachements en fin d'exercice, laquelle n'a de surcroît été mise en œuvre que de manière tardive et progressivement, à partir de 2010. Le tableau ci-après mentionne les montants rattachés et payés en journée complémentaire entre 2010 et 2013 :

Année	Rattachement charges(1) en N	Journée Complémentaire(2) en N+1	(1)+(2)	% (1) + (2) / dépenses de l'année
2010	32 413,43	103 345,53	135 758,96	2,34%
2011	23 490,09	108 520,65	132 010,74	2,27%
2012	1 409,72	74 819,59	76 229,31	1,28%
2013	1 291,68	80 257,68	81 549,36	1,52%

(Source : commune de Jonage)

La baisse des montants payés en journée complémentaire et rattachés en 2012 et 2013 atteste d'une mise en œuvre partielle au titre de ces exercices. Une partie des factures n'a ainsi pas été rattachée mais payée après la journée complémentaire. Cette pratique non-conforme a concerné aussi plusieurs prestations en 2011, notamment des frais de fêtes et cérémonies. Au regard de l'usage que la commune fait de la journée complémentaire, les montants rattachés demeurent faibles. La mise en œuvre des rattachements constitue toutefois une bonne pratique qui devrait être consolidée, et dont les modalités devraient être transcrites au sein d'un règlement financier.

2.2- Le suivi de l'intégration des travaux

Les opérations de travaux en cours sont portées au solde débiteur du compte 23. Une fois achevés, la commune doit procéder à l'intégration de ces travaux au sein de son patrimoine en transférant les dites-opérations à un compte définitif d'immobilisations.

La commune procède régulièrement à des opérations de régularisation, ainsi que l'attestent les opérations créditrices du compte en 2009 et 2011. Un montant relativement important de travaux reste toutefois à intégrer au 31 décembre 2013.

2.3- Le suivi du patrimoine et les écritures de cession

La commune de Jonage dispose d'un patrimoine relativement important en termes de terrains et de bâtis. De nombreux équipements ont été construits depuis 2007, dont un gymnase et une médiathèque.

La commune a conduit entre 2007 et 2013 une politique active de cessions et d'acquisitions de terrains ou d'emprises. Le tableau ci-après présente les montants des produits de cession et le coût des acquisitions sur la période :

Exercice	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Produit des cessions (1)	19 000	92 438	161 401	6 269	683 951	332 310	392 000	<u>1 687 369</u>
Prix des acquisitions (2)	906 250	/	426 700	967 648	181 349	554 800	419 100	<u>3 455 847</u>
Solde 1-2	-887 250	-92 438	-265 299	-961 379	457 602	-222 490	-27 100	- 1 768 478

(Données : commune de Jonage)

Dans le cadre de l'examen de la fiabilité des comptes, la chambre a examiné les opérations de cessions conduites par la commune sur la période 2008-2013. Ces opérations s'analysent comme des opérations de cession à titre onéreux classiques, pour un montant égal à la valeur vénale du terrain ou des immobilisations.

De manière générale les écritures comptables sont bien passées par les services de la commune, à l'exception de l'année 2013. Au surplus, les annexes des documents budgétaires sont incomplètes, en particulier au titre des exercices 2010, 2011, 2012 et 2013. L'ordonnateur s'est engagé lors de l'instruction à régulariser ces écritures en 2014.

2.4- La fiabilité des annexes aux documents budgétaires

L'instruction budgétaire et comptable M14 fixe les dispositions applicables à la présentation des documents budgétaires, et en particulier celles relatives aux annexes au budget primitif et au compte administratif. La chambre a examiné la fiabilité des annexes sur la base d'un sondage concernant l'information sur l'état de la dette (annexes A2-X), du personnel (annexe C1.1), l'information relative aux décisions en matière de contributions directes (annexe D1).

Concernant l'information sur les états de la dette : De manière générale, les états de la dette sont bien renseignés, au budget primitif comme au compte administratif. La commune n'a pas renseigné en 2011 l'annexe prévue au compte administratif relative aux opérations de refinancement, mais ce manquement est dû à une erreur d'imputation comptable⁴. L'annexe A2-7 « Etat de la dette-Crédits de trésorerie » est bien renseignée en 2012 et fait état de la mobilisation de 250k€ de crédits de trésorerie non soldés en fin d'exercice.

Concernant les décisions en matière de taux contributions directes (annexe D1) : Cette annexe, la même au budget primitif et au compte administratif permet d'informer le conseil municipal sur les éléments constituant la fiscalité ménage perçue par la collectivité. C'est ainsi qu'il est spécifié les montants des « Bases notifiées (si connues à la date de vote) » qui par application des taux permet de calculer le montant à percevoir (budget primitif) ou le montant perçu (compte administratif). Pour le budget primitif, l'Etat transmet en début d'année un document pour permettre à la commune de préparer son budget, ou de l'ajuster si elle l'a déjà voté. En fin d'année, l'Etat envoie un autre document qui détaille les bases et produits réellement perçus par la collectivité. La collectivité n'utilise pas ce dernier document pour mettre à jour l'annexe D1 au compte administratif, ce qui améliorerait l'information transmise.

Concernant l'information sur l'état du personnel (annexe C1.1) : L'état du personnel C.1.1 permet de déterminer le nombre d'agents employés par la commune ou l'établissement en distinguant les fonctionnaires selon le cadre d'emploi (filière administrative, technique, sociale, sportive...) et les agents contractuels. L'instruction M14 précise que « Cet état,

⁴ L'annexe A2-6 « Etat de la dette- Remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement » n'a pas été renseignée alors même que la commune a refinancé 4 emprunts en 2011.

obligatoire pour l'information du conseil municipal, reclasse le personnel en place entre les différentes filières de la fonction publique territoriale (...) Pour le personnel non titularisé, il mentionne les conditions de rémunérations et la justification du contrat au regard des textes ». Les grades et les emplois sont désignés conformément à une circulaire⁵ de 1995. Cette annexe permet d'indiquer aux élus et aux citoyens, dans sa première partie (C1 – ETAT DU PERSONNEL AU 1/1/N ou au 31/12/N GRADES OU EMPLOIS), sur quels effectifs budgétaires repose la masse salariale (chapitre 012)⁶ ainsi que le nombre de postes effectivement pourvus⁷ et ce quel que soit le type de poste, permanent ou pas. Dans une deuxième partie⁸ (C1 – ETAT DU PERSONNEL AU 1/1/N ou au 31/12/N AGENTS NON TITULAIRE), cette annexe informe enfin sur le nombre d'agents non titulaires (ou d'un autre statut) employés par la collectivité sur les postes pourvus, y compris les collaborateurs de cabinet, le motif du contrat ainsi que sur la nature et le niveau de rémunération de ces contrats.

La commune ne se conforme pas à ces prescriptions : seuls les agents titulaires sont recensés dans la première partie de l'annexe, le deuxième état annexe spécifique sur les agents non titulaires ou d'un autre statut n'est pas renseigné. La ville n'utilise pas la maquette de l'annexe telle qu'elle est jointe à l'instruction M14. Celle-ci prévoit en effet en première partie une présentation des postes budgétés et pourvus, sans distinction à partir du statut des personnels et incluant notamment les collaborateurs de cabinet et les rémunérations versées aux agents. En l'état, au regard de l'annexe utilisée par la ville, il n'est pas possible de déterminer par rapport à la masse salariale (chapitre 012) combien de postes (tous statuts confondus) sont réellement prévus, pourvus et réalisés budgétairement. L'information transmise apparaît donc comme incomplète.

Les pratiques comptables de la collectivité sont conformes aux prescriptions de l'instruction M14. Le suivi de l'intégration des travaux, les écritures de cession, et de manière plus large le suivi patrimonial sont globalement satisfaisants. La collectivité devrait toutefois améliorer la tenue de sa comptabilité d'engagement, en particulier pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, qui devraient faire l'objet d'un suivi plus systématique. La rédaction d'un document interne permettrait de fixer les principales procédures en vigueur et de définir en matière de rattachement un seuil significatif. La fiabilité des principales annexes aux documents budgétaires est satisfaisante, à l'exception de celle relative à l'état du personnel qui doit être complétée, en particulier dans sa partie portant sur les agents non-titulaires. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser un guide interne afin de préciser les procédures en vigueur. La chambre prend par ailleurs acte que l'annexe sur l'état du personnel a été en partie complétée dans le budget primitif 2014 et le compte administratif 2013.

3- LA SITUATION FINANCIERE

Sur le plan des risques externes, la commune n'a garanti aucun emprunt, ne dispose pas de délégation de service public ni de participation en capital dans un organisme externe (société d'économie mixte ou société publique locale). Elle ne fait ainsi face à aucun engagement potentiel hors-bilan. Un contrat de crédit-bail a été signé pour la construction d'une caserne de gendarmerie dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002. Cet engagement n'appelle pas de remarque particulière.

⁵ Circulaire n° NOR/INT/B/95/00 102/c du 23 mars 1995.

⁶ Postes déjà créés par le conseil ou prévision de postes à créer par le conseil municipal dont les crédits sont inscrits au budget.

⁷ Soit par un agent titulaire, soit par un agent non titulaire ou soit par un agent sous autre statut.

⁸ Dénommée « AUTRES ELEMENTS D'INFORMATIONS ETAT DU PERSONNEL AU 1/1/N ou 31/12/N ».

3.1- L'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) représente l'excédent des produits courants sur les charges courantes de la section de fonctionnement, hors produits et charges financières ainsi qu'exceptionnelles. La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'excédent du fonctionnement utilisable pour financer l'investissement. Une fois déduit de la CAF brute l'amortissement du capital de la dette, on obtient la CAF nette disponible ou épargne nette qui va permettre de financer les dépenses d'équipement de la commune. L'indicateur de CAF brute tient compte de l'ensemble des charges et des produits réels alors que le niveau de CAF nette doit être interprété avec prudence car il peut être influencé par une politique d'endettement qui permet momentanément d'alléger la charge de remboursement de la dette en capital. Le tableau ci-après présente l'évolution des indicateurs d'EBF et de CAF brute entre 2009 et 2013 :

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Excédent brut de fonctionnement	758 055	965 148	1 103 205	1 045 541	1 083 662
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,9%</i>	<i>18,9%</i>	<i>20,8%</i>	<i>19,2%</i>	<i>19,2%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-375 394	-364 038	-371 999	-356 823	-363 707
+/- Autres produits et charges excep. réels	-1 506	217 336	73 731	7 744	0
= CAF brute	381 154	818 446	804 937	696 462	719 955
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,0%</i>	<i>16,1%</i>	<i>15,2%</i>	<i>12,8%</i>	<i>12,8%</i>

Sources : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de la collectivité

La commune dégage un niveau de CAF brute satisfaisant, ce qui témoigne globalement d'une évolution des charges inférieure à celle des produits. L'évolution des produits est portée par des rentrées fiscales dynamiques, majorées par la hausse des taux en 2009, ainsi que par l'apport de recettes exceptionnelles⁹. Hors ces éléments exceptionnels, elle reste supérieure à 700 000€ en moyenne depuis 2011.

Cette capacité d'autofinancement subit deux facteurs principaux de dégradation : des frais financiers relativement substantiels sur toute la période sous revue, et la hausse des charges de personnel en 2012. Le remboursement des frais financiers d'emprunt, qui représentent en 2013 encore plus de 30 % de l'excédent de fonctionnement, minore la capacité d'autofinancement, leur importance étant en lien avec l'endettement assez élevé de la commune. Si les charges à caractère général apparaissent maîtrisées, les charges de personnel évoluent à un rythme supérieur à 4 % par an. En 2012, la hausse de ce poste de dépenses, conjuguée à un certain tassement des rentrées de recettes, explique la baisse sensible de la CAF.

⁹ Recettes exceptionnelles encaissées suite à un remboursement d'assurance suite à dégâts (incendie du gymnase Agora) en 2010.

Avec une évolution des charges inférieure à celle des produits depuis 2009, l'équilibre financier structurel de la commune est sain, ce qui lui permet de dégager une capacité d'autofinancement satisfaisante, majorée par la hausse des taux de fiscalité en 2009 et par l'encaissement de recettes exceptionnelles, notamment en 2010. Cette capacité subit toutefois deux facteurs de dégradation. La commune supporte un montant relativement substantiel de frais financiers, en lien avec un niveau d'endettement en hausse constante depuis 2009. Les charges de personnel ont connu une hausse sensible en 2012. Depuis 2009 elles évoluent à un rythme supérieur à 4 %. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé avoir engagé une réorganisation des services afin de contenir la masse salariale à son niveau de 2013.

3.2- Le financement des investissements

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité, hors emprunt, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la CAF disponible (ou nette) ainsi que les autres ressources d'investissement : FCTVA, subventions, cessions d'actifs etc. Le tableau ci-dessous présente le détail des principales masses rentrant dans la composition du financement propre (hors détail des produits et recettes d'ordre et intérêts courus non-échus). Les produits de cession en 2013 apparaissent pour leur montant corrigé :

en €	2009	2010	2011	2012	2013
CAF brute	381 154	818 446	804 937	696 462	719 955
- Annuité en capital de la dette	560 255	978 459	1 262 209	176 636	184 583
= CAF nette ou disponible (C)	-179 100	-160 013	-457 272	519 826	535 372
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	11 663	10 556	10 703	8 790	12 527
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	335 776	101 713	198 864	329 963	279 633
+ Subventions d'investissement reçues	28 750	287 000	163 571	127 411	231 246
+ Produits de cession	167 381	1 005 555	616 177	324 702	915 523*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	543 570	405 538	989 316	790 865	1 069 763
= Financement propre disponible (C+D)	364 469	1 404 823	532 044	1 310 692	1 974 301
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>32,5%</i>	<i>59%</i>	<i>21,8%</i>	<i>54,6%</i>	<i>89,7%</i>
- Dépenses d'équipement	1 121 640	2 114 887	2 442 923	2 400 404	2 201 404
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	4 646	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-900	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-761 817	-870 077	-1 910 879	-1 088 812	-227 103
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	841 000	1 829 000	1 675 172	0	135 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	79 183	958 923	-235 707	-1 088 812	-92 103

Sources : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de la collectivité

La CAF nette est négative jusqu'en 2011, du fait du remboursement d'une annuité en capital élevée en lien avec le fort endettement de la commune et une opération de refinancement (remboursement anticipé de capital en 2011) pour plus de 800 k€. Cette opération de remboursement anticipé, neutre au niveau du stock de dette, a toutefois été conduite de manière inopportune, au moment où la commune faisait face à un besoin de financement élevé du fait d'un pic d'investissement. Elle a été effectuée par le biais d'une opération de refinancement non renseignée dans les annexes budgétaires. De fait, elle a conduit la collectivité à mobiliser plus d'emprunt qu'il n'aurait été nécessaire si elle avait suivi le plan initial d'amortissement du capital de ses emprunts.

La restauration de la CAF nette à partir de 2012 est artificielle et ne résulte pas d'un désendettement réel mais de l'usage de lignes de trésorerie non soldées en fin d'exercice.

Sur toute la période, la commune a compensé l'impact négatif du remboursement de l'annuité en capital en mettant en œuvre un programme important de cessions pour plus de 2 M€¹⁰. Cet apport récurrent, par des recettes incertaines, a porté à la hausse le financement propre disponible qui a atteint un niveau moyen d'environ 885 k€. Hors produits de cession, le financement propre disponible moyen est d'environ 480 k€, un montant qui devrait représenter un solde de référence en termes de programmation pluriannuelle d'investissement vu le niveau d'endettement de la collectivité.

Les cessions n'ont toutefois pas été suffisantes pour limiter le recours à l'emprunt, pour plus de 4,4 M€ entre 2009 et 2013. En réalité, le recours à l'emprunt a été plus important si l'on inclut les lignes de trésorerie non soldées.

3.3- L'impact du programme d'investissement sur la dette et la trésorerie

3.3.1- L'absence de programmation pluriannuelle des investissements et de plan de financement

Entre 2007 et 2013, la commune a investi pour plus de 7 M€ dans des projets d'investissements divers dont les plus importants ont concerné des travaux de rénovation de la mairie (1,3 M€), la construction d'une salle multisports (537 k€), de la salle de gymnastique (1,8 M€) et de la médiathèque (1,1 M€).

Elle a aussi conduit une politique d'acquisition dynamique pour plus de 3,4 M€, concentrée sur la période 2009-2013 pour l'essentiel (environ 2,5 M€ d'acquisitions sur cette période). Les dépenses d'acquisitions n'ont pas été équilibrées par les produits des cessions réalisées sur la même période.

Entre 2007 et 2013, les dépenses d'équipement de la commune (acquisition de bâtiments et de terrains compris) ont représenté environ 11 M€, soit un volume annuel moyen très supérieur à la capacité de financement structurelle de la collectivité (moins de 500 k€/an). Elles ont de surcroît été plutôt concentrées en deuxième partie de mandat, à compter de 2010. Ainsi les travaux de construction de la salle multisport, de la salle de gymnastique et de la médiathèque (volume global d'environ 3,4 M€) n'ont pas remis en cause d'autres dépenses d'entretien ou de rénovation lancées sur la même période pour plus de 1,1 M€. Le projet de la médiathèque a par ailleurs été substantiellement revu à la hausse par rapport à l'enveloppe initiale, en cours de projet, notamment suite à la prise en compte d'un subventionnement possible par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), non consultée en amont.

A compter de 2012, cette absence de programmation pluriannuelle et de plan de financement a conduit à d'importants problèmes de solvabilité pour la commune alors que les mécanismes budgétaires d'alerte n'ont pas fonctionné, en raison de l'insincérité persistante des inscriptions de produits de cession en restes à réaliser en recettes.

3.3.2- Une situation financière fragilisée depuis 2012

Afin de faire face à ces dépenses d'équipements, la commune a dû recourir à partir de 2012 à trois lignes de trésorerie, lesquelles lui ont permis de contourner le recours nécessaire à l'endettement qui s'imposait du fait de l'importance de ce programme.

¹⁰ Incluant la recette exceptionnelle de 2013.

Une ligne de trésorerie constitue en effet un concours bancaire à court terme, qui ne peut pas être utilisé pour financer des dépenses d'équipements. Les lignes de trésorerie souscrites en 2012 et 2013 n'étaient toujours pas soldées au 15 mars 2014. Les marges payées sont relativement substantielles : T4M + 2,30 % pour la ligne souscrite en 2012 pour 250 k€, EONIA + 1,85 % et T4M + 2,70 % pour les deux lignes souscrites en 2013 pour 500 k€ et 250 k€. De surcroît, le non remboursement de ces lignes à l'échéance induit depuis le terme des pénalités financières pour la commune. Le financement de besoins récurrents et de court terme par des ressources ponctuelles et non renouvelables caractérise une situation financière dégradée.

Ces dépenses ont consommé l'intégralité des réserves financières de la commune entre 2011 et 2013. La trésorerie active, soit l'encaisse des fonds disponibles sur le compte du trésor hors remboursement des concours bancaires, est ainsi passée de 1,1 M € en 2011 à environ 380 k€ fin 2012 et environ 6 000 € fin 2013.

en €	2009	2010	2011	2012	2013
= Financement propre disponible (C+D)	364 469	1 404 823	532 044	1 310 692	1 974 301
- Dépenses d'équipement	1 121 640	2 114 887	2 442 923	2 400 404	2 201 404
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-761 817	-870 077	-1 910 879	-1 088 812	-227 103
Nouveaux emprunts de l'année	841 000	1 829 000	1 675 172	0	135 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	+79 183	+958 923	-235 707	-1 088 812	-92 103
Fonds de roulement net global au 31/12	255 586	1 214 509	978 802	-110 011	-202 114
- Besoin en fonds de roulement global	-697 573	-179 959	-122 392	-243 697	541 289
=Trésorerie nette	953 159	1 394 468	1 101 194	133 686	-743 403
Dont trésorerie active	953 159	1 394 468	1 101 194	383 686	6 597
Dont trésorerie passive	0	0	0	250 000	750 000

Source : chambre régionale des comptes

Les concours bancaires non soldés devraient être consolidés avec l'encours de dette de la commune pour donner une vision réelle de son niveau d'endettement :

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 600 789	7 451 330	8 032 487	7 856 751	7 807 167
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	17,32	9,10	9,98	11,28	6,28
Encours de dette du budget avec consolidation des Lignes de Trésorerie	6 600 789	7 451 330	8 032 487	8 106 751	8 807 167
Capacité de désendettement BP en années retraitée	17,32	9,10	9,98	11,64	7,08

Sources : chambre régionale des comptes

L'endettement consolidé réel est proche de 9 M€ en fin d'année 2013. Le rétablissement de la capacité d'autofinancement permet à la commune d'obtenir un ratio de désendettement d'environ 7 ans fin 2013, un niveau qui reste élevé mais inférieur à celui atteint en début de période qui était de plus de 17 ans.

En mars 2014, la commune a souscrit deux nouvelles lignes de trésorerie pour un montant de 497 000€ et 250 000€, portant potentiellement à terme l'endettement consolidé autour de 9,5 M€ et la capacité de désendettement à plus de 7,5 ans. Le conseil municipal a autorisé le maire à souscrire ces contrats, alors même qu'il n'apparaît pas, au regard des différents documents produits par la commune, que la réalité des difficultés rencontrées en matière de solvabilité ait été évoquée devant l'assemblée délibérante.

Cette situation appelle un redressement sensible des équilibres et une plus grande maîtrise des dépenses.

3.3.3- Une information minimale au conseil municipal

Le conseil municipal possède une compétence générale, comme le rappelle l'article L. 2121-29 du CGCT : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* (...) ». Le recours à l'emprunt relève de cette compétence générale du conseil qui doit être informé des modalités de recours à l'emprunt, c'est-à-dire de son affectation et de ses conditions financières essentielles : montant, type, conditions de taux, durée, modalités d'amortissement et conditions de sortie (remboursement anticipé etc.), tel que le rappelle la circulaire du 4 avril 2003¹¹. Dès lors, toute signature de contrat d'emprunt par le maire ne peut que procéder d'une délibération préalable du conseil municipal, revêtue du caractère exécutoire. Cette compétence peut être déléguée au maire, en tout ou partie, et pour la durée du mandat selon l'article L. 2122-22 du CGCT.

Au cas d'espèce, la compétence n'a pas été déléguée et le recours à l'emprunt et aux lignes de trésorerie est effectué par le conseil municipal qui délibère sur chaque emprunt, avant qu'il soit signé par le maire.

Les délibérations prises par le conseil sont conformes aux prescriptions du CGCT, en particulier car elles précisent les caractéristiques essentielles des emprunts que va souscrire la commune. Les délibérations autorisant le recours aux lignes de trésorerie ne mentionnent toutefois le plus souvent que la nécessité de faire face à « *des besoins momentanés de trésorerie* », alors même que ces besoins subsistent depuis février 2012 et que ces contrats ont servi à financer pour partie les dépenses d'équipement de la collectivité.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants doivent organiser dans les deux mois précédant l'adoption du budget un débat d'orientation budgétaire (DOB) qui porte sur les orientations générales du budget ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Le DOB, tenu dans des conditions fixées au sein du règlement intérieur, doit permettre à l'assemblée délibérante de déterminer les orientations à venir en termes de fonctionnement et d'investissement, de fiscalité et de recours à l'emprunt. Le débat est obligatoirement suivi d'une délibération qui prend acte de sa tenue. Sa préparation est assurée en amont par la communication d'une note de synthèse contenant les données essentielles permettant d'assurer une information suffisante des élus conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT.

La commune se conforme à ces dispositions. Le contenu de la note d'orientation est d'une qualité satisfaisante et dénote un effort d'information. Toutefois, les notes des débats 2012 à 2014 n'évoquent en aucune manière la fragilité de la situation financière de la collectivité.

Eu égard à la situation de la collectivité, la chambre relève ainsi que depuis 2012 les délibérations autorisant le recours à ces instruments financiers, ainsi que de manière plus générale les débats d'orientation, n'ont fourni aucune information sur les difficultés réelles de solvabilité rencontrées par la commune.

3.4- Les marges de manœuvre

Les collectivités disposent de trois sortes de marges de manœuvre en matière budgétaire : le recours à l'endettement, la fiscalité, la réduction des dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement.

¹¹ Circulaire NOR/LBL/B/03/10032/C relative aux régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers.

Les marges de manœuvre apparaissent contraintes en matière d'endettement et de fiscalité. La commune a atteint un point relativement haut en matière d'endettement, avec une capacité réelle de désendettement de 7 ans. Les taux d'imposition sont supérieurs à la moyenne de la strate et la collectivité les a déjà augmentés en 2009 :

Comparaison des taux	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taxe d'habitation								
taux communaux				16,12%	17%	17%	17%	17%
taux moyen de la strate					14,2%	14,3%	14,3%	14,4%
Foncier bâti								
taux communaux				19,70%	19,9%	19,9%	19,9%	19,9%
taux moyen de la strate					20,7%	20,9%	20,9%	20,8%
Foncier non bâti								
taux communaux				60,63%	61,63%	61,63%	61,63%	61,63%
taux moyen de la strate					57,1%	57,3%	58%	57,9%
Cotisation foncière des entreprises								
taux communaux						27,26%	27,26%	
taux moyen de la strate						/	/	

(Sources : chambre régionale des comptes)

A très court terme, une marge de manœuvre importante existe en termes de réduction des dépenses d'investissement. La commune a conduit une politique ambitieuse dans ce domaine depuis 2007, au regard des capacités de la collectivité. La restauration progressive de la capacité financière de la collectivité nécessite une pause dans le domaine des investissements, les équipements nouveaux étant par ailleurs susceptibles de générer des frais de fonctionnement non négligeables. La consolidation de la capacité d'autofinancement impliquerait également la poursuite des efforts engagés en matière de contrôle des dépenses de fonctionnement, et notamment des charges de personnel.

La poursuite de la politique conduite en matière de cessions, ainsi que l'encaissement de suppléments de recettes attendues de la ZAC du Velin en particulier, seraient de nature à accélérer la reconstitution des réserves financières de la commune. Afin d'éviter les tensions sur la trésorerie la commune devrait formaliser un plan pluriannuel d'investissement au sein duquel elle adosserait chacun de ses projets à des estimations de recettes certaines. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé attendre de cette ZAC plus de 1M€ de recettes annuelles et disposer de réserves foncières conséquentes.

3.5- Le budget 2014

L'examen du budget 2014 révèle un effort substantiel de réduction des dépenses d'investissement, ainsi qu'une maîtrise des dépenses de fonctionnement avec des baisses sensibles des charges à caractère général et de gestion courante. Ces mesures attestent de la volonté de la collectivité de restaurer sa situation financière.

Toutefois, le budget primitif ne prévoit pas dans sa section d'investissement les ressources nécessaires au remboursement des contrats de trésorerie non soldés, lesquels représentent une dépense de 1 M€.

La commune a mis en œuvre un programme d'investissement ambitieux à compter de 2007, comprenant aussi de nombreuses acquisitions foncières et immobilières. Du fait de l'absence de programmation pluriannuelle et de plan de financement, ce programme a excédé les capacités de la collectivité, malgré un recours important à l'emprunt et l'encaissement du produit de nombreuses cessions. Alors qu'ils constituent souvent des recettes incertaines, les produits de cessions ont été régulièrement surévalués, ce qui a faussé la perception des difficultés structurelles de la commune.

A compter de 2012, la commune a pallié les tensions sur la trésorerie en ayant recours successivement à plusieurs concours bancaires à court terme dans des conditions non-conformes à l'objet de ces instruments financiers et aux prescriptions budgétaires et comptables. Celles-ci impliquent en effet que les lignes de trésorerie souscrites soient soldées en fin d'année ou consolidées dans l'encours de dette de la commune. Le recours à des lignes de trésorerie ne peut, par ailleurs, s'effectuer qu'au profit de dépenses d'exploitation et non d'investissement. Alors que les lignes de trésorerie souscrites en 2012 et 2013 n'étaient toujours pas soldées, l'exécutif a signé à nouveau deux contrats en mars 2014.

Dans ce contexte, la situation financière de la commune apparaît très fragilisée. Sauf apport de recettes exceptionnelles, la commune doit effectuer un effort important de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, et d'investissements. Cet effort a été engagé au budget primitif 2014. De manière générale et au regard des documents examinés par la chambre, la réalité de la situation financière ne semble pas avoir fait l'objet d'une information précise du conseil municipal.

4- LA GESTION BUDGETAIRE

4.1- Les restes à réaliser en recettes d'investissement

Les articles R. 2311-11 A et R. 2311-B du CGCT précisent que « Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant. »

La sincérité des inscriptions des montants conditionne la juste appréciation du besoin ou de l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice, ainsi que celle du résultat de fonctionnement. Les restes à réaliser doivent être certains, suffisamment justifiés (CE, 9 juillet 1997, Cne de Garges-Lès-Gonesse) et sincères. L'examen de la sincérité des montants inscrits en restes à réaliser en recettes a été effectué sur la base du contrôle des pièces justificatives transmises par la commune.

Une part significative des restes à réaliser en recettes de la commune est constituée de produits de cession, d'emprunts, et de subventions :

RAR en recette d'investissement inscrit au compte administratif	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	1 238 750	2 390 579	2 032 000	1 544 100	1 035 048	210 000
Dont produits de cession	130 000	806 000	1 729 000	1 112 000	787 298	170 000
Dont emprunts	500 000	999 579	/	/	/	/
Dont subventions	608 750	585 000	303 000	432 100	247 750	40 000

(Source : chambre régionale des comptes)

L'appréciation du caractère certain des recettes attendues des cessions inscrites en restes à réaliser à la clôture de l'exercice doit reposer sur un examen du respect des clauses contractuelles des documents de vente par l'acheteur et/ou le vendeur. Ce contrôle doit s'attacher en particulier à constater la levée ou pas des éventuelles conditions suspensives inscrites au contrat, selon les dates prévues. Il permet d'attester du caractère certain et réciproque de l'engagement juridique, qui peut être compromis si les clauses résolutoires n'ont pas été levées par l'acheteur en particulier, ou si celui-ci n'y a pas clairement renoncé. En effet, ce n'est que sous réserve de la réalisation des conditions suspensives pouvant l'affecter, qu'une promesse de vente sera réalisée.

Concernant les différentes sommes inscrites en restes à réaliser au titre des produits de cession, la commune n'a pu produire de pièces justifiant du caractère certain de ces inscriptions. Ainsi, l'autorisation du maire donnée par le conseil municipal pour signer un compromis de vente ne peut valoir seule attestation du caractère certain de la recette, mais devrait être complétée par un exemplaire du contrat délié de toute condition suspensive. La somme attendue peut à l'inverse être inscrite au budget primitif au chapitre 024. Par ailleurs, l'examen de la sincérité des autres recettes inscrites en restes à réaliser a amené des corrections substantielles des montants inscrits entre 2010 et 2013.

L'insincérité des restes à réaliser sur la période a eu plusieurs conséquences :

- elle a masqué le déficit récurrent de la commune depuis 2010 ;
- elle a faussé l'appréciation du besoin de financement de la section d'investissement et l'affectation du résultat ;

Ces deux conséquences ont par ailleurs retardé la résorption des problèmes financiers qui sont allés en s'aggravant progressivement puis plus brutalement en 2012.

4.2- Les conséquences sur le déficit de la commune

Une comptabilisation sincère des restes à réaliser en recettes aurait dû amener la commune à constater des résultats corrigés pour les montants mentionnés ci-après :

Reste à réaliser en recette	2010	2011	2012	2013
Solde inscrit au CA en produits de cession	1 729 000	1 112 000	1 035 048	170 000
<u>Solde corrigé</u>	0	0	0	0
Solde inscrit au CA en produits de subventions à recevoir	303 000	432 100	247 750	40 000
<u>Solde corrigé</u>	0	171 750	0 / 171 750	80 000
Résultat global du CA	1 617 917	1 019 650	96 733	-439 784
Résultat global du CA corrigé*	-414 083	-352 699	- 938 315	-399 784
Déficit en % des RRF	-5,66%	-4,63%	-12,97%	-5,55%

(Source : chambre régionale des comptes)

Les résultats corrigés rendent compte d'un déficit du compte administratif depuis 2010, suffisant en 2012 pour faire l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat. Comme la rappelle l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome II, chapitre 1, §7.4.1), la constatation d'un déficit représente toujours un signal d'alerte et un

indicateur financier défavorable. En effet, selon les dispositions de l'article L. 1612-14 du CGCT : *« Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5% dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine (...) ».*

L'arrêté provisoire du compte administratif 2013 fait ressortir un déficit de près de 400 k€, équivalent à environ 5,5 % des recettes de la section de fonctionnement.

4.3- L'exécution du budget

4.3.1- Le calendrier budgétaire et l'affectation du résultat

Le cycle budgétaire de la commune comprend le vote du budget en avril et le vote du compte administratif en juin. La commune vote en général deux décisions modificatives en cours d'année. Le vote du budget inclut l'affectation anticipée du résultat, ainsi que le permet l'article L. 2311-5 du code général des collectivités territoriales. L'instruction M14 ainsi que l'article R. 2311-13 du code prévoient que cette disposition exige la production d'une fiche de calcul en annexe du budget, attestée par le comptable :

« En l'absence d'adoption du compte administratif à la date du vote du budget de l'exercice suivant, lorsque le résultat de la section de fonctionnement, le besoin de financement, ou le cas échéant l'excédent de la section d'investissement et la prévision d'affectation sont reportés par anticipation les inscriptions au budget sont justifiées par la production en annexe d'une fiche de calcul des résultats prévisionnels. (...) Cette fiche ainsi qu'un tableau des résultats d'exécution du budget sont établis par l'ordonnateur et visés par le comptable, qui les accompagne soit du compte de gestion, s'il est arrêté à cette date, soit d'une balance établie après prise en charge du dernier bordereau de titres et de mandats. (...) ».

Au cas d'espèce, la fiche de calcul n'est pas annexée aux budgets - sauf en 2010 - ni aux délibérations de vote du budget, lesquelles mentionnent uniquement les totaux des crédits sans plus de détail sur l'affectation du résultat anticipé alors qu'elles devraient mentionner aussi le besoin de financement prévisionnel, ou le cas échéant l'excédent de la section d'investissement et les montants des restes à réaliser des deux sections.

Dans la mesure où le compte de gestion de l'année antérieure, ainsi que le compte administratif, sont disponibles avant la date de vote du budget, l'arrêté des comptes de la collectivité de l'exercice N-1 ainsi que l'affectation définitive du résultat pourraient intervenir avant le vote du budget en avril. Cette modification de calendrier favoriserait le chaînage des deux exercices et permettrait un débat plus riche sur l'exécution antérieure, en lien avec le débat d'orientation. Par ailleurs, selon l'article R. 2311-12 du code : *« Le résultat cumulé défini au B de l'article R. 2311-11 est affecté, lorsqu'il s'agit d'un excédent : 1° En priorité, en réserves pour la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent ; 2° Pour le solde, en excédent de fonctionnement reporté ou en dotation complémentaire en réserves. Lorsqu'il s'agit d'un déficit, il est ajouté aux dépenses de fonctionnement de l'exercice. (...) ».*

Or, en 2012, au regard du besoin de financement dégagé à l'issue de l'exercice, la commune aurait dû affecter la totalité du résultat cumulé au comblement de ce déficit. En contradiction avec ces dispositions, elle a affecté plus de 96 k€ en report de la section de fonctionnement.

4.3.2- L'exécution des recettes et des dépenses réelles

La commune de Jonage a inscrit des montants prévisionnels très importants de produits de cession sur toute la période sous revue. Ces produits représentent en prévision des montants à la fois extrêmement variables et importants, entre 15 % et plus de 30 % des recettes de la section de fonctionnement, et près de 50 % des recettes de la section d'investissement selon les années. Leur surestimation systématique a fortement altéré la qualité de la prévision et de l'exécution budgétaire de la commune.

Le tableau ci-après présente la prévision et l'exécution des produits de cession entre 2009 et 2013 :

Produits de cession	2009	2010	2011	2012	2013
Inscription au budget 024 en section d'investissement	806 000	1 729 717	1 729 000	1 112 000	1 994 301
Réalisation en section de fonctionnement	167 381	1 005 554	616 177	324 702	392 150
Taux d'exécution	20 %	58 %	35 %	29 %	19%

(Source : chambre régionale des comptes d'après les documents budgétaires de la commune)

Si la commune entend mobiliser régulièrement des opérations de cession d'actifs afin de compléter ses sources de financement habituels (impôts, redevances etc.), un effort substantiel d'amélioration de la qualité des prévisions dans ce domaine doit être accompli.

En section de fonctionnement et hors produits de cession, la prévision et l'exécution des recettes, avec un taux moyen de 104,58 %, devraient être améliorées, pour l'essentiel en raison d'une qualité moyenne des prévisions des produits des impôts et taxes et des produits de service, qui apparaissent en l'état trop prudentes.

En section d'investissement et hors produits de cession, les prévisions de recettes sont constituées pour l'essentiel par l'emprunt et le virement de la section de fonctionnement, et par des dotations et subventions. Leur qualité est globalement satisfaisante.

En fonctionnement, les dépenses représentent en 2012 plus de 5,3M€. L'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement est satisfaisante, avec un taux moyen entre 2008 et 2012 de plus de 97,5 %. Ce taux révèle des inscriptions et une exécution budgétaire conforme au principe de sincérité. Les ajustements de crédits en décision modificative représentent des volumes très faibles, sauf en 2008 et 2009.

En investissement, le taux d'exécution moyen des dépenses est proche de 50 %, un taux cohérent avec les volumes importants de restes à réaliser inscrits sur la période sous revue. Sans usage de la procédure des AP-CP, une meilleure exécution reste tributaire de l'inscription des travaux envisagés au sein d'une planification pluriannuelle.

Le cycle budgétaire a été fortement affecté sur la période sous revue par les inscriptions insincères des produits de cession, à la fois au budget primitif et en restes à réaliser.

La surévaluation des produits de cession a masqué le déficit récurrent de la commune depuis 2010, en même temps qu'elle a faussé l'appréciation du besoin de financement de la section d'investissement et l'affectation du résultat. Ainsi en 2012, un arrêté des comptes sincère aurait dû entraîner la saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat pour déficit supérieur à 10 %. En 2013, l'arrêté provisoire du compte administratif fait ressortir un déficit moins important, mais encore supérieur à 5 %.

Hors produits de cession, la prévision et l'exécution des dépenses de fonctionnement est satisfaisante, avec un taux moyen d'exécution de plus de 97 % entre 2008 et 2012. Les prévisions de recettes apparaissent en l'état, trop prudentes et devraient être améliorées par la recherche d'une plus grande sincérité des inscriptions des produits de service et des impositions.

En investissement, le taux d'exécution des dépenses est conforme avec les volumes de restes à réaliser importants inscrits.

S'agissant de l'affectation du résultat, la collectivité procède à une reprise anticipée à l'occasion du vote de son budget primitif, dans l'attente du vote de son compte administratif en juin, sans toutefois produire toutes les informations exigées par l'article R. 2311-13 du CGCT. Si la reprise anticipée du résultat est une démarche de bonne gestion, dans la mesure où le compte de gestion de l'année antérieure, ainsi que le compte administratif, sont disponibles avant la date de vote du budget, l'arrêté des comptes de la collectivité de l'exercice N-1 ainsi que l'affectation définitive du résultat pourraient intervenir en même temps que le vote du budget en avril.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La chambre a examiné l'évolution des dépenses de personnel, ainsi que le recours aux agents non-titulaires.

5.1- Les dépenses de personnel

Au 1^{er} janvier 2014, la commune compte 52 agents titulaires et une quarantaine d'agents non-titulaires. Les effectifs les plus importants concernent le service de la petite enfance (15 agents) et le service scolaire (13 agents).

Le tableau ci-après présente la part des dépenses de personnel au sein des dépenses de fonctionnement, ainsi que les proportions qui concernent les communes de même strate (communes comprises entre 2000 et 10 000 habitants) :

Dépense de personnel / dépenses réelles de fonctionnement	46,85%	48,74%	50,02%	51,71%	50,94%
Moyenne de la strate	51,20%	51,20%	52,90%	55,50%	55,50%

(Source : chambre régionale des comptes)

La part des dépenses de personnel de la commune est sensiblement inférieure à celle des communes de même strate, ce qui explique une partie importante de l'excédent de fonctionnement dégagé par la collectivité.

Entre 2009 et 2013, les dépenses ont toutefois évolué à un rythme annuel moyen supérieur à 4 %, essentiellement porté par la hausse des rémunérations versées au titre du régime indemnitaire, et par un recours plus important à des agents non-titulaires.

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	939 748	938 309	969 329	978 087	961 145	0,6%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	215 613	253 191	256 862	274 252	285 114	7,2%
+ Autres indemnités	30 424	33 010	34 914	33 161	30 970	0,4%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 185 784	1 224 510	1 261 105	1 285 500	1 277 229	1,9%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	74,4%	72,2%	71,9%	68,4%	65,5%	
Rémunération principale	401 870	459 630	482 255	583 478	663 564	13,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	81	7 675	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	401 870	459 630	482 255	583 558	671 239	13,7%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	25,2%	27,1%	27,5%	31,1%	34,4%	
Autres rémunérations (c)	5 612	10 801	10 576	10 085	1 513	-27,9%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 593 266	1 694 941	1 753 936	1 879 143	1 949 981	5,2%
Atténuations de charges	15 315	54 572	59 595	56 806	124 871	69,0%
= Rémunérations du personnel	1 577 951	1 640 369	1 694 340	1 822 336	1 825 110	3,7%

L'importance du recours aux agents non-titulaires s'explique pour partie par un taux relativement élevé d'absentéisme, notamment pour maladie ordinaire. Cette situation devrait inciter la commune à entamer une réflexion sur le traitement de l'absentéisme, au besoin en revoyant les modalités du régime indemnitaire en cas d'absence.

5.2- Les conditions d'emploi des agents non-titulaires

La situation juridique des agents non titulaires est réglementée par le décret du 15 février 1988 pris en application des lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984. En application de l'article 3 du décret, l'agent non titulaire est recruté, soit par contrat, soit par décision administrative (arrêté). Il comporte les mentions obligatoires suivantes :

1. l'article de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 en vertu duquel il est établi. S'il s'agit d'un recrutement sur la base de l'article 3 de la loi, il faudra également y ajouter l'alinéa de l'article ;
2. la date à laquelle le recrutement prend effet et, le cas échéant, prend fin et définit le poste occupé et ses conditions d'emploi (rémunération, horaires et conditions de travail) ;
3. les droits et obligations de l'agent.

De manière générale, les contrats examinés par la chambre sont conformes aux prescriptions réglementaires.

Un certain nombre d'agents sont toutefois très régulièrement reconduits dans leurs fonctions par le biais de contrats de courte durée. La situation des agents qui connaissent une situation de ce type depuis plusieurs années devrait imposer à la collectivité des régularisations et l'accès au statut de titulaire.

Toutefois, la gestion des contrats du collaborateur de cabinet sur la période sous revue n'a pas toujours été conforme aux dispositions réglementaires car ces contrats ne visaient pas

des éléments essentiels¹² ou prévoyaient une rémunération indiciaire supérieure au maximum autorisé. Si les erreurs relevées à l'occasion du contrôle des services préfectoraux sur ces contrats ont été traitées, leur récurrence interroge, s'agissant du contrat du seul collaborateur de cabinet en fonction.

En 2014, les effectifs de la commune comptent un peu moins d'une centaine d'agents, dont une quarantaine de non-titulaires. Si la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement reste inférieure à celle des communes de même strate, celles-ci évoluent à un rythme annuel supérieur à 4 % depuis 2009. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique avoir engagé une réorganisation des services afin de mieux maîtriser les dépenses.

Cette dynamique est due pour l'essentiel à un recours plus important aux agents non-titulaires et à la hausse des rémunérations versées dans le cadre du régime indemnitaire. Le constat d'un absentéisme important pour maladie ordinaire devrait inciter la collectivité à renforcer ses contrôles et au besoin, à revoir les modalités d'attribution des primes en cas d'absence. Sur ce point, l'ordonnateur s'est engagé à soumettre un projet de délibération au conseil municipal. De manière générale, la gestion des agents non-titulaires apparaît conforme aux prescriptions en vigueur, à l'exception des contrats de recrutement du collaborateur de cabinet, qui devraient faire l'objet d'une attention plus suivie.

6- LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a examiné le régime des délégations transmises au maire, les procédures internes définies en matière de gestion des marchés à procédure adaptée et les opérations conduites en 2012 de réhabilitation d'un local communal et de construction de la médiathèque. Nonobstant une efficience avérée des achats de la commune, qui s'est dotée d'équipements d'infrastructures performants à un coût compétitif, le contrôle de la chambre a relevé plusieurs vulnérabilités substantielles des processus de commande publique, susceptibles de porter atteinte à la régularité juridique des opérations conduites.

6.1- Le régime de délégation

6.1.1- Les dispositions applicables

Selon l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal peut déléguer au maire, en tout ou partie et pendant la durée du mandat un certain nombre de ses compétences. La gestion des marchés inférieurs aux seuils définis en matière de procédures formalisées peut être déléguée au maire selon le 4° de l'article :

« Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

« 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraînent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 %, lorsque les crédits sont inscrits au budget ; » (version en vigueur du 22 décembre 2007 au 19 février 2009).

La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 a supprimé toute condition portant sur les seuils ainsi que sur les avenants. Seule la condition d'une inscription des crédits au budget demeure donc en matière de délégation de gestion des marchés. La loi précitée, outre l'extension de

¹² Référence aux délibérations relatives au régime indemnitaire, à l'emploi de référence.

la possibilité de délégation à l'ensemble des marchés, autorise donc l'assemblée délibérante à déléguer à l'exécutif les avenants de ses marchés, y compris ceux dont le montant excède 5 % du marché initial.

Sans que les limites librement fixées par l'assemblée ne soient assorties de définitions précises au sein du CGCT, il est recommandé que les délibérations de délégations soient circonscrites. Ainsi, une délibération insuffisamment précise, trop large ou ne fixant pas de limites au champ des pouvoirs délégués peut être sanctionnée par le juge administratif au titre de l'incompétence négative de l'assemblée délibérante. Sur ce point, le Conseil d'Etat a estimé que *« une délégation qui se réduit à retranscrire le texte des articles du CGCT ou même à en étendre le champ en spécifiant la compétence illimitée de l'autorité délégataire est entachée d'illégalité »*¹³.

Enfin, selon les dispositions de l'article L. 2122-23, l'usage des pouvoirs délégués par l'ordonnateur doit faire l'objet d'une information précise à l'occasion des réunions obligatoires du conseil municipal.

6.1.2- L'examen des délégations en matière de marchés et de l'information transmise

En application des dispositions de l'article L 2122-22 4° du CGCT, le conseil municipal a délégué au maire, par délibération du 19 mai 2008, les actes relatifs au lancement, à la signature et à l'exécution des marchés d'un montant inférieur à 20 000 € HT lorsque les crédits sont inscrits au budget. Cette délégation, accordée pour toute la durée du mandat s'étend également à la passation des avenants susceptibles d'être conclus. Les marchés d'un montant inférieur à 20 000 € HT sont donc signés par le maire qui dispose d'une délégation de l'assemblée délibérante.

Néanmoins, il apparaît que les dispositions relatives à l'information du conseil municipal quant aux décisions prises sur le fondement de cette délégation ne sont pas respectées. En effet, aucune information relative à la signature des marchés inférieurs à 20 000 € HT n'est transmise au conseil municipal ; le maire ne rend donc pas compte de l'usage de sa délégation à l'assemblée délibérante comme l'impose pourtant l'article L. 2122-23 du CGCT.

Pour les marchés d'un montant supérieur à 20 000 € HT et inférieur aux seuils des procédures formalisées soit 207 000 € HT en fournitures et services et 5 186 000 € HT¹⁴ en travaux, la commune fait application des dispositions de l'article L. 2122-21-1 du CGCT qui prévoit que : *« lorsqu'il n'est pas fait application du 4° de l'article L. 2122-22, la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché. »*

Les marchés d'un montant supérieur à 20 000 € HT et inférieur aux seuils des procédures formalisées font donc l'objet d'une délibération du conseil municipal en amont de la procédure de passation qui expose l'économie globale du marché, son allotissement éventuel et autorise le maire à signer les contrats et avenants à venir. Les délibérations en cause ne mentionnent pas les critères de choix qui vont prévaloir à l'analyse et au classement des offres, élément d'information intéressant l'assemblée délibérante.

13 CE, 2 février 2000, Commune de Saint-Joseph.

14 Seuils en vigueur depuis le 1er janvier 2014 suite au décret n° 2013-1259 du 27/12/2013.

Les marchés conclus selon une procédure formalisée font l'objet de deux délibérations distinctes : une délibération relative au lancement de la procédure qui expose la définition et l'étendue du besoin à satisfaire et une seconde délibération autorisant la signature du marché par le maire après décision de la commission d'appel d'offres.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur affirme avoir toujours informé le conseil municipal, même si la retranscription de ces débats n'était pas faite au compte-rendu du conseil. La chambre rappelle qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 2122-23 et L. 2122-22 du CGCT que le maire est tenu à chaque séance obligatoire du conseil municipal de faire le compte rendu détaillé de l'exercice de sa délégation, lequel doit donner lieu à une retranscription écrite, affichée sous huitaine. S'il ne le fait pas, le conseil municipal peut demander une nouvelle réunion, et le cas échéant reprendre à tout instant la délégation consentie. L'ordonnateur s'est engagé pour l'avenir à se conformer aux prescriptions rappelées ci-avant.

Les modalités d'achat de la commune prévoient une délégation au maire pour les marchés inférieurs à 20 000€HT et le vote d'une délibération du conseil municipal pour les marchés à procédure adaptée supérieure à 20 000€HT. De manière générale, ces procédures sont conformes au CGCT. La chambre rappelle toutefois qu'en vertu des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, l'exercice des compétences déléguées impose un compte-rendu régulier au conseil municipal.

6.2- La gestion des marchés à procédure adaptée

6.2.1- Les règles et principes applicables

En matière de commande publique et de publicité, les marges de manœuvre des collectivités sont encadrées par le code des marchés publics au-dessus de certains seuils et par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (ex-CJCE) et du Conseil d'Etat, pour certains marchés inférieurs au seuil défini à l'alinéa 5 de l'article 28 du code des marchés publics. Pour ces marchés, dispensés des procédures de publicité et de mise en concurrence, le juge communautaire et administratif veille au respect des grands principes de liberté d'accès à la commande, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures : ces principes imposent l'existence d'une publicité et d'une mise en concurrence minimale, dont les modalités doivent être fixées au niveau local. Cette exigence est le plus souvent remplie, de manière usuelle, par l'instauration d'une demande de 3 devis.

Le seuil des marchés dispensés de procédure mais astreint au respect des grands principes communautaires, a varié de manière importante ces dernières années :

- ♦ seuil de 4 000 € HT jusqu'au 19 décembre 2008, tout en sachant qu'entre 4 000 € HT et 20 000 € HT, la jurisprudence administrative impose une publicité minimale ;
- ♦ seuil de 20 000 € HT suite à la publication du décret du 19 décembre 2008, relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics, qui relève le seuil des marchés dispensés de procédure jusqu'à l'annulation du décret par l'arrêt du 10 février 2010 n° 329100, *M. Perez*, du Conseil d'Etat ;
- ♦ seuil de 4 000 € HT du 1^{er} mai 2010 au 9 décembre 2011 ;
- ♦ seuil de 15 000 € HT depuis le 9 décembre 2011, suite à la parution du décret n° 2011-1853.

La notion de marchés « dispensés de procédure », doit donc être comprise avec précaution : la dispense de procédure n'impliquant en aucun cas la dispense de mise en œuvre de garanties destinées à respecter les grands principes de la commande publique. La dispense

de procédure s'applique par ailleurs à la publicité et au caractère écrit du contrat, qui est désormais exigé formellement au-delà de 15 000 € HT depuis le 9 décembre 2011. Toutefois, il est fortement recommandé que les commandes, mêmes inférieures au seuil de l'article 11 du code des marchés publics, restent passées par écrit, *a minima* via un échange de lettre(s) ou de devis. A ce titre, la circulaire du 14 février 2012 relative au guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics, rappelle notamment :

« C'est pourquoi l'article 28 impose des garanties destinées à respecter les principes de la commande publique. L'acheteur doit veiller :

- à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin;*
- à faire une bonne utilisation des deniers publics ;*
- à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire, lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.*

Les acheteurs publics doivent toujours respecter leurs obligations en matière de définition préalable des besoins (art. 5). La détermination de la valeur estimée des besoins au regard des notions d'opération et de prestations homogènes doit faire l'objet d'une attention particulière (art. 27). L'acheteur ne doit jamais découper le montant de ses marchés, de façon à pouvoir bénéficier artificiellement de la dispense des obligations de publicité et de mise en concurrence, aux dépens de la sécurité juridique des contrats ainsi conclus et au risque, pour lui, de commettre un délit de favoritisme (...) ».

Au-delà du seuil des marchés dispensés de procédure et jusqu'à 90 000 € HT, l'acheteur est libre de déterminer les modalités de publicité *« appropriés aux caractéristiques de ce marché, et notamment à son objet, à son montant, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et aux conditions dans lesquelles il est passé »* (Conseil d'Etat, 7 octobre 2005, *Région Nord Pas de Calais*). L'important étant que la publicité suscite une concurrence garante d'un achat efficace. Par ailleurs, la CJCE¹⁵ a rappelé que la publicité ne signifie pas nécessairement publication. Dans ce cas, il appartient à l'acheteur de conserver toute trace des pièces justifiant des moyens utilisés (courriels, fax...) à destination des entreprises susceptibles d'être intéressées. Ainsi, pour des marchés de faible montant, une demande de devis à quelques entreprises pourrait, selon les cas, être considérée comme suffisante. De manière générale et aussi bien pour les marchés dispensés de procédure que pour les marchés au-dessus du seuil de dispense et inférieurs à 90 000 € HT, l'acheteur doit toujours être en mesure de justifier de son choix *a posteriori*, ce qui implique de garder des traces écrites des procédures de passation et d'examen des candidatures et des offres.

6.2.2- Les procédures internes en matière de passation

La gestion des marchés à procédure adaptée revêt une importance particulière à Jonage puisque ces derniers représentent 94 % de la totalité des contrats conclus sur la période 2007-2013 et recensés dans les listes annuelles des marchés conclus produites par la commune au titre de l'article 133 du code des marchés publics. Au vu des montants des seuils le recours aux procédures formalisées est peu fréquent et reste réservé à essentiellement deux domaines : la restauration scolaire et les prestations d'assurances.

6.2.2.1- L'existence d'un guide interne des procédures

Les procédures en matière de passation mises en œuvre par la commune de Jonage sont décrites dans un manuel d'application élaboré par le service marchés publics en 2007 après recrutement d'un agent spécifiquement affecté à cette mission. Avant 2007 l'ensemble des marchés publics était géré directement par le directeur général des services. La commune

¹⁵ CJCE, 21 juillet 2005, Consorzio Aziende Metano.

n'a d'ailleurs pas été en mesure de produire la liste annuelle des marchés conclus en 2006 et a procédé par reconstitution à partir des archives pour produire celle de 2005.

Ce guide, non soumis à l'assemblée délibérante, expose les principes fondamentaux de la commande publique issus des textes européens et du code des marchés publics et décline en onze fiches thématiques les pratiques internes de la commune. Les fiches thématiques décrivent ainsi les modalités de publicité et de mise en concurrence mises en œuvre, les circuits internes d'attribution des marchés et leurs conditions de signature, le contenu des documents contractuels et des pièces exigibles des opérateurs économiques. D'autres thèmes sont également abordés : les accords-cadres, la prise en compte du développement durable ou encore la dématérialisation des procédures.

Ce guide interne est relativement complet et régulièrement mis à jour au regard des évolutions réglementaires notamment en matière de seuils de dispense de procédure ou des seuils des procédures formalisées.

En matière de procédure adaptée, la commune distingue deux tranches de marchés : les marchés d'un montant inférieur à 15 000 € HT pour lesquels, dans la majorité des cas elle sollicite 3 devis auprès des entreprises et encourage le choix du moins-disant et les marchés d'un montant compris entre 15 000 € HT et 90 000 € HT pour lesquels est rédigé un avis de publicité dont la parution est assurée sur le site internet de la ville ou dans un support de presse écrite : journal d'annonces légales ou bulletin officiel des annonces des marchés publics. Le contenu de cet avis de publicité apparaît proportionné et adapté aux montants des marchés en cause, les critères de choix y sont mentionnés avec la pondération qui leur est affectée. Pour les marchés à procédure adaptée supérieurs à 90 000 € HT, il est fait application des dispositions du code des marchés publics prévues à l'article 40 en matière de publicité. Le contenu des avis de publicité se révèle conforme aux dispositions réglementaires.

De manière générale, les dispositions adoptées par la commune et retranscrites dans le guide interne en matière de publicité et de mise en concurrence des marchés à procédure adaptée apparaissent satisfaisantes. L'examen des pièces constitutives n'appelle pas de remarque majeure : les prescriptions minimales contractuelles définies par les articles 11 et 12 du code des marchés publics sont respectées.

6.2.2.2- *Le manque de formalisme et de transparence des procédures d'attribution*

Pour tous les marchés supérieurs à 15 000 € HT, la mise en œuvre de la procédure de passation et la rédaction des pièces du contrat sont assurées par l'agent en charge du service des marchés publics après expression des besoins à satisfaire par le service opérationnel. Cet agent est également en charge de la réception des plis et de leur enregistrement, de l'ouverture des plis et de l'analyse des offres lorsqu'elle n'est pas confiée à un prestataire extérieur (maître d'œuvre dans le cadre des opérations importantes). L'examen du registre des dépôts tenu par le service marchés publics a révélé qu'il est tenu de manière aléatoire.

Ainsi plusieurs marchés lancés en 2007, 2008 et 2011 n'apparaissent pas dans le registre des dépôts. C'est le cas notamment du marché de maîtrise d'œuvre pour l'extension réhabilitation d'un local communal lancé en décembre 2011. Pour d'autres consultations les plis déposés ne sont pas enregistrés dans le registre, comme par exemple pour le marché n° 045-2007 de travaux du chemin du Rontay. Par ailleurs, sur un échantillon de 15 marchés conclus entre 2007 et 2013, la chambre relève que la commune a contracté régulièrement avec les mêmes prestataires, alors qu'a priori des mesures de publicité adéquate avaient été mises en œuvre. Cette situation interroge sur l'efficacité des mesures de publicité ainsi que

sur les conséquences éventuelles des désordres administratifs relevés dans le circuit d'enregistrement des offres. Ainsi, pour un marché de travaux de peinture lancé en 2008, la commune a omis d'analyser une offre qu'elle avait pourtant reçue et n'a donc procédé à aucune analyse comparative.

Comme l'indique le guide interne, l'ouverture des plis ainsi que l'analyse des offres sont réalisées par l'agent en charge des marchés publics ou par un maître d'œuvre lorsqu'il s'agit d'une opération d'investissement d'envergure. Le maire et / ou de l'élu concerné par l'objet du marché sont présents. La directrice générale des services est également invitée à ces séances. Néanmoins, aucun procès-verbal ou autre document n'est établi lors de l'ouverture des plis. Les rapports d'analyse des offres ne sont ni datés ni signés.

Sur le plan formel, il est donc difficile de cerner le circuit de validation des rapports et donc les choix des entreprises. D'après les éléments communiqués par le service marchés publics les rapports d'analyse des offres sont transmis au maire qui valide ou non les classements proposés, les choses se déroulant de manière relativement informelle et ne donnant lieu à l'établissement d'aucun document.

La commune devrait veiller à organiser de manière plus formelle les étapes allant de l'ouverture des plis jusqu'à l'attribution des marchés. Sans alourdir exagérément les procédures internes, il semble qu'à minima l'ouverture des plis et la restitution du rapport d'analyse des offres devraient donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal permettant d'identifier les personnes associées à ces étapes de la procédure. Ceci paraît d'autant plus important que la commune n'a pas souhaité mettre en œuvre d'instance collégiale qui serait associée aux procédures d'attribution. La commission d'appel d'offres, dont les membres ont été élus par délibération du 19 mai 2008 n'intervient que pour les procédures formalisées. L'attribution des marchés à procédure adaptée est donc réalisée exclusivement par le maire.

Si l'assemblée délibérante est informée en amont de la procédure de consultation par le biais d'une délibération approuvant la signature anticipée des marchés à venir, elle ne dispose pas d'informations relatives à l'attribution des marchés et n'a connaissance, ni des prestataires choisis, ni des montants des contrats conclus. A titre d'exemple, par délibération du 12 août 2010, le conseil municipal a autorisé le lancement de la procédure adaptée et la signature des marchés en résultant pour l'opération de construction de la chaufferie pour un montant prévisionnel de 50 000 € HT. A l'issue de la procédure adaptée mise en œuvre, les 3 lots constitutifs de l'opération ont été attribués pour un montant total de 109 838 € HT soit un dépassement de plus de 200 % du montant estimé et communiqué à l'assemblée délibérante. L'attribution, sous la seule autorité du maire, des marchés à procédure adaptée ne permet pas aux membres de l'assemblée délibérante d'être informés d'un dépassement substantiel résultant de la procédure mise en œuvre.

Aucune disposition réglementaire n'impose aux collectivités territoriales la constitution d'une « commission marchés à procédure adaptée ». Néanmoins, au vu de la structure des achats de la commune et du recours très majoritaire à la procédure adaptée, la mise en place d'une formation collégiale restreinte consultée pour l'attribution, contribuerait à garantir la transparence des procédures mises en œuvre et à assurer l'information de l'assemblée délibérante.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur déclare avoir renforcé le circuit des achats et décidé la création de la commission proposée par la chambre.

En matière de marchés à procédure adaptée, la commune s'est dotée d'un guide de procédures actualisé concomitamment à la création d'un service des achats en 2007. En dépit de ce document-cadre, le circuit d'enregistrement, d'analyse et de choix des offres manque de rigueur, ce qui le rend peu transparent et expose la commune à des risques juridiques. Cette situation appelle le rétablissement d'un formalisme indispensable, à chaque étape du circuit d'achat. Par ailleurs, dans la mesure où les marchés à procédure adaptée représentent la quasi-totalité des contrats conclus, la chambre incite la commune à se doter d'une commission en charge de l'examen et de l'attribution de ce type de contrats.

6.3- L'examen des marchés de réhabilitation d'un local communal et de construction de la médiathèque en 2012

Trois opérations d'investissement importantes conduites par la commune au cours de la période ont été examinées : les travaux relatifs au complexe sportif de l'Agora (salle multisports, salle de basket et mur d'escalade) pour un montant global de 2,5 M€, la construction de la médiathèque 1,1 M€ et l'extension réhabilitation d'un local communal pour 488 000 €.

Pour l'ensemble de ces opérations, la commune a fait appel à des maîtres d'œuvre en charge à la fois de l'établissement des documents d'études nécessaires à la consultation des entreprises de travaux et du suivi de l'exécution des travaux. L'examen de la conduite de ces opérations a souligné des difficultés de pilotage de projets d'ampleur relativement importantes eu égard à la taille de la commune, mais aussi une incohérence entre la volonté manifeste de maîtriser les enveloppes financières et les conditions de sélection des entreprises. Sur 2 des 3 opérations d'investissement précitées, la commune a connu de réelles difficultés dans la conduite des contrats de maîtrise d'œuvre qu'elle avait conclus.

Pour l'un d'entre eux, le contrat a même été résilié en cours d'exécution, la commune avançant des désaccords avec le maître d'œuvre dans la conduite des études. Il s'agit du marché de maîtrise d'œuvre attribué en février 2012 pour l'extension / réhabilitation du local communal sis place Général de Gaulle. Suite à cette résiliation intervenue au moment de l'établissement du dossier de consultation des entreprises, la commune a missionné un prestataire pour assurer la coordination des entreprises de travaux en phase chantier. Néanmoins, privé de maître d'œuvre lors de la consultation des entreprises, c'est le service des marchés publics qui a assuré la mise en œuvre de la procédure et l'analyse des différentes propositions avec l'appui ponctuel et informel du prestataire missionné pour l'OPC (ordonnancement, pilotage et coordination de chantier).

6.3.1- Le marché d'extension d'un local communal : une analyse des offres discutable

L'analyse technique des offres des marchés de travaux de l'opération d'extension réhabilitation d'un local communal comporte des incohérences entre le contenu des offres et les notes attribuées, la maîtrise de cette phase d'analyse reposant sur le seul service marchés publics de la commune. En effet, concernant au moins 2 des 10 lots constitutifs de l'opération, la notation technique de certaines offres ne semble pas en adéquation avec le contenu des mémoires techniques produits par les candidats.

C'est le cas notamment de l'offre de l'entreprise X classée en première position et attributaire du lot n° 6 « plâtrerie-peinture- sols minces ». Ce candidat a ainsi obtenu la note de 17 points sur 20, identique à celle de l'entreprise Y, alors que la lecture comparée des mémoires produits par ces deux candidats interroge sur l'appréciation qui a été réalisée.

Le même constat peut être fait pour le lot n° 4 « serrurerie » attribué à une entreprise de maçonnerie travaux publics qui n'apporte aucun élément dans son dossier de candidature justifiant de sa capacité à réaliser de tels travaux alors même qu'elle est en compétition avec

une entreprise détenant une qualification spécialisée dans ce type de travaux et qui produit un mémoire technique manifestement plus complet.

6.3.2- Le marché de construction de la médiathèque : l'absence de contrôle des prestations du maître d'œuvre

Concernant l'opération de construction de la médiathèque, plusieurs éléments amènent à constater que la commune a connu des difficultés tout au long de la mise en œuvre du projet : définition approximative des besoins, modification substantielle de la nature du projet ayant entraîné un doublement de l'enveloppe financière affectée aux travaux, défaut de suivi du contrat de maîtrise d'œuvre notamment dans le choix des entreprises de travaux.

L'enveloppe financière affectée aux travaux est fixée à 290 000 € HT dans le programme servant de base à la consultation des maîtres d'œuvre en mai 2010. L'enveloppe financière a été réévaluée tout au long de la phase études pour être fixée à 600 000 € HT en avril 2011 au moment de l'établissement du dossier de consultation des entreprises. A l'issue de la procédure, à l'automne 2012 le montant total des lots attribué s'élève à 653 000 € HT. Interrogée à ce sujet la commune a expliqué avoir été contrainte de modifier le projet initial en profondeur pour répondre aux critères de financement de la DRAC¹⁶. Cette modification substantielle du projet a également entraîné le doublement des honoraires de maîtrise d'œuvre initialement fixés en mai 2010 à 40 600 € HT puis modifiés par avenant en octobre 2011 les portant à 84 000 € HT soit une augmentation de 106 %. La signature de cet avenant apparaît irrégulière et cette prestation, au regard de la modification substantielle intervenue dans les honoraires, aurait dû faire l'objet d'une nouvelle procédure de passation. L'article 20 du code des marchés publics dispose en effet que sauf sujétions techniques imprévues « (...) un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet. »

L'examen des conditions d'attribution des marchés et des rôles joués respectivement par la commune et par le maître d'œuvre montre également que la commune connaît des difficultés à piloter ses prestataires et à jouer pleinement son rôle de maître d'ouvrage.

Pour exemple, l'examen de la procédure de consultation des travaux pour l'attribution des 16 lots de l'opération de construction de la médiathèque appelle plusieurs observations. La commune de Jonage n'a pas supervisé les négociations menées directement par l'entreprise de maîtrise d'œuvre avec les entreprises candidates. Le règlement de consultation autorisait le recours à la négociation avec tous les candidats dont l'offre avait été classée et spécifiait que deux classements seraient établis, avant et après négociation. Or les rapports d'analyse des offres ne contiennent aucun élément permettant d'apprécier la teneur des négociations menées et la commune n'a produit aucun élément justifiant d'un quelconque suivi. De plus, les négociations se sont déroulées sur une période très longue ce qui a entraîné des notifications tardives aux titulaires de certains lots allant jusqu'à plus de 8 mois après la date limite de remise des offres.

La teneur des rapports d'analyse des offres produits par le prestataire de maîtrise d'œuvre sur la base desquels la commune a procédé au choix des attributaires et à la notification des marchés interroge sur la conduite des prestations d'études. En effet, les rapports d'analyse des offres sont très succincts et ne comportent qu'une analyse qualitative minimale qui ne permet pas de justifier les choix des offres les mieux-disantes. Pour le lot n° 10 « plâtrerie peinture », il a même été relevé une incohérence entre le classement proposé dans le rapport d'analyse des offres et le choix final effectué qui s'est porté sur l'offre classée en sixième position sur huit. Interrogée à ce sujet, la commune a expliqué que suite à la défaillance de l'entreprise classée en première position, le maître d'œuvre lui avait proposé

16 Direction régionale des affaires culturelles.

un nouveau titulaire désigné à la suite de négociations dont la commune n'aurait pas été tenue informée.

La commune a connu des difficultés de conduite des prestations effectuées par ses maîtres d'œuvre. Dans le cadre de l'opération de réhabilitation du local communal, la commune a tout d'abord résilié le contrat qui la liait à son premier prestataire. Elle a ensuite elle-même procédé à l'analyse des offres, en attribuant parfois des notes discutables au regard des pièces produites par les candidats. Dans le cadre de l'opération de construction de la médiathèque, la commune a manqué à ses obligations, en ne supervisant pas les négociations conduites par le maître d'œuvre, ainsi qu'en procédant à la désignation des titulaires sur la base d'un rapport d'analyse faiblement étayé. La commune doit faire preuve de davantage de rigueur dans la conduite des prestations qu'elle confie aux tiers.

6.4- Une redéfinition nécessaire de la pondération des critères de choix adaptée à la volonté affirmée de maîtrise des coûts.

L'article 53 du code des marchés publics qui dispose : « Pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde :

Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique [...] D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché.

Soit, compte-tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix.

Pour les marchés passés selon une procédure formalisée autre que le concours et lorsque plusieurs critères sont prévus, le pouvoir adjudicateur précise leur pondération.

Les critères ainsi que leur pondération ou leur hiérarchisation sont indiqués dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation. »

La commune de Jonage applique le principe de la pondération des critères pour les marchés formalisés comme pour les marchés à procédure adaptée même ceux de faible montant. La pondération est définie dans les documents de la consultation : avis d'appel à concurrence et règlement de consultation. Dans la majorité des cas, le critère prix n'est pas affecté de la pondération la plus forte. En effet, la commune met en avant le critère valeur technique associé régulièrement au critère délai, le prix n'arrivant qu'en deuxième ou troisième position. Plusieurs exemples illustrent cette pratique :

- ♦ travaux de construction de la médiathèque : valeur technique 50 % ; prix 35 %, date et délai de livraison 15 % ;
- ♦ travaux d'extension et de réhabilitation d'un local communal : valeur technique 60 % ; prix 40 % ;
- ♦ travaux de construction de la salle de gymnastique à l'Agora : valeur technique 50 % ; prix 40 % et délai d'exécution 10 % . ;

La définition des critères de choix et du poids qui leur est affecté est déterminante dans la conduite de l'analyse des offres. Or l'examen des conditions de mise en œuvre des critères dans l'analyse des offres par la commune de Jonage met en évidence des contradictions entre la pondération affichée et le choix quasi-systématique de l'offre la moins chère.

En effet, en dépit de critères techniques ou qualitatifs plus importants, le choix des offres se porte, la plupart du temps, sur les offres les plus attractives financièrement. Cela provient de la neutralisation des critères techniques qui sont analysés succinctement et partiellement, au regard du contenu des offres reçues. Les propositions sont donc, la plupart du temps, affectées de notes identiques concernant la valeur technique ou le critère délai, la différence se faisant systématiquement sur le seul critère du prix.

Il résulte de cette pratique que plusieurs offres se trouvent affectées de notes technique qui se révèlent contestables au regard du contenu de leur proposition technique et qui pourraient relever de l'erreur manifeste d'appréciation.

Concernant les 16 lots de l'opération de construction de la médiathèque, ils ont tous été attribués aux offres les plus basses sur la base d'un rapport d'analyse qui n'apporte aucune justification aux notes techniques attribuées.

La commune de Jonage doit mettre en adéquation la pondération des critères qu'elle définit avec la ligne directrice qui semble prévaloir dans le choix des offres, à savoir : la recherche de propositions financièrement attractives. L'affichage d'une pondération caractérisée par la primauté de critères techniques qui ne sont pas exploités au stade de l'analyse a pour conséquence le choix d'offres non justifiables au regard des règles qu'elle s'est fixées. De plus, il semble important que la commune précise le contenu du critère valeur technique. En effet, l'analyse du critère valeur technique donne aujourd'hui lieu à l'attribution d'une note globale sur 20 points sans qu'aucun item ne soit défini. La définition de sous-critères notés constitutifs de l'appréciation de la valeur technique rendrait l'analyse plus aisée à réaliser et plus lisible.

En dépit de progrès substantiels dus à la création d'un service de la commande publique en 2007, les procédures mises en œuvre par la commune restent trop peu formalisées et l'exposent à des risques juridiques importants.

Le circuit de la commande publique doit être mieux encadré, de la phase d'enregistrement des offres à l'analyse et l'attribution. Les modalités d'information doivent être renforcées, en particulier, celles ayant trait à l'exercice des pouvoirs délégués. La chambre recommande par ailleurs à la commune de se doter d'une commission en charge de l'examen et de l'attribution des marchés à procédure adaptée, qui représentent près de 95 % des dépenses de commande publique.

La commune doit porter une attention plus grande au contrôle des prestations conduites par ses maîtres d'œuvre, au besoin en associant davantage ses services techniques à l'analyse des offres produites. Sur le fond, la chambre constate que la commune procède parfois au choix de ses prestataires dans des conditions juridiques fragiles. Dans ce contexte, la chambre recommande à la commune d'adapter ses critères à l'objet des marchés et à engager une réflexion sur leur pondération.