



Lyon, le 28 avril 2017

La présidente

N° D171475

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D171072 du 20 mars 2017

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 Fontaine au cours des exercices 2009 à 2015. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

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 écrite.

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 publiable et 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 me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

Monsieur Jean-Paul TROVERO

Maire de Fontaine

Mairie

89 mail Marcel Cachin

38600 FONTAINE

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 départemental des finances publiques de l'Isère.

J'appelle votre attention sur les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et plus particulièrement sur son article 107 introduisant un article L. 243-7 au code des juridictions financières qui prévoit que "...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1."

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

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

Catherine de Kersauson

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

Commune de
Fontaine (38)

Exercices 2009 à 2015

Observations définitives
délibérées le 9 février 2017

SOMMAIRE

1-	<u>PRESENTATION DE LA COMMUNE</u>	8
1.1-	Les caractéristiques socioéconomiques de la commune	8
1.2-	La coopération intercommunale	9
1.2.1-	Le transfert de la compétence « développement économique » à la métropole.....	9
1.2.2-	L'exercice de la compétence « emploi-insertion »	9
2-	<u>LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES</u>	11
2.1-	Le débat d'orientations budgétaires	11
2.2-	Les taux d'exécution	12
2.3-	Les provisions pour risques et charges	12
2.4-	Les travaux en régie	13
3-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	13
3.1-	La formation de l'autofinancement	14
3.1.1-	Les produits de gestion	15
3.1.2-	Les charges de gestion	17
3.2-	Le financement des investissements	20
3.3-	L'encours de dette	21
3.4-	La trésorerie.....	22
3.5-	Les perspectives	22
3.6-	Conclusion sur la situation financière.....	23
4-	<u>LES RELATIONS AVEC LE COMITE DES ŒUVRES SOCIALES ET LES ASSOCIATIONS SPORTIVES</u>	24
4.1-	Les relations avec le comité des œuvres sociales (COS)	24
4.2-	Les relations avec l'office du mouvement sportif (OMS) et l'association sportive de Fontaine (ASF).....	25
5-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	26
5.1-	L'organisation de la commande publique	26
5.1.1-	Les procédures internes.....	26
5.1.2-	La planification et le recensement des besoins	27
5.2-	Les contrats conclus hors marché	28
5.2.1-	L'ampleur des contrats conclus hors marché	28
5.2.2-	Les achats payés hors du marché initial.....	29
5.3-	L'utilisation de marchés fractionnés.....	29
5.3.1-	Le marché d'entretien et de petits aménagements	29
5.3.2-	Le marché à bons de commande « travaux de voirie »	30
5.4-	Le jugement des offres.....	32
5.5-	La passation du marché de diagnostic de modernisation des services municipaux.....	32
5.5.1-	Des procédures de passation et d'exécution irrégulières	32
5.5.2-	Une mise en concurrence faussée	34
5.6-	Conclusion sur la gestion de la commande publique.....	34
6-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</u>	35
6.1-	Les recrutements.....	35
6.1.1-	L'évolution des effectifs	35
6.1.2-	Un recours important et injustifié aux non-titulaires	36
6.1.3-	Une gestion mieux encadrée sur certains aspects	37
6.2-	Le temps de travail annuel.....	37
6.2.1-	Un temps de travail annuel dérogatoire	37
6.2.2-	Un nombre de jours de congés important	38
6.2.3-	Des jours liés à la réduction du temps de travail excédentaires	39
6.2.4-	Un régime généreux d'autorisations exceptionnelles d'absence.....	39
6.2.5-	Le compte épargne temps : une inflation significative des jours épargnés	40
6.2.6-	De multiples rythmes de travail	40
6.2.7-	En conclusion, des écarts significatifs avec le temps de travail légal	41

6.3-	Le cas particulier de la gestion du temps de travail au centre nautique	41
6.4-	L'absentéisme.....	43
6.5-	La rémunération des agents.....	44
6.5.1-	Présentation générale du régime indemnitaire	44
6.5.2-	L'indexation du régime indemnitaire.....	44
6.5.3-	Les modalités de suspension du régime indemnitaire.....	45
6.5.4-	Le versement irrégulier d'un 13 ^{ème} mois	45
6.6-	Les heures supplémentaires	45
6.7-	L'évolution de carrière.....	47
6.7.1-	Une évaluation du personnel à parfaire.....	47
6.7.2-	Un avancement d'échelon à la durée minimale	47
6.7.3-	Des avancements de grade largement ouverts	47
6.7.4-	Des avancements de grade illégaux	48
6.8-	Les emplois de cabinet.....	48
6.8.1-	Un cabinet aux prérogatives trop élargies	49
6.8.2-	Un nombre de collaborateurs de cabinet excédant le seuil légal.....	49
6.9-	Les dépenses de formation des élus.....	54
6.9.1-	Une absence de transparence sur les formations effectuées.....	54
6.9.2-	Une sous-consommation récurrente des forfaits	54
6.9.3-	Un contrat conclu de gré à gré	55
6.10-	Les avantages en nature	56
6.10.1-	Les logements de fonction	56
6.10.2-	L'utilisation privative des véhicules	56
7-	<u>L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMMUNAL.....</u>	<u>57</u>
7.1.1-	La rénovation du quartier Bastille.....	58
7.1.2-	Le projet Néron	59
7.1.3-	Le projet d'écoquartier Robespierre	59
7.1.4-	L'opération « cœur de ville ».....	59
7.1.5-	L'opération cœur de ville « Jean Macé »	60
7.2-	Conclusion sur l'aménagement du territoire	64
8-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>65</u>
8.1-	Les autorisations exceptionnelles d'absence.....	65
8.2-	Analyse détaillée des heures supplémentaires.....	66

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a examiné la gestion de la commune de Fontaine pour les exercices 2009 à 2015, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Commune membre de la métropole de Grenoble, Fontaine compte un peu plus de 22 000 habitants et constitue la cinquième ville de l'Isère. En raison d'une population tendant à diminuer et d'indicateurs socioéconomiques défavorables, la commune doit faire face à davantage de besoins sociaux, tout en étant moins à même de lever des recettes fiscales.

La faiblesse du potentiel fiscal est ainsi compensée par des taux d'imposition élevés, en particulier celui de taxe foncière sur les propriétés bâties. La politique d'aménagement menée a cependant permis une évolution favorable des bases d'imposition. Hors dépenses de personnel, les charges de fonctionnement sont maîtrisées mais la baisse des dotations de l'Etat a une incidence significative qui n'a pas été suffisamment anticipée. La capacité d'autofinancement, déjà constamment de faible niveau, en a pâti sensiblement en 2015. Bien que l'encours de dette soit raisonnable rapporté au nombre d'habitants, celui-ci a fortement progressé depuis 2009 et la capacité de désendettement atteignait ainsi près de treize ans en 2015. Lors de l'adoption du budget 2016, le conseil municipal a adopté plusieurs mesures, dont une hausse des taux d'imposition sur les ménages. Elles ne suffisent cependant pas, à elles seules, à rétablir durablement la situation.

L'ordonnateur prévoit la mise en œuvre de différentes mesures d'économies et d'accroissement des recettes afin d'améliorer la situation financière de la commune à horizon 2019. Bien que ces projets soient très ambitieux, la situation financière resterait fragile, la capacité d'autofinancement ne représentant que 5,5 % des produits de gestion à cette échéance.

La gestion des ressources humaines offre pourtant des marges de manœuvres importantes. Elles supposent de mettre fin aux irrégularités touchant au temps de travail annuel des agents (1 547 heures théoriques au lieu de 1 607), ainsi qu'au paiement indu d'heures supplémentaires ou à l'usage privatif régulier de véhicules et des cartes essence associées par des agents ou des élus, en dehors de conditions prévues par la loi. Une gestion plus rigoureuse des avancements des agents et des revalorisations indemnitaires serait également source d'économies. Il importe aussi, ainsi que la chambre l'avait déjà relevé lors de son contrôle précédent, de respecter le principe du recrutement de fonctionnaires pour pourvoir aux emplois permanents. La chambre attire également l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de respecter strictement le nombre maximal de collaborateurs de cabinet autorisé par la loi.

Par ailleurs, les carences significatives relevées en matière de commande publique imposent de mieux encadrer les services qui en sont chargés et de respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence. La commune a, en particulier, conclu un contrat de vente en l'état de futur achèvement pour la construction d'une maison des jeunes et de la culture, d'un montant de 1,6 M€ HT, sans respecter les règles de la commande publique. Enfin, la commune a financé jusqu'à une date récente les formations des élus pour des montants très supérieurs aux formations effectuées et sans respecter les procédures applicables.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à corriger plusieurs des graves irrégularités de gestion relevées par la chambre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : appliquer une durée annuelle de temps de travail de 1 607 heures.

Recommandation n° 2 : adopter une délibération concernant les heures supplémentaires et les encadrer.

Recommandation n° 3 : encadrer strictement l'utilisation des véhicules de la commune et procéder aux déclarations fiscales et sociales des avantages en nature.

Recommandation n° 4 : procéder à un recensement et à une planification des besoins annuels en matière de commande publique afin d'adapter les mesures de publicité et de mise en concurrence, notamment s'agissant de la formation des élus.

Recommandation n° 5 : respecter le nombre maximum de deux collaborateurs de cabinet employés par la commune.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune de Fontaine pour les exercices 2009 à 2015, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 21 octobre 2015, adressée à M. Trovero, maire de la commune depuis le 5 avril 2014 et, précédemment, 1^{er} adjoint du maire. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Boulard, maire depuis 1984, a également été informé.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les relations intercommunales ;
- ♦ la gestion budgétaire et la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ les relations entre la commune et deux associations ;
- ♦ la gestion de la commande publique ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la politique d'aménagement du territoire.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 4 avril 2016 avec M. Trovero. Il a également eu lieu avec M. Boulard le même jour.

Lors de sa séance du 16 juin 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 12 octobre 2016 à M. Trovero ainsi que, pour celles les concernant, à M. Boulard et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 9 février 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1- Les caractéristiques socioéconomiques de la commune

Située à l'ouest du Drac, affluent de l'Isère, et au pied des premiers contreforts du Vercors septentrional, la commune de Fontaine appartient à la métropole de Grenoble, à laquelle elle est reliée par une ligne de tramway. Avec 22 066 habitants en 2013¹, elle constitue la 5^{ème} ville du département de l'Isère.

Sa situation socioéconomique est relativement dégradée. En effet, sa population tend à diminuer². Le taux de chômage y est important et en augmentation (12 % en 2007 ; 13,9 % en 2012). Le revenu disponible médian est faible (18 013 euros en 2012, contre 21 119 euros dans la zone d'emploi de Grenoble)³ et le taux de pauvreté est très élevé (16 % en 2012, contre 10,9 % dans la zone d'emploi). Les disparités sont importantes entre quartiers, la commune en comportant plusieurs très défavorisés. Ces caractéristiques ont comme conséquence que la commune de Fontaine doit faire face à davantage de besoins sociaux, tout en étant moins à même de lever des recettes fiscales.

¹ Dernière source Insee disponible.

² La commune perd des habitants, tant sur le long terme (22 236 en 1968 ; 22 066 en 2013) qu'à moyen terme (22 394 en 2007). La population de la ville est âgée (un habitant sur quatre a plus de 60 ans) et un vieillissement accéléré se fait sentir depuis 2007 (+ 10 % de personnes âgées de plus de 60 ans, + 41 % de personnes de plus de 80 ans).

³ Le revenu moyen de la population est inférieur de 17,4 % à la moyenne de la métropole (11 594 € contre 14 041 € en 2014).

1.2- La coopération intercommunale

La transformation de la communauté d'agglomération de Grenoble en métropole au 1^{er} janvier 2015 a des conséquences importantes pour la commune. Des transferts significatifs de compétences ont en effet eu lieu en matière d'eau, de voirie, d'aménagement, de développement économique, etc. Une vingtaine de postes ont ainsi été transférés à la métropole et l'attribution de compensation versée à la commune a diminué d'un peu plus de 900 k€.

Malgré le transfert de la compétence développement économique, la commune a gardé un service dédié. Elle a, en outre, créé un nouveau service « égalité emploi insertion » en 2014, qui paraît redondant avec des structures déjà existantes.

1.2.1- Le transfert de la compétence « développement économique » à la métropole

Aux termes de l'article L. 5217-2 du CGCT, la métropole est désormais compétente de plein droit en matière de création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire et d'actions de développement économique. Les contours de cette très large compétence ont été définis par une délibération du conseil communautaire du 7 novembre 2014. Dans ce cadre, le chef de service du service développement économique de la commune a été transféré à la métropole. Trois locaux commerciaux sur trente-et-un ont également été transférés.

La commune reste compétente pour la gestion des marchés, les relations de proximité avec les commerçants (« accueil de premier niveau ») et l'animation locale. A ce titre, elle organise une foire d'automne et accompagne les unions commerciales dans le cadre de leur animation de quartiers. Bien que cette compétence soit résiduelle, il ressort de l'organigramme actuel que quatre des cinq agents composant le service « vie économique et commerciale » font toujours partie de l'effectif communal.

1.2.2- L'exercice de la compétence « emploi-insertion »

Comme l'explique le diagnostic de territoire sur l'emploi et l'insertion mené en avril 2015, « après les élections municipales de mars 2014, les nouveaux élus de la Ville de Fontaine ont souhaité doter la commune de moyens supplémentaires sur les questions d'emploi et d'insertion professionnelle. Pour cela, le service Egalité, Emploi, Insertion a été créé en juin 2014, supplantant ainsi le service Développement Social Urbain. » Ce dernier a en réalité été renommé et seule la branche « emploi, insertion » constitue une nouvelle mission⁴. Il se compose de quatre agents permanents, dont deux attachés. Seul le poste de chargé de mission « emploi-insertion » constitue une création. Selon la comptabilité analytique de la commune, le coût de fonctionnement du service était de 238 k€ en 2015. De plus, la création de ce service a engendré des travaux de 159 k€ en 2015.

Si la création de ce nouveau service a fait l'objet d'une présentation et d'un vote au comité technique du 30 juin 2014, le conseil municipal n'en a pas été saisi et ne s'est pas prononcé alors qu'il est seul compétent pour créer ou supprimer un service public municipal et en fixer les règles générales d'organisation⁵.

⁴ La branche « formation professionnelle » n'a pas été mise en œuvre.

⁵ CE Sect., 6 janvier 1995, ville de Paris, req. n° 93428 ; Rép. min. n°57369, JOAN du 31/08/2010.

Les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique « emploi-insertion » peuvent se décliner ainsi :

- ♦ la mission principale exercée est un « maillage » avec le monde économique : « rôle de coordinateur et d'animateur du réseau, en permettant aux professionnels de se rencontrer, d'échanger et de mettre en place des actions communes » ;
- ♦ les autres missions sont l'organisation/coordination de formations, en particulier l'apprentissage de la langue dans un contexte de recherche d'emploi, la maîtrise de l'outil informatique, ou encore des ateliers « confiance en soi/estime de soi » afin que les individus mettent en avant leurs compétences professionnelles.

Le service étant récent, aucun bilan de son action n'a encore été effectué.

Selon l'ordonnateur, les missions du service ont été pensées dans une optique de complémentarité avec les autres organismes existants sur le territoire (Pôle emploi, la mission locale pour les jeunes de 16 à 25 ans, la maison intercommunale pour l'emploi⁶ pour les personnes de plus de 26 ans, Cap emploi, association labélisée en charge des personnes handicapées, et le CCAS⁷, qui organise des ateliers linguistiques).

La chambre observe que les formations organisées par le service peuvent être redondantes avec celles proposées par ces organismes préexistants. L'ordonnateur a indiqué, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, que certains champs d'actions « *pouvant faire l'objet d'interrogations au titre d'éventuelles redondances* » ont été supprimés et que deux autres pourraient l'être.

En outre, la commune est membre du syndicat intercommunal de la Rive gauche du Drac auquel les communes membres ont transféré la compétence « insertion-emploi ». Il gère la maison intercommunale pour l'emploi composée de dix agents, dont sept conseillers pour l'emploi et la formation. Elle n'a compétence que pour les personnes de plus de 26 ans afin de pas empiéter sur les compétences de la mission locale. En vertu du principe de spécialité et d'exclusivité des compétences, la commune de Fontaine ne pouvait donc pas créer de service « emploi-insertion » en 2014. L'ordonnateur ne saurait utilement évoquer le fait que les actions entreprises par le service ne relèvent pas « directement » du syndicat ni ne relèvent « d'un intérêt intercommunal », alors que le transfert de compétence s'est effectué sur la totalité du champ « insertion-emploi ».

Enfin, l'existence de ce service communal n'est pas cohérente avec l'appartenance de la commune à la communauté d'agglomération⁸ puis à la métropole de Grenoble. La délibération précitée de novembre 2014, fixant les contours de la compétence développement économique de la métropole, dispose en effet, qu'en matière d'« actions d'accompagnement des publics vers l'emploi » : « *pour renforcer les synergies, et éviter de scinder les fonctionnements existants, une convention de mutualisation des services de la métropole en charge du pilotage des dispositifs d'accompagnement et du service initiative emploi de la ville de Grenoble, et de toute autre commune volontaire, en charge de l'accompagnement des publics vers l'emploi sera conclue dès 2015 avec pour objectif la création d'un service commun (article L. 5211-4-2 I et II du CGCT)*. Fontaine n'a pas souhaité adhérer à cette initiative de mutualisation sous forme de service commun.

⁶ Dans le cadre du Syndicat Intercommunal de la Rive gauche du Drac regroupant les communes de Veurey-Voroize, Noyarey, Sassenage, Fontaine, Seyssinet-Pariset et Seyssins.

⁷ Centre communal d'action sociale.

⁸ Les statuts de la communauté d'agglomération en date du 23 octobre 2013 fixaient une compétence de l'EPCI en cette matière : « *En matière de développement local sont d'intérêt communautaire : les actions en faveur du développement local et de l'insertion économique et sociale pour la Métro* ».

2- LA GESTION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

L'examen des restes à réaliser en recettes et de l'apurement du compte 23 « immobilisations en cours », qui a une influence sur l'identification du patrimoine communal et sur les amortissements obligatoires, n'appelle pas d'observation.

D'autres éléments amènent la chambre à formuler les observations suivantes.

2.1- Le débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientations budgétaires (DOB) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres du conseil municipal, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

L'article L. 2312-1 du CGCT⁹ dispose à ce titre que « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (...) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.*

La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif voté ultérieurement. Afin de garantir la qualité du débat, les élus doivent être destinataires d'une note de synthèse au moins cinq jours francs avant la séance. Le contenu de cette note est essentiel et conditionne la régularité du DOB.

La tenue des DOB au sein de la commune est relativement satisfaisante. Les notes de synthèse contiennent, en effet, des détails sur la gestion de la dette, sur la fiscalité et abordent l'évolution des grandes masses financières. Elles contiennent néanmoins aussi pour une grande part des orientations très vagues, sans guère de contenu ni de temporalité.

Une amélioration certaine peut être relevée à partir de 2013, des données plus précises sur les facteurs d'évolution des dépenses de personnel et des charges à caractère général étant fournies. Cependant, la présentation des dépenses d'investissement, dont la temporalité n'est pas suffisamment explicitée ni les montants individualisés, doit être améliorée.

En outre, le rapport préparatoire au débat d'orientations budgétaires 2015 souffre d'une limite majeure. Si l'impact de la baisse des dotations de l'Etat est présenté (perte annuelle de 600 k€ sur la période 2015-2017), toutes les conséquences n'en sont pas tirées. Le budget 2015 serait équilibré grâce à la seule réduction des dépenses d'investissement (projet de construction d'une école différé) compte-tenu de la progression attendue des bases fiscales, mais aucune mesure n'est envisagée au-delà, alors même que le rapport mentionne que « *l'épargne disponible sera négative à l'horizon 2017, à hauteur de 2 M€* ».

La chambre invite l'ordonnateur à préciser dans ce document les engagements pluriannuels en termes d'investissements, mais aussi la stratégie pluriannuelle en termes de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, elle rappelle que les évolutions législatives récentes nécessiteront une information plus développée en ce qui concerne l'évolution des dépenses de personnel.

⁹ Dans sa version en vigueur à la suite de l'adoption de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2.2- Les taux d'exécution

Les taux d'exécution du budget principal, qui se définissent comme le rapport entre les sommes votées au budget primitif et les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

En fonctionnement, la prévision des dépenses est correcte mais les recettes sont sous-estimées de manière constante, du fait d'une prévision des produits des services et du domaine inférieure de 20 à 30 % à la réalisation, ce qui n'est pas sans conséquence sur les conditions de l'équilibre de la section d'investissement. En effet, le résultat de fonctionnement de la commune est en moyenne supérieur de 78 % au résultat prévisionnel. Cette situation est révélatrice de difficultés à appréhender convenablement le résultat prévisionnel lors du vote du budget primitif, en l'absence d'ajustement des prévisions de recettes et de dépenses.

Tableau 1 : Comparaison du résultat prévisionnel et du résultat réalisé

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Niveau prévisionnel inscrit au BP (en k€)	3 067	2 071	2 400	2 843	2 490	1 695
2. Résultat global de fonctionnement - comptes administratifs (en k€)	4 519	4 387	5 087	4 797	3 453	2 695
Taux d'exécution (1/2)	147 %	212 %	212 %	169 %	139 %	159 %

Source : budgets primitifs et comptes administratifs

Les taux d'exécution des dépenses d'équipement tendent à s'améliorer et sont satisfaisants au regard du fait que la commune n'applique pas la technique des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP).

Tableau 2 : Taux d'exécution du budget principal (CA/BP en %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses réelles de fonctionnement	96,8	101,8	97,5	96,8	96,7	97
Recettes réelles de fonctionnement	103,7	105,5	110,5	103,4	105,2	109,5
Dépenses d'équipement	62,7	68,4	49,5	74,6	78,8	93,3
Dépenses réelles d'investissement	84,1	89,5	62	89,1	83,3	92,8
Recettes réelles d'investissement	106,3	83,8	71	75,7	75,7	61

Source : documents budgétaires

2.3- Les provisions pour risques et charges

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge.

Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être obligatoirement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune. Elle est fixée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru (art. R. 2321-2 du CGCT). De même, une provision doit obligatoirement être formée lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences opérées par le comptable public¹⁰.

Aucun provisionnement durant la période sous revue n'a été budgété. Pourtant, la chambre relève plusieurs procédures aux enjeux conséquents, dont l'un portant sur la construction de

¹⁰ Pour la méthode, cf. Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus, comité de fiabilité des comptes locaux.

la salle de spectacle La Source (demande la société en 2008 de 380 k€, condamnation de la commune en 2015 de 60 k€, appel en cours) et l'autre relatif à la passation de la délégation de service public de la restauration scolaire (demande d'une société évincée en 2013 de 956 k€).

De même, un risque existe quant au recouvrement de sommes dues à la commune par des tiers, ce qui rend obligatoire un provisionnement annuel. En effet, à la clôture de l'exercice 2014, le solde des comptes de tiers en phase contentieuse s'élevait à 107 k€.

L'ordonnateur aurait donc dû prévoir l'inscription de provisions pour ces deux types de risques financiers et devrait mettre en place une procédure interne de provisionnement. Il s'est engagé à inscrire à l'avenir des provisions pour risques à charges au budget de la commune.

2.4- Les travaux en régie

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que les immobilisations créées par les services d'une commune sont comptabilisées à leur coût de production à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale.

Cette opération permet d'intégrer dans la base de calcul du fonds de compensation de la TVA le coût des matériels et matériaux utilisés pour la construction par les services communaux. Elle participe aussi à la formation de la capacité d'autofinancement par l'inscription dans les comptes d'une moindre dépense.

Or depuis l'exercice 2013, les travaux en régie ne sont plus comptabilisés, ce que l'ordonnateur explique par l'absence de personnel compétent. L'arrêt total de suivi des travaux en régie a un coût certain pour la commune, car elle ne bénéficie plus du remboursement de FCTVA. En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que l'organisation des services serait modifiée pour permettre l'enregistrement des travaux en régie.

Tableau 3 : Evolution des travaux en régie enregistrés dans les comptes

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Production immobilisée, travaux en régie	340 455	333 604	411 989	341 048	0	0

Source : comptes de gestion

3- LA SITUATION FINANCIERE

La commune dispose, outre son budget principal, de six budgets annexes. Les services correspondants à trois d'entre eux ont été transférés à la métropole de Grenoble en 2016 (eau, ZAC, chaufferie bois). L'analyse financière se concentre sur le budget principal qui représente 92 % des sommes en jeu.

Les sources des tableaux sont, sauf exception mentionnée, les comptes de gestion de la commune, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières. Les comparaisons à la strate démographique de la commune font référence à la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

La chambre relève, à titre liminaire, que le budget principal comporte plusieurs emprunts destinés pour partie au financement d'équipements portés par les budgets annexes, pour un montant restant dû de 2,2 M€ fin 2014. A ces emprunts s'ajoute un emprunt assorti d'une ligne de trésorerie pour le budget chaufferie bois (750 k€ consolidés en 2014).

Tableau 4 : Emprunts affectés à des budgets annexes

Numéro d'emprunt	Budget d'affectation	Capital initial	Capital restant dû en 2014
2008	Eau	176 k€ sur 1,6 M€ de nominal	75 k€
2011	Eau	1,1 M€ sur un nominal de 1,6 M€,	887 k€
2016	Eau	1,2 M€ sur 4 M€ de nominal	1 027 k€
2008	Transport	65 k€ sur 1,6 M€ de nominal.	26 k€
2001	Locaux commerciaux	526 k€ sur 1,57 M€ de nominal	177 k€
9715	Locaux commerciaux	62 k€ sur 1,2 M€ de nominal	22 k€

Source : documents internes à la commune

Les budgets annexes reversent entièrement au budget principal les annuités en capital des emprunts ainsi que les charges d'intérêt. Cependant, le procédé est peu transparent car les annexes au budget primitif ou au compte administratif n'identifient ni les emprunts en cause ni leur montant. De plus, il conduit à majorer l'encours de dette du budget principal et minorer la capacité d'autofinancement nette, sans incidence néanmoins sur le financement disponible pour les dépenses d'équipement. La problématique est cependant pratiquement résolue depuis 2015 puisque les principaux emprunts ont été transférés à la métropole de Grenoble (eau et chaufferie bois).

3.1- La formation de l'autofinancement

Le budget de fonctionnement est de l'ordre de 30 M€, soit un niveau par habitant comparable à la moyenne de la strate (+ 6 %). L'examen des grandes masses financières entre 2009 et 2015 fait apparaître que les produits de gestion progressent peu et régressent en fin de période tandis que les charges de gestion augmentent, même modérément. En conséquence, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement (CAF), qui ont été d'un niveau faible sur l'ensemble de la période, se dégradent rapidement en 2015, cette dernière n'atteignant plus que 5,1 % des produits de gestion, ce qui constitue un niveau très bas. Il est, en effet, usuellement considéré que cet indicateur fondamental, qui correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes, est d'un niveau insuffisant lorsqu'il représente moins de 15 % des produits de gestion.

Tableau 5 : Evolution des principaux agrégats financiers

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	29 235	29 512	30 853	30 732	30 237	30 661	28 961	- 0,2 %
Charges de gestion (B)	25 694	25 435	25 633	26 297	26 318	27 206	26 990	0,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 541	4 077	5 220	4 434	3 919	3 454	1 971	- 9,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	12,1 %	13,8 %	16,9 %	14,4 %	13,0 %	11,3 %	6,8 %	
+/- Résultat financier	- 534	- 460	- 661	- 510	- 605	- 543	- 469	- 2,1 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 346	48	- 539	- 323	- 341	- 107	- 15	- 40,6 %
= CAF brute	2 661	3 665	4 018	3 600	2 971	2 803	1 486	- 9,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	9,1 %	12,4 %	13,0 %	11,7 %	9,8 %	9,1 %	5,1 %	

Plusieurs changements de périmètres sont intervenus du fait de la création de la métropole de Grenoble, qui s'est traduit par une diminution des charges de gestion de la commune mais aussi, dans le même temps, par une baisse de l'attribution de compensation que celle-ci percevait de la part de l'établissement public de coopération intercommunal. Cette évolution n'est pas totalement neutre pour la section de fonctionnement de la commune, celle-ci comprenant pour partie un financement des dépenses d'investissement transférées à la métropole (environ 400 k€ selon l'ordonnateur).

Tableau 6 : Evolution de l'attribution de compensation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attribution de compensation brute	3 167	3 167	3 167	3 167	3 167	3 167	2 244

3.1.1- Les produits de gestion

Les produits de gestion, d'un montant de 30 M€ en moyenne sur la période, se composent de 47 % de produits fiscaux et de 30 % de dotations et participations.

Tableau 7 : Evolution des produits de gestion

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 511	13 183	13 710	14 303	14 699	14 908	15 081	3,2 %
+ Ressources d'exploitation	1 653	1 645	1 655	1 807	1 765	1 465	2 047	3,6 %
= Produits "flexibles" (a)	14 164	14 828	15 365	16 111	16 464	16 373	17 128	3,2 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 687	9 308	10 033	9 257	8 786	9 316	7 795	- 3,6 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	5 043	5 043	5 043	5 023	4 987	4 971	4 038	-3,6 %
= Produits "rigides" (b)	14 730	14 351	15 076	14 280	13 774	14 287	11 833	- 3,6 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	340	334	412	341	-	-	-	- 100,0 %
= Produits de gestion (a+b+c)	29 235	29 512	30 853	30 732	30 237	30 661	28 961	- 0,2 %

3.1.1.1- Une fiscalité à faible rendement et pesant fortement sur le foncier bâti

La fiscalité se caractérise par un taux de taxe d'habitation légèrement inférieur à celui de la strate (- 2 %) et par un taux de taxe foncière très supérieur à celle-ci (+ 66 %). Cet écart ne s'explique qu'en partie par la nécessité de compenser une faiblesse des bases de foncier bâti (bases par habitant inférieures de 20 % à la strate). En conséquence, la taxe sur le foncier bâti rapporte 9,4 M€ à la commune en 2014 contre 4,5 M€ pour la taxe d'habitation.

Tableau 8 : Comparaison des données fiscales avec la strate

	Taux communal	Taux moyen strate	Bases communales (en € par hab.)	Bases moyennes de la strate (en € par hab.)	Produits de la commune (en € par hab.)	Produits moyens de la strate (en € par hab.)
Taxe d'habitation	17,73 %	18,15 %	1 126	1 351	200	245
Foncier bâti	38,55 %	23,18 %	1 085	1 354	418	314
Foncier non bâti	77,33 %	57,46 %	1	5	1	3

Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

Parmi les trente communes de la région ayant une démographie similaire¹¹, Fontaine a le taux de taxe sur le foncier bâti le plus élevé. A contrario, elle se situe dans la norme pour la taxe d'habitation. Sur la période, l'effort fiscal¹² est ainsi supérieur d'un tiers à la moyenne de la strate.

Tableau 9 : Comparaison de l'effort fiscal avec la strate

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effort fiscal de la commune	1,65	1,75	1,44	1,57	1,57	1,58
Effort fiscal moyen de la strate	1,28	1,28	1,14	1,19	1,19	1,20
Ecart effort fiscal de Fontaine / effort fiscal moyen	+ 28,9 %	+ 36,7 %	+ 26,3 %	+ 31,9 %	+ 31,9 %	+ 31,7 %

Source : fiches individuelles DGCL

Sur la période 2010-2014, l'évolution des bases fiscales de Fontaine en matière de taxe d'habitation a été en moyenne de 2,9 %, ce qui correspond à la moyenne de la métropole¹³ ; il en est de même pour la taxe foncière sur le bâti (+ 2,8 %), alors même que la commune a perdu de la population. Cette situation est due pour partie à la revalorisation forfaitaire des bases décidée par le législateur mais aussi à la politique d'aménagement de la commune : ainsi, en 2014, 69 % de l'augmentation des bases d'imposition sont dus à leur progression physique et 31 % à la revalorisation forfaitaire législative¹⁴.

Les taux ont augmenté de 4,45 % sur la période mais sont stables depuis 2012. L'exercice 2016 a été marqué par une hausse significative (+ 6 %), afin de faire face notamment à la baisse des dotations de l'Etat.

Tableau 10 : Evolution des taux de fiscalité de la commune

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe d'habitation	0	+ 2,95	0	+ 1,49	0	0	0
Taxe foncière sur le bâti	0	+ 2,95	0	+ 1,5	0	0	0
Taxe foncière sur le non bâti	0	+ 2,95	0	+ 1,5	0	0	0

Source : états 1259

Le revenu moyen de la population est faible, ce qui affecte le potentiel fiscal, qui est inférieur de 10 % à la moyenne de la strate démographique et de 23 % à la moyenne de la métropole.

Tableau 11 : Comparaison du potentiel fiscal avec la strate

	2013	2014	2015
Potentiel fiscal de la commune par hab.	912	929	917
Potentiel fiscal moyen de la strate par hab.	1 007	1 032	1 028
Ecart commune/strate	- 9,4 %	- 10,0 %	- 10,8 %

Source : fiches individuelles DGCL

¹¹ Saint-Égrève, Meylan, Seynod, Voiron, Oyonnax, Oullins, Bourgoin-Jallieu, Aix les Bains, Vienne, Villefontaine, Annonay, St Fons, Rive de Giers, l'Isle d'Beau, ...

¹² L'effort fiscal est le résultat du rapport entre le produit des impôts sur les ménages et le potentiel fiscal correspondant aux trois taxes locales acquittées par les ménages. Il est donc le résultat de la comparaison entre le produit effectif des impôts sur les ménages et le produit théorique (potentiel fiscal) que percevrait la commune si elle appliquait pour chaque taxe les taux moyens nationaux.

¹³ Source : observatoire fiscal Grenoble-Alpes-Métropole.

¹⁴ A l'inverse en 2015, seul 10 % de l'évolution est due à une augmentation physique des bases.

Les abattements demeurent fixés en valeur absolue, par référence aux abattements qui existaient en 1973, pour le calcul de l'ancienne contribution mobilière (à l'instar de Grenoble ou de Pont-de-Claix). Ils sont de 199 € par habitant, contre 186 € pour la strate démographique. La révision du dispositif procurerait une marge de manœuvre.

3.1.1.2- Des dotations de l'Etat en baisse

Au regard de ses difficultés, la commune est éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU), laquelle a pour objet de « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées* » (art. L. 2334-15 du CGCT). Cette dotation a, dès sa création, concerné majoritairement les communes classées en politique de la ville, à l'instar de Fontaine. La commune a ainsi perçu 976 k€ au titre de la DSU en 2015, se classant au 405^{ème} rang des communes éligibles sur 750. Elle bénéficie aussi d'une dotation de solidarité communautaire de 1,875 M€.

A contrario, la commune contribue au fonds péréquation des recettes intercommunales (FPIC), à hauteur de 20 k€ en 2012 et de 82 k€ en 2015, ce qui illustre l'incohérence des critères de chaque dispositif de péréquation relevé par la Cour des comptes dans son rapport public annuel sur les finances publiques locales publié en octobre 2014.

Au-delà de ces mécanismes de solidarité, la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sur la période 2015-2017 de 11 milliards d'euros (3,67 par an), après une baisse de 1,4 milliard d'euros en 2014, a une très forte incidence sur les comptes de la commune. La baisse de la dotation forfaitaire due à la contribution de la commune au redressement des finances publiques a ainsi été de 563 k€ en 2015. En outre, la dotation forfaitaire diminue aussi régulièrement du fait des pertes de population chaque année (- 16 k€ à ce titre en 2015).

Tableau 12 : Evolution de la DGF

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	5 620	5 524	5 447	5 422	5 379	5 094	4 439	- 3,9 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	4 337	4 237	4 138	4 135	4 114	3 857	3 224	- 4,8 %
<i>Dont dotations d'aménagements</i>	1 283	1 287	1 310	1 287	1 265	1 237	1 216	- 0,9 %

La baisse nationale de la DGF est compensée, dans une moindre mesure, par l'augmentation de certaines dotations péréquatrices. Cependant, comme l'illustre l'évolution du poste « dotations d'aménagement », la commune n'en a pas été bénéficiaire.

La chambre estime que la commune a tardé à tirer toutes les conséquences de la baisse annoncée des dotations de l'Etat, comme le montre ci-après l'évolution de la CAF brute.

3.1.2- Les charges de gestion

Les charges de gestion, qui s'élèvent à 27 M€ en 2015, ont progressé en moyenne annuelle de 0,8 % sur la période.

Les actions prévues pour limiter leur évolution sont détaillées dans les différentes lettres de cadrage budgétaire à destination des services municipaux. L'objectif a été atteint en ce qui concerne les charges à caractère général à partir de 2010, qui restent remarquablement stables. Ce n'est, en revanche, pas le cas des charges de personnel, malgré les ambitions fortes présentées notamment dans la lettre de cadrage de 2013.

Néanmoins, globalement, les charges de gestion dans leur ensemble ont été maîtrisées puisqu'elles progressent moins vite que l'inflation¹⁵.

Tableau 13 : Evolution des charges de gestion

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 979	6 569	6 294	6 465	6 488	6 500	5 814	- 0,5 %
+ Charges de personnel (y compris mis à disposition)	13 966	14 298	14 942	15 249	15 378	15 857	16 536	2,9 %
+ Subventions de fonctionnement	4 823	3 673	3 609	3 762	3 565	3 950	3 830	- 3,8 %
+ Autres charges de gestion	926	895	787	821	888	898	810	- 2,2 %
= Charges de gestion	25 694	25 435	25 633	26 297	26 318	27 206	26 990	0,8 %

Pour l'avenir, l'ordonnateur a indiqué qu'une « mise à plat de l'action municipale est en cours ». En effet, un audit de modernisation des services a été lancé à l'automne 2015. Selon le maire, un rapport coûts/avantages de chaque activité sera réalisé dans le cadre d'une démarche participative auprès de la population. Le résultat attendu doit aboutir notamment à une baisse des effectifs par le redéploiement du personnel et la mutualisation de certaines missions entre services.

3.1.2.1- Les charges de personnel

Les charges de personnel, d'un montant de 16 M€, représentent en moyenne sur la période 56,7 % des charges courantes. Si les dépenses de personnel par habitant ne paraissent pas excessives (706 € par habitant en 2014, contre 757 € pour la strate), elles constituent une part dans le budget de plus en plus importante. Cette situation est préoccupante et obère les marges de manœuvre de la collectivité.

Tableau 14 : Evolution des charges de personnel

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges de personnel nettes des mises à disposition	13 966	14 298	14 942	15 249	15 378	15 857	15 937¹⁶
Charges de personnel / charges courantes	53,2 %	55,2 %	56,8 %	56,9 %	57,1 %	57,1 %	60,2 %
Charges de personnel / produits de gestion	47,8 %	48,4 %	48,4 %	49,6 %	50,9 %	51,7 %	55 %

Durant la période, la commune a créé un certain nombre de postes, contraints¹⁷ ou non¹⁸ et en a supprimé d'autres¹⁹. Elle a supporté les conséquences de l'augmentation des cotisations sociales (+ 280 k€ par an) et des modifications de grilles indiciaires.

Cependant, le facteur qui semble le plus déterminant dans l'évolution de la masse salariale est la progression du régime indemnitaire, qui représente 10,3 % de la masse salariale. En effet, au sein des rémunérations, c'est le régime indemnitaire du personnel titulaire qui augmente le plus fortement (+ 4,1 % par an), du fait de la revalorisation forfaitaire annuelle décidée par le conseil municipal (cf. titre 6). Il représente ainsi 19,5 % de la rémunération des titulaires en 2015, contre 18,2 % en 2009.

¹⁵ Sur la période 2009-2014, l'évolution annuelle moyenne des charges de gestion est ainsi de 1,15 %, soit un rythme légèrement inférieur à l'inflation (1,18 %). Exercice 2015 exclu du fait de transferts de compétence.

¹⁶ Pour l'année 2015, les remboursements de mises à disposition de personnel provenant de la métropole sont comptabilisés.

¹⁷ Création d'un poste de coordonnatrice du périscolaire pour un coût de 32 k€ par an et renforcement des heures d'animation pour 118 k€ (réforme des rythmes scolaires).

¹⁸ Création de quatre postes de policiers municipaux (140 k€ par an) et mise en place d'une fonction accueil dédiée à la police municipale, création d'un poste de chargé de mission « emploi-insertion ».

¹⁹ Diminution du nombre d'agents du service « marchés publics » de cinq à deux agents.

Le poids de la rémunération des contractuels tend à se stabiliser et a diminué en pourcentage. Il s'agit en réalité d'un transfert de charges entre « non-titulaires » et « titulaires ». Un grand nombre d'agents contractuels de la commune, dont plusieurs chefs de service, ont en effet bénéficié de la mise en œuvre, en 2013, de la loi Sauvadet du 12 mars 2012.

La commune s'est inscrite avec volontarisme dans la politique des emplois d'avenir, comme en atteste l'augmentation du poste « autres rémunérations ».

Tableau 15 : Détail des rémunérations du personnel

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	5 934	6 059	6 024	6 246	6 352	6 691	6 939	2,6 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 357	1 424	1 476	1 495	1 514	1 615	1 724	4,1 %
+ Autres indemnités	159	160	155	163	170	176	186	2,7 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	7 450	7 644	7 654	7 904	8 036	8 481	8 850	2,9 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>74,4 %</i>	<i>74,1 %</i>	<i>71,8 %</i>	<i>73,0 %</i>	<i>74,5 %</i>	<i>77,0 %</i>	<i>76,8 %</i>	
Rémunération principale	2 541	2 622	2 963	2 864	2 645	2 401	2 545	0,0 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	-	6	-	-	-	-	-	N.C.
+ Autres indemnités	2	-	2	3	-	-	-	- 100,0 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	2 543	2 627	2 965	2 866	2 645	2 401	2 545	0,0 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>25,4 %</i>	<i>25,5 %</i>	<i>27,8 %</i>	<i>26,5 %</i>	<i>24,5 %</i>	<i>21,8 %</i>	<i>22,1 %</i>	
Autres rémunérations (c)	20	50	48	54	107	138	126	35,9 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	10 013	10 321	10 668	10 824	10 788	11 020	11 522	2,4 %
- Atténuations de charges	349	487	392	233	249	207	269	- 4,2 %
= Rémunérations du personnel	9 664	9 833	10 276	10 591	10 539	10 813	11 252	2,6 %

La chambre relève que la commune a, en outre, la particularité d'avoir un service communication très étoffé. En effet, il compte de huit à neuf agents permanents, qui se répartissent actuellement en un directeur, une adjointe rédactrice en chef du journal municipal, un journaliste, une assistante du directeur/chargée de communication, une chargée des relations publiques et internationales, un photographe et deux infographistes. Les missions de ce service sont très développées (journal municipal mensuel, documents d'information internes, communication internet, communication audiovisuelle²⁰, organisation ou coordination de certains événements, gestion partielle des « visites de quartier » du maire, gestion des relations internationales de la commune, ...).

L'ordonnateur a indiqué que la commune allait rechercher des économies structurelles en termes de dépenses de personnel par le non remplacement de personnes en partance et la diminution des crédits consacrés au remplacement, renforts et heures supplémentaires, l'objectif étant de réaliser 300 k€ d'économies par an. Elle dispose, de fait, de marges de manœuvre importantes : heures supplémentaires excessives, temps de travail inférieur à la durée légale, régime indemnitaire obsolète et non lié à l'évaluation des agents, avantages en nature non déclarés.

²⁰ 10 mn à 12 mn de temps d'antenne par semaine sur TéléGrenoble, rediffusé cinq fois, pour un coût de 35 000 € par an.

3.1.2.2- Les subventions

Contrairement aux autres postes de dépenses, les subventions allouées sont, par habitant, bien supérieures à la moyenne de la strate (respectivement 176 €/hab. et 119 €/hab. en 2014, hors subventions exceptionnelles, soit + 48 %).

Tableau 16 : Évolution des subventions

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	4 768	3 615	3 551	3 686	3 565	3 950	3 830	- 4,3 %
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	3 659	2 421	2 455	2 614	2 574	2 973	2 815	- 4,3 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	211	346	318	275	275	263	171	- 3,4 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé²¹</i>	898	848	779	796	715	714	844	- 1.2 %
+ Subv. exceptionnelles aux personnes de droit privé	187	37	129	153	368	129	68	- 15,5 %

Les personnes de droit privé qui bénéficient des subventions les plus importantes en 2014 sont les associations sportives (269 k€ soit 38 %), la MJC (222 k€ soit 31 %), le comité des œuvres sociales (80 k€ soit 11 %) et l'APASE, association d'éducation spécialisée (65 k€ soit 9 %). Les relations avec les associations sportives et avec le comité des œuvres sociales font l'objet d'un développement spécifique ci-après.

3.2- Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement ont été, sur la période 2009-2014, légèrement supérieures à celles de la strate (2 210 € par habitant contre 1 988 € pour la strate). Elles ont concerné notamment la création de l'équipement culturel « La Source » (coût net de construction de 7,6 M€), la requalification d'un boulevard structurant (3 M€), la livraison d'un espace ludothèque/accueil de loisirs/relais assistantes maternelles (1 M€).

Le financement propre disponible, qui représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité pour autofinancer les dépenses d'équipement, une fois les charges et les dettes payées, s'est élevé, sur la période, à 34 M€ pour 50,8 M€ de dépenses d'équipement, soit 67 %. Il est inférieur à celui de la strate, qui est en moyenne de 76 %, ce qui suppose que la commune doit davantage recourir à l'emprunt pour financer ses dépenses d'équipement.

²¹ Retraitées de 2009 à 2012 en retirant les subventions versées aux mutuelles pour les agents communaux, celles-ci étant directement versées aux agents depuis.

Tableau 17 : Evolution du financement des investissements

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	2 661	3 665	4 018	3 600	2 971	2 803	1 486	21 204
- Annuité en capital de la dette	2 017	2 210	1 978	1 151	2 188	2 244	1 616	17 523
= CAF nette ou disponible (C)	644	1 456	2 040	2 449	783	559	- 130	7 801
Taxes d'aménagement	74	112	133	119	38	21	7	504
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 972	956	1 027	488	1 161	-	1 599	7 204
+ Subventions d'investissement reçues	2 336	1 020	745	1 665	947	1 542	1 423	9 677
+ Produits de cession	715	1 230	1 418	358	1 538	2 897	340	8 496
+ Autres recettes	-	-	-	-	-	183	122	305
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	5 097	3 318	3 322	2 631	3 684	4 644	3 491	26 187
= Financement propre disponible (C+D)	5 741	4 773	5 363	5 080	4 467	5 203	3 360	33 987
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	49,8 %	59,1 %	118,7 %	55 %	63,5 %	74,0 %	100,5 %	67 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	11 530	8 082	4 517	9 226	7 033	7 034	3 345	50 766
- Subventions d'équipement	-	-	63	46	230	210	195	744
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	16	157	-	2	44	38	-	258
- Participations et inv. financiers nets	364	790	467	292	647	- 562	- 10	1 988
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 6 170	- 4 252	330	- 4 486	- 3 521	- 1 531	- 155	- 23 889
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	9 724	5 032	2 650	4 680	3 240	-	-	29 446
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 554	780	2 980	-194	- 281	- 1 531	- 155	5 557

Rmq : en 2012, l'annuité en capital de la dette a été retraitée des mouvements infra annuels des emprunts assortis d'une ligne de trésorerie

De plus, la structure du financement propre disponible de la commune est décalée par rapport à la moyenne des communes de 20 à 49 999 habitants. En effet, la formation du financement propre disponible est marquée par la faiblesse de l'autofinancement (la CAF nette ne représente que 23 % du financement propre disponible, contre 33,5 % pour la strate) et un niveau significatif de recettes de cessions, par nature non pérennes (elles représentent 25 % du financement propre disponible contre 15,5 % pour la strate). Le modèle de financement est donc structurellement fragile.

3.3- L'encours de dette

La capacité de désendettement, ratio qui compare le stock de dette à la capacité d'autofinancement brut, exprime en nombre d'années le temps nécessaire pour rembourser la dette si l'intégralité de l'autofinancement brut y était consacrée. Il est considéré qu'entre neuf et douze ans la situation est alarmante et que, au-delà de douze ans, l'entité est en situation de surendettement.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la dette de la commune a plus que doublé, du fait notamment de la souscription de deux emprunts de 9,7 M€ en 2009 et 8,8 M€ en 2012, alors que leur mobilisation excédait le besoin de financement sur les exercices considérés. La commune se désendette cependant depuis 2014, l'encours s'élevant à 19 M€ fin 2015. Cette baisse significative est due aux transferts d'emprunts à la métropole de Grenoble pour près de 3 M€. La capacité de désendettement correspondante est de 12,7 années, ce qui reste élevé.

Si l'encours de dette de la commune, par habitant, est légèrement inférieur à celui de la strate (1 073 € de dette par habitant contre 1 100 € pour la strate en 2014), elle est cependant peu soutenable au regard de sa situation financière.

Tableau 18 : Evolution de la dette

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	10 562	18 269	21 096	21 782	25 327	26 345	24 087	14,7 %
- Annuité en capital de la dette	2 017	2 210	1 978	1 151	2 188	2 244	1 616	- 3,6 %
+ Nouveaux emprunts	9 724	5 032	2 650	4 680	3 240	-	-	- 100,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	18 269	21 096	21 782	25 327	26 345	24 087	18 939 ²²	3,5 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	6,9	5,8	5,4	7,0	8,9	8,6	12,7	

La répartition de l'encours de dette entre taux fixes et taux variables est équilibrée (55 %, 45 %). Le taux d'intérêt moyen apparent du budget principal est de 2,3 % contre 3,5 % pour la strate en 2014. D'ailleurs, les charges d'intérêt de la commune ne représentent que 28 € par habitant contre 40 € pour la strate.

3.4- La trésorerie

La commune n'a pas opté pour la trésorerie dite « zéro », cependant elle s'efforce de ne pas maintenir une trésorerie trop importante, ce qui est une démarche de bonne gestion. L'analyse de la trésorerie au dernier jour de chaque mois des années 2014 et 2015 révèle un niveau moyen de 19 jours de charges courantes en 2014 et 25 jours en 2015.

Tableau 19 : Evolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	- 1 137	- 356	2 623	2 833	2 552	1 021	954	N.C.
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 257	431	- 310	- 1 263	- 1 639	314	741	N.C.
=Trésorerie nette	120	- 788	2 933	4 096	4 191	707	214	10,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1,7	- 11,1	40,7	55,8	56,8	9,3	2,8	
<i>Dont trésorerie active</i>	120	52	2 933	4 096	4 191	2 007	2 014	59,9 %
<i>Dont trésorerie passive</i>	-	840	-	-	-	1 300	1 800	N.C.

3.5- Les perspectives

L'ordonnateur en fonctions a pris conscience des difficultés budgétaires auxquelles la commune pourrait être confrontée à court terme du fait de la faiblesse de la capacité d'autofinancement. En conséquence, différentes mesures ont été ou sont en passe d'être prises :

- ♦ diagnostic en cours de modernisation des services ;
- ♦ abandon du projet d'école dans l'écoquartier Robespierre (cf. infra) ;
- ♦ fermeture de certains équipements dès 2016 (gymnase, centre de loisirs, salle municipale) et diminution des amplitudes d'ouverture de la piscine, afin d'économiser 100 k€ par an de charges de fonctionnement ;

²² Diminution significative fin 2015 suite au transfert à la métropole de Grenoble d'emprunts liés en particulier à la gestion de l'eau.

- ♦ non remplacement d'agents en partance et diminution des crédits consacrés aux remplacements, renforts et heures supplémentaires (300 k€ /an) ;
- ♦ ajustement régulier des tarifs des services municipaux afin d'apporter 20 à 40 k€ de recettes supplémentaires par an.

Le conseil municipal a, en outre, décidé une augmentation des taux d'imposition lors de l'adoption du budget primitif 2016 (+ 6 %, apportant 750 k€ de ressources). Il a affiché, en parallèle, une diminution des charges à caractère général par rapport au budget primitif précédent. En réalité, en comparant les données exécutées en 2015 aux prévisions pour 2016, le budget marque une augmentation des charges à caractère général de 8 %. En conséquence, l'excédent brut de fonctionnement prévisionnel, résultant du budget primitif 2016, ne représente que 5,6 % des produits de gestion et la capacité d'autofinancement brute 2,1 %, ce qui reste conforme à la situation antérieure et insuffisant à moyen terme. La capacité de désendettement prévisionnelle s'établit à 31 ans.

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué que son objectif pour 2017-2019 était la reconstitution d'une capacité d'autofinancement nette par une contrainte sur les dépenses de fonctionnement et une augmentation du potentiel fiscal.

Il a notamment précisé que la masse salariale serait contenue au niveau de 2016 (16 M€), ce qui supposera des « suppressions de postes entre 2017 et 2019 » et « des réorganisations de services ainsi qu'une nouvelle définition du périmètre d'intervention des services communaux ». Il a indiqué avoir « demandé aux services municipaux de baisser les autres dépenses de fonctionnement entre 5 % et 10 % chaque année, soit des économies estimées entre 200 K€ et 400 K€ sur la période ». Par ailleurs, l'ordonnateur a précisé vouloir modifier « la politique d'abattement pratiquée sur la taxe d'habitation pour augmenter les recettes fiscales dès 2018 » (gain attendu de 400 k€ par an). Les dépenses d'équipement seraient contenues à 2,5 M€ par exercice en moyenne, soit un niveau significativement moindre que sur la période examinée.

Si ces orientations étaient tenues, la CAF nette serait faiblement positive à partir de 2017 puis plus élevée en 2018 et 2019 et la capacité de désendettement ramenée à neuf ans en 2019. Cependant, la capacité d'autofinancement brute ne représenterait que 5,5 % des produits de gestion à cette échéance, ce qui reste très peu élevé. La situation financière de la commune demeurerait donc fragile.

De plus, certaines hypothèses apparaissent très ambitieuses et nécessiteront un effort conséquent (masse salariale gelée, dépenses de fonctionnement des services en baisse constante, dépenses d'énergie stables alors que la commune a peu d'emprise en la matière, stabilité non garantie des subventions d'investissement perçues).

3.6- Conclusion sur la situation financière

Du fait de ses caractéristiques socioéconomiques, la commune dispose d'un potentiel fiscal par habitant peu élevé, qui est compensé par un taux d'imposition de taxe foncière sur les propriétés bâties très supérieur à la moyenne de la strate. Les charges à caractère général sont maîtrisées mais la masse salariale progresse, notamment en raison de revalorisations forfaitaires annuelles du régime indemnitaire.

La baisse des dotations de l'Etat, dont le conseil municipal n'a pas pris l'entière mesure, a une incidence significative en 2015. La capacité d'autofinancement, relativement faible tout au long de la période, s'est encore sensiblement dégradée. Bien que l'encours de dette soit raisonnable rapporté au nombre d'habitant, celui-ci a fortement progressé depuis 2009 et la capacité de désendettement atteignait ainsi près de treize années en fin de période, alors même que des emprunts ont été transférés à la métropole de Grenoble.

Lors de l'adoption de son budget 2016, le conseil municipal a adopté différentes mesures dont une hausse des taux d'imposition sur les ménages. Elles ne suffisent cependant pas, à elles-seules, à rétablir durablement la situation.

Les mesures, très ambitieuses, envisagées par l'ordonnateur à l'horizon de l'exercice 2019 devraient permettre d'améliorer la situation financière de la commune, mais celle-ci resterait néanmoins fragile.

4- LES RELATIONS AVEC LE COMITE DES ŒUVRES SOCIALES ET LES ASSOCIATIONS SPORTIVES

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé des difficultés d'accès, lors de l'instruction, aux documents concernant l'attribution et le suivi des subventions versées. Les investigations menées lors du présent examen de la gestion les confirment, les documents demandés n'étant pas en possession des services ou aisément accessibles.

4.1- Les relations avec le comité des œuvres sociales (COS)

La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 définit, en son article 9, l'action sociale au profit des agents publics. Ce même article dispose que « *L'État, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association* ». Cependant, si une commune peut attribuer la gestion de l'action sociale à un organisme tel qu'un COS, elle ne peut s'en démettre complètement. En effet, l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que : « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983* »

De fait, deux dispositifs coexistent à Fontaine : l'un géré par le COS, l'autre assuré directement par la commune.

Le conseil municipal a délibéré sur les prestations d'action sociale attribuées par la commune : participation au repas de 1,21 €, subventions journalières pour les séjours d'enfants en colonies de vacances, accueil de loisirs ou séjours linguistiques, allocations mensuelles aux parents d'enfants handicapés, etc. Par ailleurs, il approuve chaque année la convention conclue avec le COS. Mais la chambre relève que celle-ci est très formelle et que la convention ne détaille pas les types de prestations.

En pratique, les prestations mises en œuvre par le COS sont :

- ♦ participation repas au restaurant municipal : 1,60 € ;
- ♦ prime rentrée scolaire : 54 € par enfant ;
- ♦ prime de naissance : 62 € ;
- ♦ prime médaille du travail : 124 € ;
- ♦ prime retraite : 248 € ;
- ♦ décès : 200 € à l'ayant droit ;
- ♦ diverses participations dans le cadre d'achat de places de spectacles, cinéma, parcs, piscine, centre de loisirs, etc.

Le COS, qui a un budget de plus de 300 k€, est financé par l'adhésion des agents (prélèvement sur leur traitement, 43 k€ en 2014) et par les prestations achetées par les membres. La

commune apporte un complément par subvention de l'ordre de 80 k€, qui reste stable.

Tableau 20 : Evolution de la subvention au COS

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subvention en €	73 200	79 100	81 000	81 000	80 500	80 000	80 400

Source : compte de gestion

En outre, un agent de la commune est mis à disposition du COS à temps complet, sans convention ni remboursement, en méconnaissance des dispositions législatives applicables. L'intéressée a bénéficié d'heures supplémentaires alors qu'il ne travaillait pas pour la commune. Il a été mis fin à cette mise à disposition en février 2016.

Le contrôle de la commune sur le COS apparaît très limité dans la mesure où l'association ne produit pas de rapport d'activités. La présidente de l'association a indiqué que celui-ci était présenté oralement lors de l'assemblée générale annuelle. Cependant, elle n'a pas été en mesure de fournir les comptes rendus des deux dernières assemblées générales demandés par la chambre. L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires, s'est engagé à exiger à l'avenir la remise d'un tel document.

4.2- Les relations avec l'office du mouvement sportif (OMS) et l'association sportive de Fontaine (ASF)

L'attribution de subventions au milieu sportif passe quasi-entièrement par le biais de deux associations selon un schéma complexe.

L'office du mouvement sportif (ex office municipal du sport), créé en 1956, regroupe les différents acteurs du sport et fait des propositions à la commune en matière de politique sportive locale. L'adjoint au sport ainsi que le directeur du service « sports », en sont membres. Son prédécesseur, en retraite depuis fin 2014, était et est toujours trésorier de l'OMS ainsi que de l'ASF.

L'association sportive de Fontaine est une association qui regroupe 25 autres associations sportives indépendantes (ASF Aïkido, ASF Athlétisme, ASF Aviron, etc.). Elle est elle-même membre de l'OMS.

L'OMS et l'ASF concluent chacune avec la commune une convention, aux termes de laquelle les deux associations sont « *chargé(es) par la collectivité locale de faire des propositions de répartition de subventions aux associations sportives. Les propositions sont validées par la municipalité et présentées au conseil municipal pour approbation* ».

Une commission des finances de l'ASF se réunit pour ce faire. Elle se compose d'une quinzaine de membres qui appartiennent aux associations membres de ASF. Celles-ci se répartissent donc les subventions municipales entre elles. Un « comité directeur » de l'OMS se réunit ensuite, en la présence du directeur des sports et de l'adjoint aux sports, qui valide la répartition des subventions.

Bien qu'elles s'en défendent dans leurs documents de communication, ces deux associations perçoivent directement les fonds de la commune afin de les reverser ensuite.

Tableau 21 : Subventions versées par la commune

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ASF	183 570	186 515	170 100	169 334	173 300	175 550
OMS	44 090	45 940	46 140	50 720	50 470	54 470

Source : comptes de gestion

Dans un avis du 7 juin 1962, le Conseil d'Etat a considéré que la répartition des subventions communales n'entraîne pas dans les attributions d'un office municipal des sports même si rien ne s'opposait à ce qu'un tel organisme émette des avis sur la répartition des subventions communales. Cette pratique est aussi critiquée régulièrement par les juridictions financières.

Au cas d'espèce, la procédure mise en œuvre est régulière, en la forme. En effet, le conseil municipal délibère sur les propositions de subventionnement en décembre de chaque année. Si l'ordonnateur indique ainsi que « *l'adjointe aux sports et à la vie associative fait des propositions présentées ensuite au conseil municipal* », la chambre observe que la décision de fin d'année du conseil municipal est formelle car les associations sportives ont déjà reçu une grande part de leur subvention dans le cadre de l'avance accordée à l'ASF en début d'année, sans que le conseil municipal se soit prononcé sur les affectations (cf. délibération de 2015 : acompte de 60 %). De plus, aucun document ne permet de s'assurer que les critères d'attribution des subventions ont été approuvés par cette instance. Par ailleurs, l'utilisation de la subvention de 50 000 € de l'OMS n'est pas déclinée²³ et les 175 000 € de subventions transitant par l'ASF sont presque totalement votées telles que proposées par l'association, sur la base de critères non précisés. Le rôle central des deux associations dans l'attribution des subventions est d'ailleurs illustré par un document interne de l'OMS, qui mentionne que « *le comité directeur de l'OMS est le seul organe de direction de l'OMS habilité à voter l'allocation des subventions ordinaires. Il entend les propositions faites par la commission et après discussion et éventuelles modifications vote les montants définitifs attribués à chaque association (...). Après la réunion du comité directeur, l'ensemble des trésoriers des associations sont réunis pour être informés des décisions du comité directeur en matière de subvention* ». Le même document existe pour l'ASF.

Le conseil municipal se dessaisit donc dans les faits de l'attribution de 230 k€ de subventions. De plus, l'exécutif s'est déchargé de la mission de contrôle des fonds alloués, qui lui incombe pourtant aux termes de l'article L. 1611-4 du CGCT, puisque les comptes des diverses associations sportives sont transmis à l'OMS qui les vérifie. La chambre relève d'ailleurs que le résultat d'exploitation de l'OMS correspond à près de 50 % de la subvention versée par la commune.

Enfin, la chambre observe que les deux associations sont hébergées dans le château Borel dans le parc « Karl Marx », sans convention d'occupation, ce qui est irrégulier et de nature à constituer un risque juridique. L'ordonnateur s'est engagé à y remédier.

En conclusion, la commune a externalisé la gestion de la politique de subventionnement aux associations sportives, sur des fondements et selon des modalités critiquables. La chambre recommande, a minima, de conclure avec l'ASF une convention annuelle permettant de fixer le montant des attributions de manière précise, avant que celles-ci ne soient opérées.

5- LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1- L'organisation de la commande publique

5.1.1- Les procédures internes

La commande publique est organisée de façon décentralisée autour d'un service marché, qui comporte deux agents, faisant office de référents. Globalement, et bien que cela puisse dépendre des montants en cause, les services opérationnels restent très autonomes dans la passation et l'exécution des marchés.

²³ Elle sert principalement à rémunérer un salarié.

Les services disposent d'un guide des marchés publics de bonne qualité et mis à jour. Il précise les principes applicables ainsi que les règles et procédures propres à la commune. Sous le seuil de publicité obligatoire (25 000 € depuis le 1^{er} octobre 2015, 15 000 € auparavant), le service marché public n'intervient en principe pas. Le guide impose cependant aux services opérationnels une consultation de trois entreprises, dont la traçabilité doit être garantie.

La commune a institué une commission dite « MAPA » pour les marchés à procédure adaptée supérieurs à 90 k€ HT. Ce type de commission, qui vise à jouer le rôle d'une commission d'appel d'offres pour les marchés n'en relevant pas juridiquement, est une bonne pratique. Cependant, il a été relevé un cas récent dans lequel la commission s'était prononcée en faveur de l'attribution du marché à une entreprise, sur la base d'un rapport d'analyse des offres, mais où postérieurement, un second rapport d'analyse des offres est intervenu, modifiant le classement, sans que la commission ne soit saisie (marché de travaux de l'espace d'accueil du nouveau service égalité-emploi-insertion 2015)²⁴.

Par ailleurs, une grille d'évaluation a posteriori des marchés conclus a été mise en place ; elle doit être remplie par les services gestionnaires, dans l'objectif d'améliorer les procédures internes. Cependant, la méthodologie de ces évaluations amène les services à évaluer la prestation de l'attributaire du marché plutôt que l'efficacité ou la pertinence de la procédure interne (en termes de délai, de critères de jugement, de cahier des charges, ...). En tout état de cause, la chambre relève que cette procédure d'évaluation n'est pas appliquée.

5.1.2- La planification et le recensement des besoins

En application du code des marchés publics, la commune doit recenser annuellement les besoins en fournitures et services en fonction d'une nomenclature interne de familles homogènes, afin de déterminer les seuils de procédures et de publicité légalement applicables aux achats envisagés. L'article 27 dudit code dispose ainsi que « *En ce qui concerne les fournitures et les services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. (...) Pour les marchés d'une durée inférieure ou égale à un an, conclus pour répondre à un besoin régulier, la valeur totale mentionnée ci-dessus est celle qui correspond aux besoins d'une année.* »

Les anomalies relevées dans le précédent rapport de la chambre perdurent. En effet, bien que le guide interne le prévoit, la nomenclature interne de familles homogènes n'est pas utilisée.

La carence est double. Aucune estimation par famille homogène n'est effectuée en amont ou au début de l'exercice afin de déterminer, a priori, le niveau de publicité adéquate. Les services ne suivent pas non plus l'évolution infra-annuelle des sommes mandatées par famille. Aucun dispositif d'alerte ne permet de détecter si une catégorie de fournitures ou services dépasse les seuils applicables. En tout état de cause, les services renseignent très peu le code nomenclature lorsqu'ils enregistrent une dépense dans le système d'information. La majorité des dépenses n'a donc aucune référence à la nomenclature, ce qui rend difficile de consolider les montants a posteriori.

Dans les faits, les seuils de publicité et de mise en concurrence par famille de fournitures ou de services sont souvent dépassés. L'absence de renseignement du code nomenclature rend malaisé de reconstituer les montants. Cependant, on peut noter par exemple, bien que ce ne soit que de façon très parcellaire, qu'entre 2009 et 2012, la catégorie « denrées alimentaires »

²⁴ En l'espèce, les services communaux n'ont relevé que postérieurement à la commission une erreur dans le chiffrage de l'offre du candidat le mieux disant, qui avait été déclaré attributaire. Son nouveau prix était toujours le plus bas mais il a été éliminé sur cette base, alors même qu'il pouvait s'agir d'une erreur matérielle au sens de la jurisprudence administrative l'autorisant à modifier son offre (Conseil d'État, 21/09/2011, département des Hauts-de-Seine, n° 34914).

représente près de 30 k€ par an, la catégorie « services d'hôtellerie et de restauration » plus de 80 k€, la catégorie « produits textiles, cuirs, habillement » entre 20 et 40 k€.

Conscient de cette carence, le service marché public de la commune avait engagé un travail portant sur la consolidation des besoins en matière d'alimentation. Il avait relevé des achats cumulés de 101 k€ HT en 2010 (74 k€ de traiteurs et 27 k€ d'alimentation générale) et 117 k€ en 2011 (88 k€ de traiteurs et 29 k€ d'alimentation générale). Cette analyse n'a néanmoins pas été suivie d'effets.

Au surplus, la chambre relève que le service marché public ne dispose pas d'une vision annuelle des marchés à conclure, le tableau de planification qui existait jusqu'en 2013 n'étant plus complété. L'absence de planification peut se traduire par des périodes durant lesquelles un type de prestation n'est plus couvert par un marché public. Ainsi, les marchés du service « communication » (impression, maquette et commercialisation des espaces publicitaires) qui se sont achevés en avril 2014 n'ont été relancés qu'en 2015 ou ne le sont toujours pas.

La chambre recommande l'élaboration d'une procédure interne de recensement et de planification des besoins a priori et de suivi de ceux-ci en cours d'année, indispensable au respect de la réglementation et à la mise en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence adéquates.

5.2- Les contrats conclus hors marché

5.2.1- L'ampleur des contrats conclus hors marché

L'examen de la comptabilité a permis de déceler un grand nombre de contrats conclus hors procédure de marché public dans un ensemble de domaines, avec des prestataires récurrents entre 2009 et 2015, notamment en matière d'impression (390 k€ pour deux prestataires), de traiteur et achats alimentaires (336 k€ pour deux prestataires), d'achats divers de matériel technique (252 k€ pour deux prestataires), de conception de documents de communication (127 k€ pour un prestataire), de sécurité (125 k€ pour seul prestataire), de formations (124 k€ pour un prestataire), de prestations informatiques (104 k€ pour un prestataire), de conseils en politiques publiques (76 k€ pour un prestataire), de maintenance et interventions sur installations froides (189 k€ pour deux prestataires), de nettoyage (89 k€ pour un prestataire). Il a aussi été relevé un ensemble d'opérations d'investissement n'ayant pas fait l'objet de marchés publics, pour un total de 839 k€ entre 2009 et 2015, dont 317 k€ en 2015.

Ces achats dépassent les seuils de publicité et de mise en concurrence chaque année pour la plupart ou en cumulant plusieurs exercices pour certains (ce qui se justifie dès lors qu'ils représentent des besoins récurrents de la collectivité). L'irrégularité est d'autant plus significative lorsque la commune fait appel de façon récurrente aux mêmes prestataires. L'ensemble des commandes conclues hors marchés relevées sur la période 2009-2015 s'élève à plus de 3 M€, ce qui fait courir des risques juridiques importants.

La chambre relève, en outre, que l'une des sociétés prestataires loue un local commercial de 114 m² appartenant à la commune, pour un montant annuel de 552 € HT, soit 4,84 € le m², ce qui est très en deçà du prix du marché et des loyers encaissés par ailleurs par la commune.

L'ordonnateur devrait saisir l'opportunité de l'intégration du service « marché public » à la direction des finances, effectuée en 2015, pour mettre un terme à ces carences. Dans ce cadre, le service marché public devrait pouvoir accéder au logiciel comptable afin d'identifier les prestations devant relever de procédures de marchés publics, ainsi que les services communaux qui méconnaissent le plus les règles applicables.

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué que ce travail avait été mené récemment et qu'il s'est engagé à mettre en place « rapidement » des procédures de publicité et de mise en concurrence.

5.2.2- Les achats payés hors du marché initial

Alors que des marchés sont conclus pour certains types de prestations, les services s'abstiennent parfois d'appliquer les modalités de paiement prévues aux marchés. Les paiements sont enregistrés comme étant hors marché, ce qui évite de respecter les stipulations contractuelles (prix unitaires, révision des prix, ...). Les marchés concernés sont notamment les marchés de fourniture de produits pétroliers (575 k€ entre 2009 et 2015) et de vêtements (182 k€ entre 2009 et 2015). Une pratique similaire a été relevée en ce qui concerne un marché de fourniture de peinture. Un marché, conclu en 2012, a été résilié en 2013 par la commune, sans que la raison en soit connue, mais celle-ci a néanmoins continué à se fournir chez ledit prestataire.

Outre l'irrespect des dispositions contractuelles, une telle pratique ne permet pas au service des finances de suivre l'exécution des marchés en cause. Elle traduit aussi les difficultés à conclure des marchés contenant des dispositifs de paiement convenant aux services utilisateurs. En définitive, la commune ne parvient pas à faire respecter les règles dont elle s'est dotée, alors même qu'elle se prévaut d'une démarche de « *contrôle interne par un traitement informatique des données budgétaires et des marchés publics* ».

5.3- L'utilisation de marchés fractionnés

Si le pouvoir adjudicateur n'est pas en mesure, au stade de la passation, de définir avec exactitude toutes les modalités de ses besoins (quantité, fréquence, nature), il peut avoir recours à des procédures spécifiques, comportant une phase de présélection des fournisseurs et une phase d'attribution des marchés ou commandes. On distingue deux types de marchés fractionnés : les accords-cadres et les marchés à bons de commande.

La commune conclut des marchés fractionnés sur plusieurs années, couvrant de nombreux besoins récurrents et qu'elle décompose ensuite en de nombreux lots, ce qui lui permet d'encadrer les achats par des procédures de publicité et de mise en concurrence (exemple en 2011 : fourniture de végétaux et fleurissement en 13 lots, fourniture d'outillages en 8 lots, travaux d'entretien et de petits aménagements en 22 lots, ...). Il s'agit donc d'une bonne pratique en théorie. Cependant, l'usage qui en est fait appelle des observations.

5.3.1- Le marché d'entretien et de petits aménagements

Faisant suite à un précédent marché du même type, la commune a conclu, en 2011, un accord-cadre « travaux d'entretien et de petits aménagements » permettant de répondre aux besoins récurrents en la matière, décomposé en 22 lots. Pour chaque lot, ont été choisies trois à quatre entreprises, qui sont ensuite mises en concurrence sur la base de devis lorsqu'un besoin apparaît.

5.3.1.1- Un critère prix peu opérant et discriminatoire

Le marché a la particularité de ne pas avoir été passé sur la base d'un critère prix « classique ». En effet, deux critères de jugement des offres étaient indiqués dans le règlement de consultation : le contenu du mémoire technique, pondéré à 60 % et le taux de remise annuelle, pondéré à 40 %. Il n'y avait donc aucune notation d'un prix en tant que tel, sur la base notamment d'un détail quantitatif estimatif (DQE), qui simule une commande type et

permet de comparer le prix des offres. Le taux de remise n'était pas appuyé sur un prix proposé par les candidats, que ce soit en réponse au marché (bordereau des prix unitaires) ou sur la base de leur catalogue.

Ce dispositif peut être justifié par le fait que le critère prix était appliqué lors de la nouvelle mise en concurrence effectuée pour chaque bon de commande. Cependant, les critères propres à l'accord-cadre sont primordiaux car ils permettent aux candidats d'être retenus et de participer ensuite, pour quatre ans, aux mises en concurrence exclusives.

Le critère « taux de remise » ne jouait pas sur chaque commande mais sur le montant annuel payé par la commune à ladite entreprise. Cependant, il n'était applicable que s'il dépassait un montant déterminé. Les entreprises candidates devaient donc donner deux taux de remises, correspondant à deux niveaux de commandes sur l'année. Le mécanisme, complexe, est présenté dans les documents de consultation du marché. Il reste cependant abscons car la référence au « montant annuel indicatif du lot » (montant maximum ou autre montant) n'est pas explicitée. De plus, le procédé est très discriminant car une entreprise bien informée sur les besoins de la commune était en mesure d'indiquer des taux de remise très élevés si elle savait que les montants ne seraient pas atteints. Or le marché était effectivement peu utilisé. Dans les faits, les taux de remise indiqués par les candidats étaient donc très divergents et ceux-ci n'ont quasiment jamais été appliqués dans les 22 lots du marché. Le critère du « taux de remise annuelle » a donc pu permettre à des entreprises d'entrer dans l'accord-cadre sur une base peu transparente et discriminante.

5.3.1.2- *Un marché peu utilisé*

Il ressort de l'état de l'ensemble des dépenses effectuées sur la durée du marché que celui-ci n'a été que très peu utilisé (585 k€ sur 3 610 k€ possible, soit 16 % du maximum), et que certains lots ne l'ont pas été ou quasiment pas. Cette situation révèle une mauvaise estimation des besoins ; il est dommageable que la commune prenne l'initiative de l'institution d'un dispositif d'une telle complexité (avec, en conséquence, un coût de passation et de gestion) pour ne quasiment pas y recourir ensuite.

En outre, la chambre relève que la commune fait appel à des prestataires tiers pour des travaux relevant pourtant de cet accord-cadre en matière de serrurerie, faïence, plomberie ou encore peinture.

En 2015, la commune a relancé le marché, avec des lots quasiment identiques, et un montant maximum sur quatre ans aussi important (4,1 M€), mais sans appliquer le même critère de taux de remise. Le délai entre la date de publication de l'avis d'appel public à la concurrence et la date limite de dépôt des offres n'était que de 23 jours, ce qui paraît relativement court pour un marché de ce montant. En effet, si aucun délai de publication et de réponse n'est imposé par le code des marchés publics en matière de procédure adaptée, ce délai doit néanmoins être suffisant pour permettre à la concurrence de jouer et aux entreprises intéressées de répondre²⁵.

5.3.2- *Le marché à bons de commande « travaux de voirie »*

La commune a l'habitude de conclure un marché pluriannuel à bons de commande de travaux de voirie portant sur une multitude de prestations. Le marché conclu en 2011 a un minimum annuel de 300 k€ et un maximum de 1,2 M€, soit un montant pluriannuel maximum de 4,8 M€. Le montant des dépenses effectivement engagées entre 2011 et 2015 (six premiers mois) est de 2,4 M€, dont 923 k€ en 2012 et 975 k€ en 2013.

²⁵ Le Conseil d'État a jugé qu'un délai de 18 jours pour un marché d'un montant de 160 000 euros était insuffisant (CE, 5 août 2009, n° 307117, Région Centre).

5.3.2.1- *L'absence d'allotissement*

Les prestations se composent de travaux de terrassements, travaux de voirie, travaux d'assainissement des eaux pluviales de surface et travaux de génie civil (pose de mobilier urbain, signalétique verticale et horizontale, construction d'ouvrage en maçonnerie, espaces verts).

L'article 10 du code des marchés publics dispose que l'allotissement des marchés est la règle, le marché global l'exception, ceci afin de permettre l'accès à la commande publique au plus large nombre d'entreprises et, en particulier, des petites et moyennes entreprises.

Au regard de la diversité des prestations envisagées dans le marché en cause, il paraît difficile d'admettre qu'elles ne puissent être isolées. Une première distinction classique pour de tels marchés de voirie porte d'abord sur les prestations qui ont trait à la chaussée et celles qui ont trait aux trottoirs. Au surplus, d'autres distinctions étaient envisageables en l'espèce (mobilier urbain, aménagement de sécurité, espaces verts...).

5.3.2.2- *La réalisation d'opérations individualisables au sein desdits marchés*

Le marché de travaux fractionné a vocation à répondre à des besoins récurrents en matière de travaux de voirie et de faible importance, ce qui justifie la passation de marchés à bons de commande sans individualisation d'opérations de travaux spécifiques, au sens de l'article 27 du code des marchés publics²⁶, qui feraient l'objet de procédures de publicité et de mise en concurrence distinctes.

Pourtant, la chambre a relevé un certain nombre de prestations de travaux effectuées dans le cadre de ces marchés qui s'élèvent à un montant important et portent sur des opérations spécifiques. Il en est ainsi par exemple de l'aménagement de la rue de la République (141 k€), l'aménagement de la rue Michel (139 k€), l'aménagement de la rue Jean Jaurès (109 k€), la création d'une zone « 30 » (93 k€). Des « campagnes » de travaux auraient, elles-aussi, pu faire l'objet d'opérations identifiées : campagne de signalisation en 2012 pour 70 k€, campagne de travaux d'accessibilité en 2011 et 2012 pour 123 k€.

Ces opérations dépassent la vocation des marchés en cause. Elles auraient dû faire l'objet d'une procédure de dévolution spécifique afin de permettre une ouverture à la concurrence et l'accès de nouvelles entreprises aux marchés publics de voirie de la commune.

5.3.2.3- *La réalisation de travaux ne se rattachant pas à l'objet du marché*

Le marché a servi de fondement à certains travaux qui ne sont manifestement pas des travaux de voirie : création d'un square sur l'îlot Péri, ainsi que d'un ouvrage de rétention et d'une plateforme (56 k€), réfection des enrobés des terrains de tennis de la Poya (26 k€), réfection de la plage du centre nautique (28 k€).

En définitive, les principes d'un marché de travaux fractionné ont été dévoyés, la commune mettant en œuvre un dispositif contractuel portant sur des domaines excessivement larges, sans allotissement, ce qui restreint très fortement l'accès à la commande publique.

²⁶ « Il y a opération de travaux lorsque le pouvoir adjudicateur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique ».

5.4- Le jugement des offres

Les obligations des pouvoirs adjudicateurs en matière d'information des candidats quant aux critères d'attribution des marchés et aux sous-critères, afin que ceux-ci soient le mieux à même d'adapter leur offre, ont été précisées par la jurisprudence²⁷. Il s'agit, en outre, d'une mesure de transparence afin d'éviter qu'un candidat, informé par une voie détournée des critères d'attribution, soit avantagé.

Ces prescriptions n'ont pas été systématiquement respectées puisque plusieurs marchés ont été attribués sur le fondement de critères différents de ceux indiqués dans les documents de consultation²⁸, ou de sous-critères dont l'importance n'était pas indiquée aux candidats²⁹. La commune doit donc s'astreindre à une plus grande rigueur en ce domaine, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

5.5- La passation du marché de diagnostic de modernisation des services municipaux

La ville a publié un avis d'appel public à concurrence le 24 juillet 2015 portant sur un marché de diagnostic de modernisation des services municipaux. Le cahier des charges prévoit que *« Le cabinet choisi sera en charge d'accompagner la Direction Générale dans la construction d'un projet de gouvernance en compatibilité avec les objectifs du programme politique de la Municipalité. Il participera à sa traduction en projet de service ainsi qu'à sa déclinaison en feuille de route individuelle. Le cabinet choisi accompagnera la Direction Générale et les cadres intermédiaires dans la mise en œuvre des outils nécessaires pour l'évaluation et l'harmonisation des pratiques managériales »*.

Le marché a été attribué à un cabinet de conseil comprenant un seul gérant-salarié, en cotraitance avec deux autres cabinets (l'un d'entre eux spécialisé dans les aspects ressources humaines et l'autre sur la réalisation d'études, de classements et de synthèses), dont les dirigeants sont ses enfants.

Selon les données fournies par le cabinet lors de la consultation, le marché, d'un montant initial de 38,7 k€, dépasse le chiffre d'affaires habituel de la société, qui s'est établi en moyenne entre 2012 et 2014 à 22,5 k€.

Les modalités de conclusion et d'exécution de ce marché appellent plusieurs observations.

5.5.1- Des procédures de passation et d'exécution irrégulières

Le règlement de consultation n'indiquait aucune hiérarchisation ou pondération des sous-critères d'analyse des offres, en méconnaissance de la jurisprudence, alors même que deux d'entre eux s'avéreront déterminants dans l'attribution³⁰. Leurs modalités de notation apparaissent incohérentes au regard de la qualité des mémoires techniques des différents candidats. En particulier, les notations maximales qu'il a obtenues sur les critères « social » et « qualité de l'accompagnement », ne se justifient pas au regard de son offre et des faibles

²⁷ Le pouvoir adjudicateur doit « porter à la connaissance des candidats leurs conditions de mise en œuvre dès lors que ces sous-critères sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection et doivent en conséquence être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection » (CE, 02/08/2011, n° 348711).

²⁸ Marché à bons de commande « prestations de géomètre » en 2014 ; marché d'assistant à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration d'un agenda d'accessibilité programmée pour les ERP ; marché de télésurveillance des bâtiments communaux 2015.

²⁹ Marché d'achats de véhicules 2014 ; marché portant sur la rénovation d'une façade d'un local commercial 2015.

³⁰ Critères « qualité de l'accompagnement » et « critères sociaux : respect de l'humain dans les préconisations », qui étaient pondérés respectivement deux et trois fois plus que les autres.

références des intervenants dans le domaine³¹. La chambre considère donc que le candidat retenu a été favorisé.

Par ailleurs, l'analyse des offres a été signée par le maire le 17 septembre 2015, soit postérieurement à la décision d'attribution du 16 septembre 2015, ce qui est théoriquement impossible. La justification des notations n'a été formalisée que le 20 septembre 2015.

Le délai d'exécution du marché, qui devait se dérouler du 1^{er} octobre 2015 au 31 janvier 2016, a été prolongé sans que les dispositions applicables ne soient respectées³². En outre, plus de 75 % du prix du marché a été payé en 2015 alors que les prestations contractuelles, définies par phase avec un prix correspondant, n'étaient pas réalisées. Le paiement de prestations non exécutées constitue une irrégularité conséquente, qui engage en particulier la responsabilité de l'ordonnateur, lequel a attesté du service fait alors que tel n'était pas le cas.

Tableau 22 : Comparaison entre paiement du marché et service fait (phase A et B)

	Phase A	Phase B
Prestations contractuelles	constitution de la base documentaire évolutive de l'action et synthèse, dont la composante principale est l'enquête auprès des agents	communication, débats, rencontres avec l'encadrement et les syndicats, dont la composante principale est l'enquête auprès de la population
Montant	16 920 € HT	12 210 € HT
Date de paiement	23 novembre 2015	10 décembre 2015
Service fait à la date de paiement	Non	Non
Observation	Le document de synthèse de la phase A, présentant les comptes rendus de réunions et de l'enquête auprès des agents et devant cadrer la phase B, n'a notamment été produit qu'en février 2016	Aucune des actions prévues n'avaient été réalisées en février 2016. En particulier, l'enquête auprès de la population et des usagers n'était pas encore lancée. A fortiori, la synthèse de la phase B et le cadrage de la phase C n'étaient pas commencés.
Service fait en février 2016 (date de fin d'instruction par la chambre)	Partiellement	Non

Source : documents contractuels et ordres de paiement

Enfin, en février 2016, la commune envisageait de conclure un protocole d'accord transactionnel portant sur 17 jours d'interventions supplémentaires du cabinet par rapport au marché, soit une plus-value de 19 380 euros HT et une augmentation du marché de 50 %, alors même que l'exécution de celui-ci n'était toujours pas terminée et que ce dépassement s'est également affranchi du respect des procédures³³. Du fait de l'instruction en cours de la chambre, ce point a été retiré de l'ordre du jour du conseil municipal.

La chambre ne dispose pas d'information sur l'achèvement de la dernière phase³⁴ et sur la réalisation de l'ensemble des prestations contractuelles.

³¹ Il convient de relever en particulier le cas du cabinet cotraitant tenu par le fils de l'attributaire, créé pour l'occasion, l'intéressé ayant exercé toute sa carrière dans l'hôtellerie-restauration et n'ayant donc aucune expérience dans le domaine.

³² Selon le CCAG fournitures et services, une prolongation ne peut intervenir (dans des conditions limitées) qu'à la demande du titulaire, avant le délai d'expiration du marché, par décision expresse du pouvoir adjudicateur. Aucun de ces éléments n'a été respecté.

³³ Le CCAP du marché stipule que : « La poursuite de l'exécution des prestations en cas de dépassement de la masse initiale est subordonnée à la conclusion d'un avenant ou à l'émission d'une décision de poursuivre prise par le pouvoir adjudicateur. »

³⁴ Phase C : « restitution finale et préconisations » (9 630 € HT).

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires, a indiqué qu'un protocole d'accord transactionnel avait été conclu sans en préciser la date et sans le transmettre à la chambre. Il augmenterait le prix de la prestation de 42 %. La chambre observe que le marché conclu était à prix global et forfaitaire et que, en conséquence, une augmentation du nombre de jours d'intervention du cabinet ne saurait justifier une modification du prix, sauf à ce que la commune ait demandé des prestations non prévues au marché, ce qu'elle ne démontre pas.

5.5.1- Une mise en concurrence faussée

La mise en concurrence organisée pour ce marché était faussée d'emblée puisque des réunions entre le cabinet retenu et la municipalité sont intervenues le 17 juin et le 1^{er} juillet 2015³⁵, alors que l'avis d'appel public à concurrence a été publié le 24 juillet, ainsi que le 15 septembre 2015, tandis que l'attribution a été formalisée le lendemain. L'ordonnateur ne saurait justifier ces réunions par une application de la technique dite de « sourcing »³⁶, au regard de leur objet (« rencontre préparatoire et cadre général », « présentation de l'offre de programme » du second prestataire) et des membres présents.

Lors de la réunion du 1^{er} juillet 2015, étaient présents le cabinet de conseil ainsi qu'une autre société. Cette dernière sera retenue par le conseil municipal le 14 décembre 2015 afin de mener une enquête sur l'amélioration de la qualité de vie au travail (AQVT). La commune souhaitait, en effet, rendre concomitant le « diagnostic de modernisation » et cette enquête. Cette réunion commune préalable a permis au cabinet de conseil d'optimiser son offre en lien avec cette société puisqu'elle fait apparaître un coût nul pour la tenue de l'enquête interne, assuré en « partenariat » avec la société en charge de l'enquête AQVT. Il n'apparaissait pas possible pour un candidat, informé par les seuls documents de consultation du marché, de savoir que l'enquête pourrait être menée par ce second prestataire.

Par ailleurs, la chambre relève que le marché de diagnostic de modernisation des services municipaux fait suite à un contrat portant sur une mission générale de recrutement et/ou de reclassement/mobilité externe des agents, conclu en 2014, sans avoir fait l'objet d'une publicité et de mise en concurrence, alors qu'il ne prévoyait pas de minimum ni de maximum de quantité ou de montant de prestation. Les dispositions de l'article 27-VI du code des marchés publics n'ont donc pas été respectées. Enfin, la chambre a établi un lien de connaissance antérieur entre l'actuel ordonnateur et le dirigeant du cabinet de conseil, du fait de leurs anciennes fonctions respectives, alors même que la commande publique est régie par le principe d'impartialité³⁷.

5.6- Conclusion sur la gestion de la commande publique

Si des procédures internes ont été édictées, elles ne sont pas respectées dans tous leurs éléments. La commune doit veiller à procéder à un recensement des besoins, à planifier les achats et respecter de manière systématique les procédures de publicité et de mise en concurrence applicables. Elle doit également faire preuve de davantage de rigueur quant à l'application des critères de jugement des offres.

³⁵ Comme en atteste le planning des interventions du cabinet.

³⁶ Cf. article 4 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

³⁷ Conseil d'État, 7^{ème} / 2^{ème} SSR, 14/10/2015, n° 390968 : « au nombre des principes généraux du droit qui s'imposent au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative figure le principe d'impartialité, dont la méconnaissance est constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence ».

6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les charges de personnel de la commune s'élèvent à 16,5 M€ en 2015. Si Fontaine se situe en dessous de la moyenne de la strate (651 € par habitant en moyenne contre 701 € pour la strate), ses dépenses de personnel ont progressé, en euros par habitant, de 23 % contre 14 % pour la strate démographique.

Tableau 23 : Evolution de la masse salariale et comparaison avec la strate

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Masse salariale en k€	13 437	13 966	14 298	14 942	15 249	15 378	15 857	16 536
Masse salariale en € par habitant	570	605	634	672	687	684	706	-
Moyenne de la strate en € par habitant	664	665	684	696	706	733	757	-
Écart à la strate en € par habitant	- 94	- 60	- 50	- 24	- 19	- 49	-51	-

Source : comptes de la commune et collectivités-locales.gouv.fr

Depuis le dernier contrôle de la chambre qui avait mis en évidence les carences en matière de gestion des ressources humaines, la situation a guère évolué.

6.1- Les recrutements

6.1.1- L'évolution des effectifs

Entre 2008 et 2015, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) a considérablement augmenté (+ 31,4 ETP). Cette évolution a été particulièrement sensible au début du mandat 2008-2014, en raison de l'ouverture de l'équipement culturel La Source (+ 13 postes) et du développement de certains services (démocratie participative, renforcement du service RH, renforcement du nombre d'encadrants). Les effectifs totaux se sont ensuite stabilisés.

Tableau 24 : évolution des effectifs en équivalents temps plein (ETP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne 2008-2015
Titulaires	284,5	309,8	299,4	313,1	310,6	310,9	319,7	302,0	306,3 ETP
part sur total	85 %	84 %	84 %	85 %	84 %	85 %	87 %	83 %	85 %
Non titulaires	50,3	56,9	55,2	54,8	59,7	55,0	49,1	64,1	55,6 ETP
part sur total	15 %	16 %	16 %	15 %	16 %	15 %	13 %	17 %	15 %
Total ETP	334,7	366,7	354,6	367,9	370,3	365,9	368,8	366,1	361,9 ETP
Écart Année N-1		+ 32	- 12,1	+ 13,3	+ 2,4	- 4,4	+ 2,9	- 2,7	

Source : commune

Cette stabilité masque cependant des mouvements importants. Des services ont été créés ou renforcés (renforcement des effectifs de la police municipale, développement d'une politique de démocratie participative, ouverture d'un service Emploi-Insertion) et l'organisation de la commune a été restructurée (instauration d'une organisation en pôles, renforcement de l'encadrement du service RH et des services techniques ainsi que des services mettant en œuvre la politique sociale), ce qui s'est traduit par une requalification de postes de catégorie C en B, voire A, ou encore par le recrutement de nouveaux agents.

Dans ce même temps, des services ont été supprimés ou transférés, sans donner nécessairement lieu à des économies d'emplois. C'est notamment le cas du transfert de gestion de l'équipement « L'Eglantine » au 1^{er} janvier 2012 : sur les quinze agents titulaires y travaillant avant le transfert, quatorze n'ont pas souhaité intégrer le nouvel établissement ; dix d'entre eux ont été reclassés dans les services municipaux. Par ailleurs, les transferts de

postes à la métropole de Grenoble en 2015 sont, pour une part, seulement juridiques (pour les postes dont moins de 50 % de l'activité est susceptible d'être transférée à la métropole, les agents demeurent physiquement à Fontaine et leur rémunération fait l'objet d'une compensation dans le cadre d'une convention).

6.1.2- Un recours important et injustifié aux non-titulaires

Alors que l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents, en 2015, 22 % des emplois permanents de la commune sont pourvus par des non-titulaires (95 contractuels sur emplois permanents sur 430 emplois permanents). L'ancienneté des agents en cause est élevée (trois d'entre eux bénéficient désormais de CDI ; l'ancienneté des autres agents va de 48 mois à plus de 93 mois).

Ce niveau est important, alors même qu'un processus de titularisation des agents contractuels a eu lieu en 2012-2013 dans le cadre de la loi Sauvadet³⁸. Le programme pluriannuel de titularisation mis en œuvre est particulièrement favorable³⁹. Il a ainsi concerné un nombre élevé d'agents : onze de catégorie A, douze de catégorie B et sept de catégorie C.

La politique de recrutement de personnels non titulaires pour des emplois permanents, qui avait fait l'objet d'observations de la chambre lors de son dernier contrôle, a perduré, alors même que la nature des missions confiées, le bassin d'emploi et la notoriété de la commune de Fontaine ne justifiaient pas les exceptions prévues aux articles 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi du 13 juillet 1983. La réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations provisoires confirme, du reste, que, a minima, trois responsables de service ont été nommés sans recherche effective de fonctionnaires.

La chambre rappelle également que, conformément à la jurisprudence⁴⁰, la commune doit procéder à une publicité et à un appel à candidatures lorsque le contrat d'un agent non-titulaire arrive à son terme. Or pour plusieurs renouvellements de postes pourvus par des contractuels, les mesures de publicité ont été formelles, les intéressés ayant été informés de leur renouvellement préalablement à la publication du poste. Une note de service indique même, à propos de l'un d'entre eux, qu'il « *n'est pas possible de lui proposer une durée de contrat supérieure [à un an], au risque d'attirer l'attention du contrôle de légalité qui pourrait demander le retrait de son engagement* ». Cette pratique permet notamment aux agents non titulaires d'acquérir l'ancienneté suffisante pour bénéficier ensuite d'un contrat à durée indéterminée.

En outre, alors que les collaborateurs de cabinet ont vocation à voir leur emploi lié au sort de l'exécutif, en 2015, une ancienne collaboratrice de cabinet du maire a bénéficié d'un contrat d'agent non titulaire de catégorie A au sein du service démocratie participative. La publicité de ce poste n'a pas été effective.

La chambre invite la commune à respecter les dispositions légales qui imposent le recrutement prioritaire de fonctionnaires pour occuper des emplois permanents et à procéder, pour ce faire, à la publicité effective des ouvertures de postes et des renouvellements. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que « *depuis le 1^{er} janvier 2016, tous les recrutements font l'objet d'une publication de vacance de poste* ».

³⁸ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

³⁹ Il s'applique aux agents dont les « *grades sont non listés dans l'annexe du décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012* » (CTP du 25/03/2013, p.4.).

⁴⁰ Cour administrative d'appel de Douai, 3^{ème} chambre - formation à 3 (bis), du 2 novembre 2004, n°02DA00202.

6.1.3- Une gestion mieux encadrée sur certains aspects

La chambre relève que, depuis 2014, plusieurs éléments convergent vers une optimisation effective des moyens. Contrairement à ce qui avait été observé dans le précédent rapport de la chambre, les annexes budgétaires relatives au personnel et les bilans sociaux de la collectivité ne sont plus marqués par des écarts significatifs.

Les demandes de remplacements ponctuels font l'objet d'un examen du service des ressources humaines, selon une procédure rigoureuse qui dissocie les remplacements sur des postes soumis à des contraintes réglementaires (remplacement dès le premier jour d'absence), les postes dans les services à forte exigence de continuité du service, notamment le service éducation (remplacement dès le troisième jour d'absence) et les autres postes de la collectivité (remplacement possible dès le deuxième agent absent). Ainsi, la collectivité a choisi de renforcer la dimension managériale des encadrants intermédiaires en ne remplaçant plus toutes les absences en cas de congés afin de limiter le recours aux contractuels de courte durée. Toutefois, l'analyse des heures supplémentaires (voir infra) montre que cette politique a conduit à compenser l'absence de renforts par une augmentation importante des heures supplémentaires majorées, annulant de fait les économies possibles.

Le non remplacement systématique d'agents quittant la collectivité ou partant à la retraite pourrait être également le moyen de poursuivre la réflexion sur l'optimisation du travail. La liste prévisionnelle des départs à la retraite montre en effet qu'une cinquantaine d'agents devraient partir en retraite entre 2020 et 2021.

6.2- Le temps de travail annuel

6.2.1- Un temps de travail annuel dérogatoire

Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont fixées par l'organe délibérant dans les limites applicables aux agents de l'État (article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). La durée annuelle légale du temps de travail pour les agents publics est de 1 607 heures depuis 2005⁴¹, cette durée constituant tant un plafond qu'un plancher.

En 1982, la commune aurait mis en place la réduction du temps de travail par la signature d'un contrat de solidarité actant une durée hebdomadaire du temps de travail de 36 heures. Cependant, aucun document attestant de l'adoption de ce régime et de ses modalités n'a pu être produit. La note de service de janvier 1983 transmise à la chambre qui évoque le fait que la « municipalité » a donné son accord pour l'attribution de 29 jours de congés ne peut tenir lieu de document officiel. En tout état de cause, la décision appartenait non à la « municipalité » mais au conseil municipal.

Ce dernier a délibéré sur l'adoption des 35 heures le 21 décembre 2000 pour une mise en application au 1^{er} janvier 2001. La délibération se fonde sur un projet de protocole d'accord dont il n'a pu être démontré qu'il avait été signé. La délibération et le protocole d'accord indiquent que la durée de temps de travail est de 1 547 heures sur 221 jours⁴², sans apporter d'autre précision sur les types de congés supplémentaires dont bénéficient les agents municipaux. Le conseil municipal a délibéré le 17 décembre 2001 afin de confirmer sa délibération précédente et ainsi déroger à la durée légale de temps de travail.

⁴¹ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ; puis loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.

⁴² Soit une durée de temps de travail inférieure de 53 heures (équivalent à 7,5 jours par agent) à la durée légale prévue.

La loi n° 2001-02 du 3 janvier 2001 dispose, dans son article 21, que « les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 [...] peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique paritaire, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail. ».

Or la délibération du conseil municipal de Fontaine du 21 décembre 2000, qui instaure les 35 heures hebdomadaires, s'inscrit clairement dans le cadre de la démarche de réduction du temps de travail menée concomitamment au plan national. Il ne s'agit donc pas d'un régime qui lui serait véritablement antérieur. Au surplus, si la délibération institue une durée annuelle de temps de travail de 1 547 heures, le dispositif souffre de plusieurs manquements :

- ♦ aucun protocole d'accord signé n'a pu être transmis par la commune ;
- ♦ aucun détail n'est fourni dans la délibération ou le protocole sur les congés annuels dont bénéficient les agents de la commune et aucun élément ne prouve que le conseil municipal ait délibéré sur leur instauration. En conséquence, ces jours de congés n'ont pas été institués légalement par décision de l'autorité compétente⁴³.

6.2.2- Un nombre de jours de congés important

Les agents bénéficient de divers congés annuels selon leur statut, qui peuvent aller jusqu'à 36,5 jours au lieu des 25 jours de congés légaux :

- ♦ 29 jours de congés annuels ;
- ♦ 3 jours du maire ;
- ♦ 1 jour du maire compensant la journée de solidarité ;
- ♦ une demi-journée fête des mères ;
- ♦ jusqu'à 3 jours de congés d'ancienneté.

L'application de 29 jours de congés annuels au lieu de 25 n'est justifiée dans aucun document. Par ailleurs, aux trois jours du maire accordés chaque année, s'ajoute la journée de solidarité. Suite à l'adoption de la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 qui prévoit les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité, le conseil municipal aurait dû, par délibération et après avis du comité technique paritaire concerné, déterminer les modalités de récupération des sept heures supplémentaires. Or dans un compte-rendu de CTP⁴⁴, les élus rappellent aux représentants syndicaux, en réponse à leur demande d'instauration d'un quatrième jour du maire, que le lundi de Pentecôte est compris dans les jours du maire.

En outre, la commune accorde aux agents féminins ayant un enfant, quel que soit son âge, une demi-journée de congé à poser quand elles le souhaitent dans l'année. Ce droit à congé ne figure dans aucune délibération et son attribution aux seules mères de famille entraîne une inégalité avec l'ensemble des autres agents, plus particulièrement envers les pères de famille. La Cour de Cassation a jugé à plusieurs reprises qu'une telle situation était discriminatoire (Cass. soc., 5 déc. 1996, n° 92-44.386).

Enfin, la collectivité gratifie ses agents de jours de congés supplémentaires selon l'ancienneté d'après un système forfaitaire, ce qui n'a pas été acté par délibération. Il a représenté 149 jours d'absence en 2015, soit l'équivalent de 0,67 ETP.

⁴³ « Considérant en second lieu que la commune de Nice fait valoir, dans les mêmes termes qu'en première instance, que lors de la mise en place de l'accord-cadre relatif à l'aménagement et à la durée du travail dans ses services, il a été tenu compte de la déduction du Mardi Gras des journées travaillées en vue de parvenir à une durée annuelle de travail effectif conforme au décret du 25 août 2000 ; que toutefois ni l'accord-cadre dont se prévaut la commune ni la délibération du 20 décembre 2001 qui l'a approuvé ne comportent de précisions sur cette journée » (CAA Marseille, n° 04MA02084 du 11 septembre 2006).

⁴⁴ CTP du 12/03/2012, p.5.

Tableau 25 : Jours de congés « ancienneté » en 2015

	Jours de congés supplémentaires	Nb de personnes concernées en 2015	Equivalent jours
Entre 15 et 24 ans d'ancienneté	1 jour	55	55 j
Entre 25 et 34 ans d'ancienneté	2 jours	23	46 j
Ancienneté supérieure à 35 ans	3 jours	16	48 j
	Total	94	149 j

Source : commune

6.2.3- Des jours liés à la réduction du temps de travail excédentaires

La délibération du 21 décembre 2000 instaurant le passage aux 35 heures hebdomadaires prévoyait que tous les services devaient adopter le cycle des 35 heures hebdomadaires. Toutefois, par exception et pour des raisons d'organisation du travail, certains d'entre eux pouvaient opter pour un maintien du régime précédent de 36 heures. Dès lors, une compensation par l'attribution d'un demi jour de réduction de temps de travail (RTT) par mois a été instaurée.

La chambre constate que le nombre de jours de RTT appliqué est de 6,5 jours alors que la délibération n'ouvre droit qu'à 6 jours. Ce dispositif génère 0,36 ETP de jours RTT indus (160 agents en moyenne sur la période étant concernés). L'ordonnateur a indiqué en réponse au rapport d'observations provisoires que le nombre de jours RTT serait réduit à 6 en 2017.

Par ailleurs, les cadres, responsables de service et membres de la direction générale bénéficient automatiquement des jours compensatoires liés à la réduction du temps de travail, bien qu'ils aient un temps de travail théorique de 35 heures. La délibération du 21 décembre 2000 ne précise en effet pas que cette catégorie de personnel a un temps de travail de 36 heures, cela relevant actuellement du choix de chaque agent.

6.2.4- Un régime généreux d'autorisations exceptionnelles d'absence

Les autorisations d'absence pour événements familiaux ont un caractère facultatif. Elles ne constituent pas un droit pour les agents fonctionnaires mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration. La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée.

En l'absence actuelle de décret d'application, « *il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service* » (rép. min. n° 20151, publiée au JO Sénat du 05/05/2016).

Le conseil municipal de Fontaine n'a pas délibéré sur ces autorisations. Les agents de la collectivité bénéficient néanmoins d'un régime d'autorisations spéciales d'absence très favorable, s'écartant sensiblement du régime pratiqué par l'État⁴⁵, tant en ce qui concerne leur objet que leur durée (cf. détails en annexe). Les autorisations d'absences octroyées annuellement (pour 2013 et 2015) représentent l'équivalent d'environ 1,2 ETP, et entraînent, par rapport aux droits ouverts dans la fonction publique d'Etat, un surcoût annuel de 0,32 ETP (+ 11 k€) en 2015.

⁴⁵ Instruction du ministère de la fonction publique n° 7 du 23 mars 1950 pour l'application des dispositions du statut général des fonctionnaires, relative aux congés annuels et autorisations exceptionnelles d'absence toujours en vigueur.

Dans le cas où un décès d'un proche viendrait à se produire durant les congés de l'agent, la collectivité rappelle, dans une note préparatoire à un CTP, qu'elle accorde la possibilité de pouvoir récupérer les jours pour absence exceptionnelle, ce qui contrevient au principe même de telles autorisations.

Les agents bénéficient également de bonifications horaires qui n'ont pas été actées par le conseil municipal (48 h pour les déplacements lointains, deux demi-journées par épreuve de concours, deux jours de congés supplémentaires s'ils sont formateurs ou jury de concours, sans qu'il ne soit fait une distinction selon que l'activité soit rémunérée ou non).

6.2.5- Le compte épargne temps : une inflation significative des jours épargnés

Par délibérations du 19 février 2007 et du 13 décembre 2010, la collectivité a instauré le compte épargne temps (CET) pour les agents qui n'auraient pu prendre tous leurs congés ou heures supplémentaires non récupérées dans l'année. Etant donné l'importance des jours de congés annuels des agents, le stock de jours épargnés a plus que doublé de 2011 à 2015, passant de 1 413 jours à 3 576 jours, soit l'équivalent de plus de 25 000 heures (16,2 ETP) fin 2015, soit un montant financier de 474 k€.

Tableau 26 : Évolution globale du compte épargne temps

	2011	2012	2013	2014	2015
Nb de jours épargnés	691,5 j	541 j	599 j	880,5 j	633 j
Nb agents	93	89	103	131	96
Nb de jours pris	- 117,5 j	- 186 j	- 119 j	- 108 j	- 52,5 j
Nb agents	19	43	29	24	10
Solde CET en fin d'année	1 413 j	1 768 j	2 248 j	3 020,5 j	3 576 j
Nb agents concernés	108	127	155	193	215
Equivalent heures	9 891 h	12 376 h	15 736 h	21 143 h	25 032 h
Equivalent Temps Plein (base 1 547 h)	6,4 ETP	8,0 ETP	10,2 ETP	13,7 ETP	16,2 ETP
Variation entre années		+ 1,6 ETP	+ 2,2 ETP	+ 3,5 ETP	+ 2,5 ETP
Equivalent masse salariale	178 530 €	228 998 €	292 907 €	400 510 €	474 167 €

Source : collectivité

Cette situation expose à terme la commune à des difficultés, en termes financiers même si, à ce jour, elle n'a pas fait le choix d'offrir la possibilité aux agents de monétiser leur CET, mais aussi d'organisation du travail. Jusqu'alors, la liquidation des jours portés au CET a concerné un nombre relativement faible d'agents et les heures ont été liquidées avant un départ en retraite ou une mutation. L'incidence organisationnelle est restée faible, bien que préjudiciable en terme de continuité de gestion⁴⁶. Cela pourrait ne pas être le cas à l'avenir, notamment dans les services à effectif réduit.

6.2.6- De multiples rythmes de travail

Douze cycles de travail différents coexistent. Les modalités d'organisation ont été présentées en CTP, mais n'ont pas été approuvées par le conseil municipal, alors que l'organisation du temps de travail relève de sa compétence.

⁴⁶ Exemples : après le départ du DGS, 31 jours sans remplacement, d'un agent du service RH parti en retraite et non remplacé pendant 28,5 jours, départ d'un agent ayant soldé son CET de 18 jours et remplacé 119 jours plus tard.

6.2.7- En conclusion, des écarts significatifs avec le temps de travail légal

Le temps de travail au sein de la commune, qui est de 1 540 heures annuelles, ne respecte pas la durée légale du temps de travail de 1 607 heures, non plus que la durée de 1 547 heures décidée par le conseil municipal du fait de l'absence de travail durant la journée de solidarité.

Tableau 27 : Décompte (partiel) du temps de travail annuel effectif au sein de la commune

		2015
Détermination du nombre de jours ouvrés (base convention circulaire n° NOR MFPF120203)	Nb de jours année	365
	Nb de samedis et dimanche	104
	Nb de jours fériés sur jours travaillés	8
	Nb de jours ouvrés	253
Détermination du temps travaillé	Jours de congés	29
	Jours du maire	3
	Jour de solidarité non travaillé	1
	Nb de jours travaillés	220
	Nb heures travaillées	1540
Écarts Temps de travail théorique de Fontaine (1 547 h)	Ecart en heure	- 7
	Ecart en jours	- 1
	Total ETP cumulés	- 1,7
Écarts Temps de travail théorique statutaire (1 607 h)	Ecart en heure	- 67
	Ecart en jours	- 9,6
	Total ETP cumulés	- 15,3
	<i>Nb d'ETP au 31/12 (source tableau Q1-33</i>	<i>366,0 ETP</i>

Source : CRC ARA. A noter que ce tableau n'intègre pas les jours d'ancienneté, le jour fête des mères, les jours RTT supplémentaires ou encore les autorisations d'absence

Une compilation des éléments dérogatoires propres à la commune pour l'année 2015 permet d'arriver aux estimations suivantes :

- ♦ incidence du non-respect de la durée annuelle du temps de travail : 15,3 ETP ;
- ♦ incidence des jours anciennetés : 0,67 ETP en 2015 ;
- ♦ incidence des jours excédentaires liés à la réduction du temps de travail : 0,36 ETP ;
- ♦ incidences des autorisations pour absences exceptionnelles : 0,32 ETP ;

Ces 16,6 ETP non travaillés représentent plus de 4,5 % des ETP sur emplois permanents de la commune, soit 580 k€ de masse salariale annuelle. La durée du temps de travail appliquée entraîne, en outre, deux sources de surcoûts : le recrutement d'agents complémentaires pour pourvoir aux missions qui n'ont pu être couvertes ainsi que la rémunération d'importantes d'heures supplémentaires.

6.3- Le cas particulier de la gestion du temps de travail au centre nautique

Alors même qu'elle n'a pas été validée par délibération du conseil municipal, l'organisation du temps de travail atypique mise en œuvre au centre nautique induit un temps de travail effectif des agents très significativement inférieur à la durée du temps de travail de référence dans la commune ainsi que la rémunération de nombreuses heures supplémentaires.

Le temps de travail annuel des maîtres-nageurs présenté dans les notes transmises à la chambre⁴⁷ s'articule notamment autour d'heures de « face à face pédagogique » avec les élèves des écoles (217 heures par maître-nageur en 2015-2016). Ces heures de travail réalisées sont « bonifiées » de 82,99 % : une heure de travail effectuée dans ce cadre vaut donc 1,83 heure de travail décomptée et payée (soit 1h = 1h50). Les 217 heures « pédagogiques » sont donc décomptées et payées comme si 397 heures avaient été effectuées (soit 180,5 heures en plus). L'ensemble des autres heures effectuées par les maîtres-nageurs sont aussi bonifiées de 13,21 %.

Tableau 28 : Modalités de décompte du temps de travail annuel des maîtres-nageurs

	Nombre d'heures par agent	Taux de bonification	Nombre d'heures « bonifiées » par agent
Heures « pédagogiques »	217,5	82,99 %	180,5
Autres heures de travail	1 366,5	13,21 %	180,5

Source : commune

Les justifications avancées pour la bonification des heures « pédagogiques »⁴⁸ ne peuvent être admises, les tâches annexes n'étant pas toutes récurrentes à chaque séance et ne pouvant être ainsi forfaitisées (vérification du matériel, préparation des séances, réunions, formations et exercices d'entraînements...).

De plus, le fait que les heures « pédagogiques » et les autres heures de travail ouvrent droit au même nombre d'heures « bonifiées » tend à démontrer que le taux de « bonification » a été établi pour correspondre à 180,5 heures dans les deux cas. Cette organisation, dont le fondement apparaît très critiquable, n'a pas été validée par le conseil municipal ni-même par l'autorité territoriale. L'ordonnateur a indiqué à la chambre que « *la commune s'interroge sur le niveau de la bonification et a entamé d'ores et déjà une négociation avec son personnel* ».

Elle conduit à diminuer le temps de travail des maîtres-nageurs de 23 %. Ces heures « bonifiées » pour partie fictives leur permettent d'atteindre rapidement le temps de travail annuel en vigueur au sein de la commune (1 547 heures) et ainsi d'être payés, pour l'ensemble des autres heures, en heures supplémentaires dont le coût est significatif.

Les modalités d'élaboration du planning annuel des agents sont aussi génératrices d'heures supplémentaires. En effet, alors que les besoins en personnel permanent apparaissent prioritairement durant la période estivale, compte tenu de l'accueil de populations aux comportements difficiles, le cycle de travail n'est pas structuré autour des mois d'été, mais d'abord par l'affectation aux tâches d'accompagnement des publics scolaires. Ce choix managérial engendre le règlement de nombreuses heures supplémentaires, souvent majorées le dimanche et les jours fériés car non intégrées dans le roulement. Le service RH est, du reste, contraint d'opérer un lissage de leur mandatement pour ne pas dépasser le plafond légal mensuel de 25 heures.

L'ensemble de cette organisation du temps de travail a été calquée sur le régime horaire des Educateurs Territoriaux des Activités Physiques et Sportives (ETAPS) intervenant dans les écoles ou auprès des associations, dits « ETAPS terrestres », lui-même inspiré de celui des professeurs d'enseignement artistique (lequel a un fondement légal). Comme le relève l'ordonnateur, le service des ETAPS terrestres est de 925,3 heures de travail annuelles, qui sont majorées de 621,3 heures de travail « non contraints », c'est-à-dire bonifiées. C'est donc

⁴⁷ En particulier, note du 8 mars 2016.

⁴⁸La préparation des cycles et séances d'enseignement de la natation, la mise en place et le rangement du matériel, la préparation des séances EMS et périscolaire, la tenue de statistiques après le passage des tests et paliers, un forfait pour attente des parents après les séances EMS et périscolaires (15' à chaque séance), la vérification du matériel de secours, la vérification du matériel pédagogique, les exercices périodiques d'entraînement au sauvetage et au secourisme, les réunions de concertation, les formations.

40 % de leur temps de travail annuel qui est bonifié, décompté et payé selon un mode forfaitaire alors que rien n'atteste que cela corresponde à un service fait.

Enfin, la chambre relève que certains maîtres-nageurs dispensent, au sein du centre nautique municipal, des séances privatives de cours de natation rémunérées de gré à gré. Cette pratique est irrégulière dans la mesure où elle n'est pas autorisée par l'autorité territoriale et ne fait pas l'objet du paiement d'une redevance pour utilisation privative du domaine public. L'ordonnateur a indiqué, en réponse au rapport d'observations provisoires, que « *la commune a bien noté la nécessité de mettre en place une redevance pour utilisation privative du domaine public* ».

6.4- L'absentéisme

Pour déterminer le niveau d'absentéisme, la chambre n'a retenu que le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire et accidents du travail. L'analyse des données montre la hausse continue de l'absentéisme sur la période.

Tableau 29 : Absentéisme (maladie ordinaire et accident du travail)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total général
Non titulaires (en jours)	576	634	622	944	1 042	835	1665	6 318
Titulaires (en jours)	4 740	6 304	6 378	7 384	7 456	7 243	7 533	47 038
Total général (en jours)	5 316	6 938	7 000	8 328	8 498	8 078	9 198	53 356
ETP (base 221 jours travaillés)	17,2	22,4	22,6	26,9	27,5	26,1	29,7	172,4
Masse salariale estimée (en k€)	601	785	792	942	961	914	1 040	6 036

Le nombre de jours d'absence a progressé de 73 % entre 2009 et 2015. Le taux d'absentéisme représente ainsi 7 % des ETP en 2015⁴⁹, correspondant à la moyenne constatée dans les collectivités de plus de 350 agents⁵⁰. Sur la période 2009-2015, ces absences représentent environ 6 M€ de masse salariale cumulée. A ces coûts pour absences directes, doivent être ajoutés les remplacements ou la réalisation d'heures supplémentaires, qu'il n'a pas été possible d'apprécier.

La chambre observe que 89 % des jours d'absence sont imputables aux personnels titulaires, mais que, sur la même période, l'absentéisme tend à s'accroître parmi les non titulaires (6 % des jours en 2008 contre 18 % en 2015). Les accidents du travail représentent environ 15 % des jours d'absence, et concernent essentiellement les titulaires. Par ailleurs, les services entretien et restauration, nettoyage voirie et festivités sont plus particulièrement marqués par l'absentéisme.

La commune a mis en place différentes mesures afin de faire face à cette hausse de l'absentéisme : mise en place d'un document unique d'évaluation des risques professionnels en 2013, travaux sur la pénibilité et analyse de certains postes en 2016, formation des assistants de prévention sur les accidents de travail en 2016, mise en place d'entretiens de retour à l'emploi en 2017.

⁴⁹ ((9 198 heures d'absence x 5/7) / 221 jours ouvrés) / 422 ETP.

⁵⁰ Etude Sofaxis 2016 pour 2015.

6.5- La rémunération des agents

6.5.1- Présentation générale du régime indemnitaire

La détermination du régime indemnitaire est fondée sur la loi du 26 janvier 1984 qui donne toute liberté aux collectivités et établissements publics locaux sous réserve de ne pas adopter un régime plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat.

Au cas d'espèce, le régime indemnitaire, qui comporte dix-huit primes différentes, représente une dépense annuelle d'environ 1,7 M€ en 2015, soit 10,3 % de la masse salariale. Il représente 19,5 % de la rémunération des agents titulaires en 2015, alors que la Cour des comptes a relevé dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2016 que le régime indemnitaire représentait en moyenne 14,6 % de la rémunération des agents titulaires des communes.

Conscient de la complexité et de l'ancienneté du régime indemnitaire, l'ordonnateur a annoncé lors du comité technique du 17 novembre 2014 qu'une réflexion allait être engagée sur ce point mais, à la fin du premier trimestre 2016, ce processus n'avait pas encore été amorcé. En particulier, certaines primes sont attribuées à un grand nombre d'agents mais l'enveloppe annuelle et les montants mensuels individuels concernés sont assez faibles. Il serait opportun d'évaluer la pertinence d'en maintenir l'attribution au regard des coûts de gestion induits.

En tout état de cause, la commune devra, en vertu du principe de parité, prendre en compte l'application du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat (RIFSEEP).

L'ordonnateur a répondu à la chambre que son objectif était de mettre en place le RIFSEEP avant la fin du 1^{er} semestre 2017. La chambre en prend note tout en rappelant que sa mise en œuvre dans la fonction publique territoriale devait intervenir au plus tard au 1^{er} janvier 2017.

6.5.2- L'indexation du régime indemnitaire

Les agents bénéficient d'une revalorisation annuelle du régime indemnitaire. Jusqu'en 2005, elle correspondait à une somme prédéterminée (par exemple, 20 € supplémentaire en 2005). A partir de 2006, les revalorisations ont été indexées sur la valeur du point d'indice de la fonction publique⁵¹. Celui-ci étant gelé depuis 2010, le régime indemnitaire est désormais revalorisé en fonction du taux d'inflation, et même au-delà, ces dernières années. Cette pratique explique en grande partie l'évolution de la masse salariale, alors que l'évolution des traitements indiciaires est stable en application du gel du point d'indice (les crédits alloués au régime indemnitaire des agents titulaires de la commune ont progressé de 27 % entre 2009 et 2015 contre 17 % pour ceux alloués au traitement indiciaire ; dans le même temps, la part des agents non titulaires dans l'effectif est restée relativement stable, entre 15 et 17 %).

Tableau 30 : Revalorisation annuelle du régime indemnitaire

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Revalorisation du régime indemnitaire	+ 2 %	+ 0.5 %	1,5 %	2 %	1.9 %	1 %	0,5 %
Indice	102	102,5	104	106	107,9	108,9	109,4
Inflation constatée	0,1 %	1,5 %	2,1 %	2 %	0,9 %	0,5 %	0 %
Indice	100,1	101,6	103,7	105,7	106,6	107,1	107,1

Source : délibérations annuelles et Insee

⁵¹ Délibération de décembre 2005.

6.5.3- Les modalités de suspension du régime indemnitaire

Le conseil municipal a fixé, par délibération du 30 mars 2000, des modalités de retenues pour les primes et les indemnités dérogatoires au statut. Dans un souci « d'équité » il a introduit un plafond afin que les agents de catégorie A et B ne se voient pas retenus des montants supérieurs au salaire moyen des agents de catégorie C. Ce dispositif, qui n'atteignait en réalité pas son objectif puisqu'il était moins pénalisant pour un agent de catégorie A ou B d'être absent que pour un agent de catégorie C, a été abandonné depuis 2015.

6.5.4- Le versement irrégulier d'un 13^{ème} mois

Un 13^e mois est alloué aux personnels titulaires, stagiaires et contractuels sur emploi permanent au-delà de la première année de présence ; il est versé en deux fois, en juin et en décembre jusqu'en 2015, puis en mai et novembre à compter de 2016 (délibération du 25 janvier 2016).

L'ordonnateur n'a pas été en mesure de communiquer la délibération fondatrice de l'attribution de cette prime (seule la délibération du 11 mai 1995 régularisant le versement par l'intermédiaire de la commune et non plus du COS, ainsi que la délibération du 14 septembre 2000 précisant, à la demande du comptable public, les modalités de versement, ont été transmises à la chambre).

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précise que les avantages collectivement acquis, qui ont le caractère de complément de rémunération et que les collectivités avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. Toutefois, en l'absence d'éléments permettant de déterminer que cette prime existait antérieurement à 1984, elle apparaît aujourd'hui dépourvue de base légale.

En outre, il a été constaté une pratique dérogatoire aux modalités précisées dans la délibération du 14 septembre 2000, concernant l'attribution du 13^{ème} mois : certains agents, en particulier ceux du cabinet, se voient attribuer le 13^{ème} mois dès leur première année de présence par la majoration de leur régime indemnitaire. Celui-ci est ensuite diminué en 2^{ème} année pour prendre en compte le versement du 13^{ème} mois.

L'attribution de cette prime a un coût, hors charges patronales, de plus de 600 k€ par an pour la commune.

Tableau 31 : Coût du 13^{ème} mois, hors charges patronales

	2013	2014	2015
Titulaires	496 571,73 €	520 534,40 €	551 605,27 €
Non Titulaires	135 622,48 €	117 357,20 €	121 055,74 €
Total général	632 194,21 €	637 891,60 €	672 661,01 €

Source : bulletins de paies de la collectivité

6.6- Les heures supplémentaires

Sur la période 2009 à 2015, malgré des tentatives régulières de régulation des heures supplémentaires par notes de service ou de définition de nouveaux cycles de travail, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées s'est avéré élevé, représentant une moyenne annuelle de 7,3 ETP.

Depuis 2013, le nombre d'heures supplémentaires payées s'est stabilisé autour de 10 800 ; toutefois, leur règlement concerne un nombre croissant d'agents et le coût horaire est en augmentation significative, ce qui tend à démontrer que les heures sont de plus en plus majorées pour certains agents.

Tableau 32 : Heures supplémentaires payées aux agents par la commune

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Heures payées	9 636	11 244	12 254	12 460	10 584	10 940	10 808
<i>variation N</i>		17 %	9 %	2 %	- 15 %	3 %	- 1 %
ETP (base Fontaine 1547 h)	6,2	7,3	7,9	8,1	6,8	7,1	7
Agents concernés	-	-	-	-	161	242	259
Heures supplémentaires par agent	-	-	-	-	66	45	42
Montant en €	169 099	190 526	208 583	220 577	186 394	198 255	201 287
Coût horaire moyen	17,50 €	16,90 €	17,00 €	17,70 €	17,61 €	18,10 €	18,60 €
<i>variation N</i>	-	- 3 %	0 %	4 %	- 1 %	3 %	3 %

Source : analyse des bulletins de paie

L'analyse de la gestion des heures supplémentaires met en évidence des irrégularités significatives (une analyse détaillée figure en annexe) :

- ♦ un encadrement juridique insuffisant : le conseil municipal n'a pas adopté de délibération suffisamment précise fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, condition sine qua non de leur existence ;
- ♦ une absence de contrôle automatisé du temps de travail : sauf exception, ne s'appliquant majoritairement pas en l'espèce, le paiement d'heures supplémentaires ne peut intervenir qu'en présence d'un dispositif de pointage horaire des agents, or celui-ci n'est plus en vigueur depuis plusieurs années ;
- ♦ le dépassement récurrent du seuil réglementaire de paiement de 25 heures supplémentaires maximum par mois pour certains agents ainsi que le lissage du mandatement de ces heures tout au long de l'année ;
- ♦ la liquidation anticipée de certaines heures supplémentaires, qui contrevient à la règle de paiement après service fait.

La chambre constate aussi des carences de gestion significatives :

- ♦ une méconnaissance du principe interne de récupération des heures supplémentaires⁵² plutôt que du paiement, puisque près de 11 000 heures sont payées chaque année ;
- ♦ l'impossibilité de déterminer le niveau global des heures supplémentaires, à défaut de centralisation des d'heures récupérées ; les heures récupérées sont, en outre, majorées d'un temps supplémentaire de repos ;
- ♦ l'usage abusif d'heures supplémentaires pour compenser, dans certains cas, la baisse des effectifs d'un service, alors que le recrutement d'un équivalent temps plein n'aurait pas un coût plus élevé.

Enfin, la chambre a relevé trois cas pour lesquels l'attribution d'heures supplémentaires constitue une mesure irrégulière de rémunération complémentaire. Cette situation engendre des risques juridiques significatifs pour l'autorité hiérarchique qui atteste de leur effectivité.

L'ordonnateur actuel, suite au contrôle de la chambre, a signé une note de service dont l'objectif est de restreindre très sensiblement l'utilisation des heures supplémentaires, qui sont « *supprimées sauf autorisation limitative* ». Le principe de récupération plutôt que de paiement

⁵² Note de service du maire de juillet 2013.

de celles-ci est rappelé. De plus, il est indiqué que « *les heures de travail réalisées le dimanche dans le cadre d'un roulement de planning habituel ne sont pas rémunérées en heures supplémentaires* ».

La chambre prend acte de cet encadrement, dont l'efficacité reste cependant tributaire de son application effective. L'ordonnateur a indiqué à la chambre, en réponse au rapport d'observations provisoires, que les heures supplémentaires « constatées » avaient diminué de 36 % au 30 novembre 2016 par rapport à la situation à la même date en 2015.

6.7- L'évolution de carrière

6.7.1- Une évaluation du personnel à parfaire

Le processus d'entretien annuel d'évaluation a été mis en place en 2009. Après six années d'application, il connaît un essoufflement, avec une érosion du taux de retours et une absence d'évaluation des agents dont le poste d'encadrant est vacant. En outre, les agents du service éducation ne sont plus évalués qu'un an sur deux⁵³.

Surtout, ni l'attribution du régime indemnitaire, ni la modulation de l'avancement d'échelon, ni l'avancement de grade ne sont liés à l'évaluation annuelle. Le maire a indiqué qu'il s'agissait d'un axe de travail actuel dans le cadre de la modernisation des services municipaux.

6.7.2- Un avancement d'échelon à la durée minimale

Il revient à l'autorité territoriale de décider, en fonction de la valeur professionnelle de l'agent, si un fonctionnaire doit progresser dans les échelons de son grade à la durée maximale ou minimale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie et ne constitue donc pas un droit. Or l'ensemble des agents bénéficient d'un avancement minimal, à l'exception de ceux d'entre eux ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire dans les deux années précédentes. Cette politique d'avancement très favorable a un coût significatif.

La chambre rappelle que la loi de finances pour 2016 met fin à la possibilité de l'avancement d'échelon à la durée minimale. Toutefois, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'Etat (non encore publié), l'avancement d'échelon pourra être également fonction de la valeur professionnelle.

6.7.3- Des avancements de grade largement ouverts

L'avancement de grade des agents s'effectue par principe selon des critères d'ancienneté et en prenant en compte la manière de servir. Il fait l'objet d'un taux de promotion, instauré par la loi n° 2007-209 du 17 février 2007, fixé par le conseil municipal après avis du CTP. Ce taux permet de déterminer le ratio de promus/promouvables, qui est un indicateur de la politique menée.

Au cours de la période sous revue, face aux revendications syndicales pour l'instauration de taux de promotion à 100 % pour tous les cadres d'emplois, la collectivité a significativement relevé les ratios d'avancement. Ils sont désormais globalement favorables, en particulier en pied de grade des catégories C et B⁵⁴.

⁵³ CTP du 23/03/2015, p.4.

⁵⁴ Les premiers grades des agents de catégorie C sont désormais ouverts à 100 % et les grades terminaux de ces catégories à 40 % ; les grades intermédiaires de catégorie B sont ouverts à 50 % et terminaux à 40 % ; les grades intermédiaires de catégorie A sont ouverts à 30 %.

6.7.4- Des avancements de grade illégaux

6.7.4.1- *Un directeur général adjoint nommé indument directeur territorial*

Un attaché principal, occupant les fonctions de DGAS, a été promu au grade de directeur territorial par arrêté en 2015. Or le décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux fixant les conditions d'avancement d'échelons et de changement de grades ne prévoit pas la possibilité de créer des postes de directeur territorial dans une commune de moins de 40 000 habitants,

L'intéressé et sa hiérarchie en ont été avertis par note interne de la direction des ressources humaines sans que cela n'ait modifié la décision de nomination prise par le maire en fonctions.

6.7.4.2- *Un agent non titulaire nommé DGAS irrégulièrement*

Les recrutements sur emploi fonctionnel ne peuvent concerner que des fonctionnaires titulaires de leur grade. Ils doivent alors être placés en position administrative de détachement sur l'emploi fonctionnel⁵⁵. L'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit des exceptions permettant de recruter des agents non-titulaires sur des emplois fonctionnels mais ne s'appliquent pas à Fontaine (elles concernent notamment les DGS des communes de plus de 80 000 habitants et DGAS des communes de plus de 150 000 habitants).

Or le conseil municipal a approuvé, par délibération du 24 novembre 2008, le recrutement sur l'emploi de directeur général adjoint des services en charge du pôle « développement urbain et durable » d'un agent contractuel déjà en fonctions, au motif « *qu'aucun candidat statutaire n'a répondu aux attentes en termes de compétences et d'expérience* ». Cet agent a bénéficié d'un premier CDD de trois ans en 2008, suivi d'un second en 2011, qui a été ensuite transformé en CDI en 2013 dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 21 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012. Or ces dispositions ne permettaient pas de conclure un CDI avec un agent recruté sur le fondement de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984. Il a été titularisé peu après, en application de l'article 13 de cette même loi (recrutement valorisant les acquis professionnels), ce qui était également irrégulier. En effet, comme le précise l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984, « *l'accès à ces emplois [fonctionnels] par la voie du recrutement direct n'entraîne pas titularisation dans la fonction publique territoriale* ». Les articles 13 et 14 de la loi du 12 mars 2012 n'apportent pas d'exception à ce principe.

6.8- Les emplois de cabinet

L'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions ». Cette liberté est conditionnée au vote, par l'assemblée délibérante, des crédits budgétaires correspondant à ces recrutements. L'effectif maximum des collaborateurs est fixé en fonction du nombre d'habitants de la collectivité selon les dispositions prévues par le décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Les emplois sont créés par l'assemblée délibérante. Ces emplois peuvent être pourvus par des fonctionnaires, des agents non titulaires ou des personnes extérieures à la fonction publique. Dans tous les cas, ces personnels ont la qualité d'agents non titulaires. Les collaborateurs ne peuvent pas, durant leur engagement, être en parallèle affectés à un emploi permanent.

La qualification d'emploi de cabinet est retenue par la jurisprudence administrative lorsque les agents exercent « *des fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à [l']activité politique, exigeant un rapport de confiance, particulièrement étroit* » (CE, 26 janvier 2011, n° 329237, confirmant CAA de Paris du 30 mars 2009 n° 07PA00800).

⁵⁵ Article 4 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

La réglementation en vigueur permet au maire de Fontaine de disposer de deux emplois de cabinet, au maximum.

6.8.1- Un cabinet aux prérogatives trop élargies

L'organigramme de la commune fait apparaître un rattachement de nombreux services au directeur de cabinet : le service communication et ses huit ou neuf agents permanents, la police municipale et ses neuf agents permanents, le service prévention et ses deux agents, ainsi que le coordinateur tranquillité publique. Le directeur de cabinet évalue d'ailleurs l'ensemble de ces chefs de service, en tant qu'autorité hiérarchique.

Or le rôle d'un directeur de cabinet ne peut être de diriger des services municipaux. En effet, selon la jurisprudence, les agents occupant des emplois de cabinet ne peuvent être « *regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée* » (CAA Paris, 27 nov. 2003, n° 03PA01312, Ville de Paris). L'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés dispose ainsi que : « *Le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ». L'article L. 2122-19 du CGCT dispose que le maire ne peut donner délégation de signature qu'aux directeur général des services, directeurs généraux adjoints des services, directeur des services techniques et responsables des services communaux⁵⁶.

Le fait que ces services municipaux soient placés sous l'autorité administrative du directeur de cabinet ne paraît pas conforme aux textes. L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, a indiqué avoir modifié l'organigramme des services afin de se conformer à la réglementation.

6.8.2- Un nombre de collaborateurs de cabinet excédant le seuil légal

L'analyse du tableau d'organisation interne du cabinet, qui liste ses membres et leurs fonctions⁵⁷, des comptes rendus des réunions hebdomadaires du cabinet, ainsi que des bulletins de paie, montre que le nombre d'agents affectés effectivement au cabinet excède le seuil légal. En effet, sur la période 2009-2015, a minima trois puis quatre agents étaient affectés au cabinet, soit le double du nombre autorisé par la loi ; un agent très proche fonctionnellement du cabinet pourrait aussi entrer dans ce décompte, faisant porter ce nombre à cinq.

⁵⁶ Cf. Conseil d'Etat, du 16 septembre 2005, n° 280202 : les seules exceptions sont Paris, Lyon et Marseille, pour lesquelles les directeurs de cabinet peuvent être vus comme responsable de service.

⁵⁷ Directeur de cabinet, collaborateur de cabinet, coordonnateur tranquillité publique, collaboratrice du maire, directeur de la communication, collaborateur de cabinet du CCAS.

Tableau 33 : Membres du cabinet du maire de Fontaine

Collaborateurs de cabinet	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre autorisé	2	2	2	2	2	2	2
Agents statutairement affecté au cabinet (statut juridique)	Mme H (depuis 2008, collaboratrice de cabinet)	Mme H	Mme C (collaboratrice de cabinet depuis octobre 2011)	Mme C	Mme C	M. L (directeur de cabinet à partir de juin 2014,)	M. L
	Mme P (depuis 1995, collaboratrice de cabinet)	Mme P	Mme P jusqu'en juin 2011	M. C (directeur de cabinet à partir de juillet 2012)	M. C	M. R (collaborateur de cabinet à partir de juin 2014)	M. R
Agent affecté dans les faits au cabinet (statut juridique)	M. C (directeur depuis 2008, fonctionnaire)	M. C	M. C	M. R (contractuel en poste de renfort d'avril à juin 2012, puis contractuel catégorie A en CDD)	M. R	M. S (contractuel catégorie A en CDD à partir de juin 2014)	M. S
	-	-	Mme P (à partir de juin 2011, agent contractuel catégorie A en CDI)	Mme P	Mme P	Mme P (titularisée dans la fonction publique à partir de février 2014)	Mme P
Nombre réel	3	3	3	4	4	4	4
Agent exerçant pour une part au titre du cabinet (collaborateur de cabinet CCAS)	1	1	1	1	0	1	1

Sources : bulletins de paie, organigramme, document d'organisation interne du cabinet, comptes rendus des réunions hebdomadaires du cabinet

6.8.2.1- Un directeur de cabinet non nommé entre 2008 et 2012

Un agent a été recruté en qualité de directeur de cabinet par arrêté du maire à compter du 1^{er} novembre 2006. Suite au changement de mandature en 2008, il n'a pas été renommé en cette qualité alors qu'il a continué d'exercer cette fonction. Ainsi, jusqu'au 1^{er} juillet 2012, il s'est trouvé dans une position statutaire irrégulière. En effet, bien que fonctionnaire il n'a pas été placé en position de détachement.

Pourtant, le maire a été alerté de l'irrégularité de cette situation par une note interne : « M. [C] est actuellement attaché titulaire, tout en remplissant la fonction de chef de cabinet. Statutairement, la nature des fonctions en elle-même interdit le recrutement d'un collaborateur de cabinet intégré à la hiérarchie de l'administration. La situation actuelle n'est donc pas conforme aux textes : elle le serait si M. [C] était nommé sur un emploi de cabinet. En tant que fonctionnaire, il peut l'être par voie de détachement dans la même collectivité. Cependant (...) nous n'avons plus actuellement à la ville de possibilité de recrutement sur les emplois de cabinet, ce nombre étant de deux au plus : de ce fait il serait nécessaire de libérer un des emplois existants. Cela pourrait se faire en nommant [Madame Y] sur un emploi de catégorie A, dans le cadre d'un CDD de trois ans ».

Cette procédure de substitution sera en effet utilisée afin de donner l'apparence du respect du nombre maximum de collaborateurs de cabinet.

6.8.2.2- Une collaboratrice de cabinet indument titularisée

L'assistante du maire alors en fonctions a été recrutée sur un emploi de cabinet par arrêté en date du 12 octobre 1995, renouvelé par arrêtés du 2 avril 2001 puis du 3 avril 2008. L'ensemble de ces arrêtés vise la règlementation relative aux collaborateurs de cabinet et évoque la création d'un emploi de cabinet. Le 24 juin 2011, elle a conclu un contrat à durée indéterminée afin d'exercer la fonction de chargée de relations publiques sur le grade d'attachée principale.

Un contractuel de droit public ne peut bénéficier d'un CDI que suite à deux CDD de trois années. Les années d'exercice de fonctions de cabinet ne peuvent être prises en compte à ce titre. Pourtant, le CDI conclu en l'espèce vise « *les précédents contrats dont a bénéficié Mme [P] depuis le 1^{er} avril 1995* », alors même qu'aucun contrat n'a jamais été signé, l'intéressée ayant toujours été nommée par arrêté sur emploi de cabinet. Cette situation a été formellement relevée dans une note interne, qui préconise explicitement un détournement de procédure⁵⁸. Malgré la connaissance du caractère irrégulier de la situation, le contrat à durée indéterminée a été conclu.

Du fait de ce CDI de droit public, l'intéressée a ensuite bénéficié des dispositions issues de la loi Sauvadet du 12 mars 2012. La titularisation sur un poste de fonctionnaire était ouverte aux contractuels de droit public en CDI au 31 mars 2011 (ce qui n'était pas encore son cas), mais aussi aux contractuels en CDD justifiant de quatre années de service sur un emploi permanent de la collectivité. Recrutée sur un emploi de collaboratrice de cabinet, l'agent ne pouvait prétendre à être titularisée puisque l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dispose expressément que : « *La nomination de non-fonctionnaires à ces emplois [de cabinet] ne leur donne aucun droit à être titularisés dans un grade de la fonction publique territoriale.* »

Aujourd'hui, l'agent fait pleinement partie de l'équipe du cabinet et est évaluée par le directeur de cabinet. Ses fonctions dépassent largement celle d'une assistante administrative, rôle qui ne correspond en tout état de cause pas à son grade de catégorie A⁵⁹.

6.8.2.3- Un collaborateur de cabinet affecté sur un poste de chargé de mission contractuel

Le collaborateur de cabinet du nouveau maire de Fontaine, recruté par arrêté du 11 juin 2014, exerçait en réalité cette fonction depuis deux ans.

Il a d'abord été recruté par arrêté du maire en date du 2 mai 2012, en tant qu'attaché territorial non titulaire du 23 avril 2012 au 30 juin 2012 sur un emploi non permanent. Puis il a signé un CDD afin d'assurer la fonction de « chargé de mission intercommunalité et aménagement urbain » pour une durée d'un an ; ce contrat a été ensuite renouvelé.

La chambre relève que le grade retenu et la mission définie n'apparaissent pas compatibles avec les qualifications de l'intéressé, titulaire récent d'un bac professionnel de bureautique. En outre, le contrat vise l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 (accroissement temporaire d'activité), alors même que celui-ci suppose le recrutement sur un emploi non permanent

⁵⁸ Note du 21 septembre 2010 : « *Nous allons donc agir comme si [Madame P] avait été recrutée six au moins sur la base de l'article 3, alinéa 5, alors que ce n'est pas le cas. C'est ce qui sera également visé dans le contrat à durée indéterminée qui sera établi, signé par M. le Maire, et envoyé en préfecture* »

⁵⁹ Le Conseil d'Etat a ainsi pu relever à propos d'une assistante de président de conseil général : « *la commission [de titularisation] n'a commis aucune erreur d'appréciation ni aucune erreur de droit en regardant comme un emploi de collaborateur de cabinet l'emploi occupé par Mme A au cabinet du président du conseil général de l'Allier, qui ne correspondait pas à des fonctions purement administratives de secrétariat et faisait d'ailleurs l'objet d'une rémunération supérieure à celle à laquelle auraient pu prétendre des agents titulaires chargés de telles fonctions, alors même qu'elle avait exercé ses fonctions d'assistante auprès de deux présidents du conseil général successifs, dans le cadre d'un seul contrat* » (Conseil d'Etat, 26/05/2008, n°288104).

tandis qu'il a été recruté sur un emploi budgétaire permanent. La chambre considère que cette procédure a pu être utilisée afin de ne pas attirer l'attention du contrôle de légalité.

L'analyse de plusieurs éléments dont la chambre a pu prendre connaissance montre que cet agent n'exerçait pas la mission qui lui était dévolue aux termes de son contrat. Alors qu'il était supposé remplacer le directeur de cabinet sur l'emploi budgétaire d'attaché territorial ouvert auprès de la direction générale des services, une lettre en date du 27 mars 2012, soit trois semaines avant son embauche, signée de M. Jean-Paul Trovero, futur maire et alors 1^{er} adjoint au maire, mentionne explicitement son recrutement en qualité de collaborateur de cabinet. De plus, une attestation établie le 15 mars 2012 au nom du maire alors en fonctions indique que : « M. [R], est employé par le Mairie de Fontaine en qualité d'attaché, à compter du 23/04/2012 au 30/06/2012, et qu'à partir du 1^{er} juillet 2012, M. [R] sera recruté sur un emploi de collaborateur de cabinet jusqu'aux prochaines élections municipales, en 2014 ».

La chambre relève, en outre, que cet agent s'est absenté de son poste de travail afin d'être présent à plusieurs réunions nationales d'un parti politique, sans poser pour autant de jours de congés. L'ordonnateur a indiqué que « ces autorisations d'absences ont été données par son supérieur hiérarchique direct, le Directeur Général des Services, au titre de la régulation de surcharges horaires ». La chambre observe que ce type d'autorisation d'absence n'existe pas au sein de la commune (cf. annexe aux autorisations exceptionnelles d'absence) ; s'il s'agit de récupération d'heures supplémentaires, l'ordonnateur n'étaye pas son affirmation sur un document. Au surplus, ces absences ne figurent pas dans le tableau qui a été fourni à la chambre.

Le contrat de l'intéressé s'est terminé le 31 décembre 2013 et celui-ci s'est ensuite consacré à la campagne des élections municipales 2014. Préalablement à son départ, il a suivi une formation sur deux jours sur la « communication : l'écrit pour l'oral », pour un coût de 814 €. Le thème de cette formation montre que les fonctions de l'agent n'étaient pas celles d'un chargé d'une mission « technique ». Alors que cette formation ne pouvait être liée à sa mission pour Fontaine, puisqu'elle s'achevait, la commune en a supporté le coût.

Suite à l'élection de M. Trovero, l'intéressé a repris son poste d'attaché territorial du 16 avril 2014 au 15 juin 2014, avant d'être nommé officiellement collaborateur de cabinet le 16 juin 2014, ce qui montre la continuité de la nature des missions.

6.8.2.4- Un collaborateur de cabinet spécialisé « tranquillité publique »

Un agent a été recruté par contrat à durée déterminée en date du 10 juin 2014 afin d'exercer la mission de « coordonnateur tranquillité publique, sécurité, risques majeurs ». Antérieurement conseiller municipal de la majorité, délégué à la prévention de la délinquance et de la sécurité, l'intéressé est chargé « d'assurer la coordination de la coopération entre les secteurs de la prévention sécurité et de la police municipale et de mettre en œuvre le volet 3 de la future stratégie territoriale de sécurité, dite de tranquillité publique ».

Plusieurs éléments conduisent la chambre à considérer que l'agent exerce une fonction de collaborateur de cabinet en tant que conseiller technique.

Le recrutement de l'intéressé résulte d'une négociation directe avec le directeur de cabinet et le maire, comme le démontre un courriel en date du 6 mai 2014. En conséquence, les procédures de vacance de poste et d'appel à candidatures organisées ont été formelles. L'intéressé a bénéficié irrégulièrement d'un 13^{ème} mois à l'instar des autres membres de cabinet.

L'agent, qui est rattaché au cabinet, tant dans l'organigramme que sur ses bulletins de salaire, dépend hiérarchiquement du directeur de cabinet, qui l'évalue annuellement. Le document interne d'organisation du cabinet, qui le cite comme membre à part entière, indique qu'il a notamment la responsabilité du suivi des dossiers « *vigilance cabinet pour le secteur ST [sécurité tranquillité]* ». Il est présent à la réunion hebdomadaire du cabinet. Enfin, il a effectué un déplacement en mai 2015, dans une commune allemande jumelée avec Fontaine, afin d'accompagner la municipalité, au titre notamment de la gestion des élus et du protocole.

6.8.2.5- *Le collaborateur de cabinet du maire en tant que président du CCAS*

L'article 13 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales fixe à une personne l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet pour un établissement public administratif employant moins de 200 agents. Cette possibilité a été utilisée par le maire de Fontaine, en tant que président du CCAS.

La collaboratrice de cabinet en poste jusqu'à la fin de l'année de 2011 a effectué un ensemble de formations prises en charge par la commune et non remboursées par le CCAS, dont des formations avec le directeur de cabinet de la commune, ce qui tend à indiquer que la frontière entre les deux structures n'était pas bien tracée.

Depuis 2014, le collaborateur de cabinet est mentionné dans le document d'organisation interne du cabinet de la commune en tant que membre à part entière. Il y est notamment mentionné la « *participation à l'équipe cabinet* » et la « *polyvalence* ». Son évaluation est effectuée par le directeur de cabinet du maire, en tant que supérieur hiérarchique. Celui-ci indique d'ailleurs « *la participation [de l'intéressé] aux dossiers transversaux du cabinet* ».

Au regard de son rattachement hiérarchique et de cette appréciation, la chambre considère que la fonction de collaborateur de cabinet du président du CCAS recoupe, pour une partie, des missions de collaborateurs de cabinet du maire de Fontaine.

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires, a indiqué qu'il avait été mis fin à cet emploi dans le courant de l'année 2016.

6.8.2.6- *Conclusion sur le nombre de collaborateurs de cabinet*

En disposant de plus de deux collaborateurs de cabinet, le maire de Fontaine a placé la commune dans une situation irrégulière, au surplus très coûteuse. Elle n'a été possible que par le détournement de la réglementation et par la nomination sur des emplois dont l'objet n'a pas été respecté.

La chambre rappelle la teneur de l'article 12 de loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui dispose que : « *toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle* ». La jurisprudence administrative condamne en conséquence cette pratique en utilisant le qualificatif de « *nomination pour ordre, nulle et non avenue* »⁶⁰, à laquelle l'administration est tenue de mettre fin, ce qui constitue un principe général du droit⁶¹. Le juge administratif considère cette pratique comme tellement grave que la nullité peut être prononcée à toute époque, sans qu'aucun délai de recours contentieux ne s'applique⁶².

⁶⁰ Conseil d'État, 22/05/2015, n° 376079 (voir aussi Conseil d'Etat, 8 janvier 1971, n° 77326 et 77327, publié au recueil Lebon ; Conseil d'État, 21/07/2006, n° 279527).

⁶¹ Conseil d'Etat, 17 juin 1988, n° 50315 et 50490, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁶² Conseil d'Etat, assemblée, du 15 mai 1981, 33041, publié au recueil Lebon ; voir aussi CE 21 juill. 2006, n° 279527 (« *les nominations pour ordre, qui sont entachées d'une irrégularité d'une gravité telle qu'elles sont regardées comme nulles et de nul effet* »).

6.9- Les dépenses de formation des élus

L'article L. 2123-12 du CGCT prévoit que les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Dans ce cadre, la commune a notamment conclu chaque année une convention avec un organisme spécifique de formation⁶³. Elle repose sur la base d'un forfait par élu se déclarant volontaire, qui s'élève à 1 065 € TTC en 2016. Le montant diffère selon la strate de population de la commune.

La majeure partie des dépenses de formation des élus a été réglée à cet organisme. Les élus concernés sont tous membres de la majorité municipale élue en 2014. Il en était de même pour la précédente mandature.

Tableau 34 : Dépenses réalisées au titre de la formation des élus sur la période 2009-2013

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total du compte 6535 "Formation des élus"	en € TTC	22 300	16 816	21 396	24 624	19 914	25 890	28 529
dont part de l'organisme concerné par la convention forfaitaire	en € TTC	15 408	15 696	15 952	15 270	15 570	24 081	24 196
	%	69 %	93 %	75 %	62 %	78 %	93 %	85 %

Source : comptes administratifs

6.9.1- Une absence de transparence sur les formations effectuées

Les dispositions qui prévoient l'obligation de publier en annexe du compte administratif un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financés par la collectivité ont été respectées. Cependant, ce document ne détaille pas les actions de formation suivies, ce qui ne répond pas aux exigences légales. De fait, dans un premier temps, cette information n'a pu être communiquée par l'ordonnateur. Il n'a été en mesure de le faire qu'après demande auprès de l'organisme concerné.

6.9.2- Une sous-consommation récurrente des forfaits

L'adhésion à l'organisme de formation en cause, via la commune, par un élu, ouvre droit à participation aux formations qu'il souhaite suivre. Le coût de l'adhésion est toutefois l'équivalent de trois sessions de formations. En effet, pour la strate de commune de Fontaine, le prix d'une session seule est de 355 € contre 1 065 € pour la convention annuelle. La signature de la convention justifierait donc que chaque élu adhérent suive a minima trois sessions de formations durant l'année, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'écart entre le montant du forfait et le coût effectif des formations suivies, qui ne correspond donc pas à des prestations exécutées, s'élève à près de 64 000 euros sur les quatre derniers exercices.

Tableau 35 : Les élus bénéficiaires et les formations suivies

	2012	2013	2014	2015	Total
Nombre d'élus bénéficiaires	15	15	23	23	-
A. Nombre de formations minimum permettant de couvrir le prix payé	45 (15*3)	45 (15*3)	69 (23*3)	69 (23*3)	183
B. Nombre de formations effectuées	5 ⁶⁴	7	31	3	46
Montant payé sans prestation en € : (A-B) * 350 €	14 000 €	13 300 €	13 300 €	23 100 €	63 700 €
Montant payé sans prestation en % :	91,7 %	85,4 %	55,2 %	95,5 %	80,5 %

Source : CRC à partir des conventions et de la liste des formations suivies

⁶³ Organisme bénéficiant de l'agrément délivré par le ministère de l'intérieur.

⁶⁴ Le tableau envoyé par la commune indique 12 formations, ce qui est une erreur car il compile sur l'année 2012 les formations 2012 et 2013.

Par ailleurs, plusieurs observations peuvent être formulées sur les formations suivies. En 2013, six sessions sur les sept suivies correspondent aux « journées d'étude d'Avignon » auxquelles deux élus ont participé pendant trois jours. Au regard de la teneur du programme, qui consiste en majorité à assister à des spectacles, leur utilité est sujette à caution. L'année suivante, 31 élus ont été inscrits à des formations mais pour 22 d'entre eux, au titre d'une unique formation organisée au sein de la commune (« orientations politiques - rôle et mission des élus »). La chambre relève le coût théorique élevé de cette formation : 7 700 € (22 participants * 350 € par participant), alors qu'elle n'a mobilisé qu'un intervenant pendant trois heures. Enfin, en 2015, deux conseillers municipaux délégués ont suivi des actions de formation à la prise de parole en public, chez deux prestataires différents, alors même que l'organisme de formation auquel les deux intéressés adhèrent propose cette formation.

6.9.3- Un contrat conclu de gré à gré

La commune, qui conclut chaque année directement avec cet organisme de formation une convention forfaitaire dont le montant est conséquent, se place dans une situation de pouvoir adjudicateur qui cherche à répondre à ses besoins. Le contrat entre ainsi dans le champ d'application du code des marchés publics en vertu de son article 1^{er}⁶⁵.

Les prestations de formation ne sont en effet pas exclues du champ d'application du code des marchés publics. Il s'agit de prestations entrant dans le cadre de l'article 30 du code⁶⁶. Or les marchés soumis à cet article ne sont pas exempts de toute mise en concurrence, comme a pu le juger le Conseil d'État (CE 7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies, 22/01/2007, n° 294290).

En concluant elle-même une convention, en tant que pouvoir adjudicateur, avec l'organisme de formation, et ceci de façon récurrente, la commune n'a pas respecté les principes de la commande publique qui s'imposaient. En outre, la sous-consommation des forfaits payés démontre une estimation des besoins largement déficiente.

La chambre rappelle qu'il a été jugé que « *les élus ont droit au remboursement des frais de formation qu'ils ont exposés, sous conditions que la formation soit dispensée par un organisme bénéficiant d'un agrément de la part du ministre de l'intérieur, qu'elle soit adaptée, qu'elle ne soit pas trop coûteuse, et n'entraîne pas le dépassement du plafond visé à l'article L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales, ni de la somme votée au budget au titre de la formation* » (Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 6^{ème} chambre, 09/11/2010, n° 10BX00359). La chambre a recommandé l'abandon de ce dispositif forfaitaire coûteux et qui oblige la commune, en tant que pouvoir adjudicateur, au respect des règles de la commande publique. Chaque élu ayant le droit de se faire rembourser les formations qu'il a effectivement effectuées, sous la réserve des conditions rappelées par la jurisprudence, la commune devrait rembourser directement aux élus, conformément à ce que la loi prévoit, les frais qu'ils ont exposés.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, que « *la commune prend bonne note des recommandations de la chambre qu'elle mettra en œuvre sans délai* » et que « *la convention avec l'organisme de formation n'a pas été reconduite en 2016* ».

⁶⁵ Remplacé par l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

⁶⁶ Remplacé par l'article 28 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

6.10- Les avantages en nature

6.10.1- Les logements de fonction

Par délibération du 29 mai 2006, le conseil municipal a décidé de l'attribution d'un logement par utilité de service en vue d'héberger un directeur. Si la commune a ainsi respecté un certain formalisme, la chambre observe qu'il n'était pas possible d'attribuer un logement pour utilité de service à l'intéressé, en vertu de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, du fait de ses fonctions et de la strate démographique de rattachement de la commune. Les dépenses correspondantes représentent sur la période un montant cumulé d'environ 74 k€, pour une redevance payée par l'intéressé d'environ 18 k€.

La collectivité a mis à jour en juillet 2015 la liste des emplois pouvant bénéficier d'un logement de fonction, en la restreignant au DGS et aux deux gardiens de gymnase.

6.10.2- L'utilisation privative des véhicules

La commune dispose de 112 véhicules, dont 57 réservés plus particulièrement à l'usage polyvalent des agents municipaux. Ces véhicules sont tous équipés d'une carte de carburant. Le parc de véhicules est globalement ancien, un nombre important de véhicules ayant une ancienneté supérieure à dix ans.

Le contrôle de l'utilisation de la flotte de véhicules est particulièrement lacunaire. Aucun guide d'usage des véhicules permettant de définir des règles internes n'a été élaboré et aucun carnet de bord⁶⁷ n'est tenu. Aucun élément traduisant le contrôle régulier de l'usage des véhicules par les responsables hiérarchiques et des cartes essence par le service des finances n'a pu être transmis à la chambre. De plus, le logo de la commune n'est pas apposé sur la plupart des véhicules. Enfin, de manière générale, les services ne font aucun usage statistique des données dont ils disposent, lorsqu'elles sont disponibles.

Un contrôle sur place et sur pièces a montré que plusieurs véhicules étaient utilisés à titre privatif et, pour certains, de manière permanente.

Le contrôle des cartes carburant a notamment montré que celles-ci étaient régulièrement utilisées des jours fériés et le weekend, en dehors de Fontaine ou dans des stations essence plus lointaines. Certains véhicules étaient absents durant les vacances scolaires dans chacun des services ayant un véhicule dédié. Cet usage privatif et régulier de véhicules de la commune concerne des élus⁶⁸, des responsables de service⁶⁹, ainsi que des chargés de mission/d'opération⁷⁰. Des documents attestent que l'octroi de véhicules a pu être une des variables de la négociation salariale.

La chambre rappelle qu'en vertu de l'article 21 de loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, seul le directeur général des services de la commune peut prétendre à un véhicule de fonctions. Le complément de rémunération illégal ainsi octroyé aux agents porte atteinte au principe de parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale défini par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

L'utilisation des véhicules de service est, par nature, intermittente car liée aux besoins du service. Le véhicule doit donc être remis à l'hôtel de ville en dehors des périodes de service (en dehors des heures de service et lors des repos hebdomadaires ou des congés).

⁶⁷ Ce document doit mentionner quotidiennement et par mission, le kilométrage au compteur, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission et le nom du conducteur. Le carnet de bord doit être vérifié régulièrement.

⁶⁸ Au moins trois sous la mandature de M. Boulard et un sous celle de M. Trovero.

⁶⁹ Six sous les mandatures de M. Boulard et de M. Trovero.

⁷⁰ Un sous la mandature de M. Boulard, deux sous celle de M. Trovero.

L'utilisation plus régulière d'un véhicule de service par un seul agent, avec remisage à domicile, ne peut se justifier que dans les cas de sujétions particulières manifestes, sur autorisation de l'autorité territoriale et pour une durée limitée⁷¹. L'octroi d'un véhicule de service en dehors de ce cadre s'assimile à l'attribution d'un véhicule de fonction déguisé.

En vertu de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale, et notamment de son article 3, il est rappelé que « lorsque l'employeur met à la disposition permanente du travailleur salarié ou assimilé un véhicule, l'avantage en nature constitué par l'utilisation privée du véhicule est évalué, sur option de l'employeur, sur la base des dépenses réellement engagées ou sur la base d'un forfait annuel estimé en pourcentage du coût d'achat du véhicule ou du coût global annuel comprenant la location, l'entretien et l'assurance du véhicule en location ou en location avec option d'achat, toutes taxes comprises. »

En l'absence de reconnaissance de l'usage privatif des véhicules, aucun règlement des cotisations sociales dues à ce titre sur la période contrôlée n'a été effectué et cet avantage en nature n'a pas été fiscalisé comme il aurait dû l'être.

Il appartient au maire de mettre fin à ces situations irrégulières. L'utilisation des véhicules de service doit être encadrée par un règlement interne (qui pourra faire l'objet d'une délibération vu l'importance de la question), des carnets de bord doivent être mis en place et des contrôles réguliers opérés par les responsables hiérarchiques et le service des finances⁷². En ce qui concerne l'attribution de véhicules de fonction, la chambre rappelle que le conseil municipal doit en délibérer annuellement conformément à l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique⁷³. Enfin, la commune doit procéder aux déclarations fiscales et sociales correspondantes, y compris à titre rétroactif.

L'ordonnateur, en réponse au rapport d'observations provisoires, a indiqué que le conseil municipal devait délibérer en janvier 2017 au sujet de l'usage et de l'utilisation des avantages en nature. La chambre rappelle que, dans ce cadre, la commune ne peut déroger à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, limitant l'octroi des véhicules de fonctions à quelques emplois. L'ordonnateur ne s'est engagé sur aucun autre point.

7- L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE COMMUNAL

En raison du caractère dégradé de la situation socio-économique de Fontaine, quatre quartiers étaient reconnus comme prioritaires dans le cadre de la politique de la ville. Cependant, après la réforme de la géographie prioritaire opérée en 2014⁷⁴, ce statut n'a été accordé qu'à un seul d'entre eux : Alpes Mail Cachin, dont les 1 730 habitants ne disposaient que d'un revenu médian de 11 800 euros⁷⁵ en 2011.

L'ordonnateur estime que la population fontainoise, au regard de sa fragilité, a davantage de besoins, ce qui influence fortement la politique municipale. Depuis plusieurs années d'importants programmes d'aménagement urbain sont menés pour renouveler et redynamiser le territoire.

⁷¹ Cf. circulaires DAGEMO/BCG n° 97-4 du 05.05.1997 et NOR PRMX1018176C du 02.07.2010.

⁷² Cf. circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997.

⁷³ « Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage ».

⁷⁴ Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.

⁷⁵ <https://sig.ville.gouv.fr/Synthese/QP038005>.

En parallèle des projets examinés ci-après, un projet, « Portes du Vercors », est actuellement porté par la métropole de Grenoble. Il prévoit un programme de 2 500 logements, dont 700 à Fontaine, un pôle de loisirs et de commerce de 25 000 m², des zones d'activités économiques et un éventuel transport par câble. Portant sur 80 hectares, sa réalisation doit s'étaler jusqu'en 2040.

7.1.1- La rénovation du quartier Bastille

La rénovation du quartier Bastille, quartier prioritaire, a été le principal projet de rénovation urbaine du mandat précédent. L'essentiel est réalisé et les dernières opérations, non substantielles, vont s'achever fin 2017. L'opération a fait l'objet d'une contractualisation multi-partenaire (ANRU⁷⁶, Etat, commune, région, département, offices de l'habitat communauté d'agglomération, Caisse des dépôts et consignations, ...) en 2008.

Le projet initial portait également initialement sur le secteur « Néron », situé à proximité immédiate. Les deux opérations ont finalement été découplées et le projet « Néron » n'a pas véritablement débuté aujourd'hui.

Cette opération a la particularité d'avoir été menée en régie directe par la commune, autour d'une équipe dédiée. La commune a notamment recruté un OPC (agent chargé de l'ordonnancement, la coordination et le pilotage du chantier) et a chargé un agent du suivi financier à mi-temps de l'opération.

Les objectifs initiaux ont été réalisés. En effet, 230 logements neufs ont été construits (127 locatifs sociaux, 12 locatifs libres, 68 logements en accession à la propriété), des espaces et bâtiments publics ont été réalisés (dont une chaufferie bois non prévue qui alimente le quartier) ainsi que des surfaces commerciales. En particulier, le centre commercial, porté pour un temps par l'EPARECA⁷⁷, a été repris par un investisseur privé, ce qui est le signe de la viabilité de cette activité.

Le coût prévisionnel de la totalité de l'opération était de 36,9 M€. La commune a obtenu d'importants financements, en particulier auprès de l'ANRU (8 M€), la Caisse des dépôts et consignations (11 M€), les bailleurs sociaux (9 M€), la région (4,3 M€), la communauté d'agglomération (2,1 M€), le département (1,8 M€). La charge financière restante ne devait être que de 3,259 M€. Le montant de l'opération financé en propre par l'ANRU est de 22 %, soit un taux légèrement inférieur à la moyenne de son taux de financement (24,5 %) ⁷⁸.

Le bilan actualisé au début de l'année 2016 anticipe un reste à charge pour la commune de 3,9 M€, soit un dépassement de 655 k€, ce qui apparaît marginal pour une opération de cette ampleur. En définitive, la mise en place d'une convention ANRU a eu un effet levier significatif, puisque le projet a porté sur une somme neuf fois supérieure au montant engagé par la commune elle-même.

L'enquête de satisfaction menée auprès des habitants entre septembre et décembre 2012 montre qu'une large majorité des personnes interrogées porte une appréciation favorable sur la transformation du quartier. Cette démarche est une bonne pratique qui pourrait être renouvelée en fin d'opération et devrait porter sur les objectifs initiaux identifiés.

⁷⁶ Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁷⁷ Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

⁷⁸ Source : état du programme national de rénovation 14 janvier 2016 (11,5 Md€ de subventions ANRU sur 47 Md€ de projets).

7.1.2- Le projet Néron

L'engagement de ce projet a été approuvé par délibération en décembre 2008, faisant suite à une étude. Le secteur devait accueillir 60 % d'activités économiques, sur 6 000 m² de locaux tertiaires et 3 200 m² de locaux artisanaux, et 40 % de logements afin, notamment, d'être complémentaire avec la presqu'île du Drac, située en face, qui accueille une importante zone d'activités économiques.

Initialement couplé pour partie à la rénovation du quartier Bastille, le projet sur le secteur Néron n'a pas encore réellement débuté. La commune n'a en effet pas souhaité développer une méthode d'aménagement très volontariste mais a adopté, selon les termes de la délibération, un mode de réalisation « au fil de l'eau » et « au gré des opportunités » et, ce, sur une période de dix ans. Elle a, en particulier, mandaté l'EPFL⁷⁹ afin d'acquérir le foncier au fur et à mesure par négociations amiables, et constituer ainsi une réserve foncière. Ce projet doit, in fine, être porté par des investisseurs privés, via un plan masse imposé dans le plan local d'urbanisme intercommunal. Il en aurait été de même pour les aménagements urbains, ceci de façon à limiter les coûts pour la collectivité.

La nouvelle municipalité élue en 2014 n'a pas mené de nouvelles études sur ce secteur et peu de tènements ont été acquis depuis le lancement de cette opération. La commune a ainsi été obligée de solliciter l'EPFL afin de repousser les échéances de plusieurs « portages fonciers ». Or celles-ci sont facturées à hauteur de 1 % du prix d'acquisition par an les quatre premières années, puis de 2,5 % par an les années qui suivent.

La réalisation du projet rencontre, cependant, une difficulté majeure puisqu'il est probable que le nouveau plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) arrêté par le préfet de région, le 7 décembre 2015, rende inconstructible pour une part importante le secteur de Néron situé aux abords de la rivière du Drac au titre d'une large bande de sécurité.

7.1.3- Le projet d'écoquartier Robespierre

Le projet d'écoquartier « Robespierre » s'inscrit dans le cadre de la valorisation du patrimoine scolaire de la commune (regrouper en un nouveau groupe scolaire plusieurs écoles). Le tènement en cause est situé à côté du quartier Bastille, qui ne comprenait aucune opération d'amélioration de l'école du secteur, laquelle était pourtant qualifiée de « vétuste » dans la convention locale de rénovation urbaine.

Le projet présenté en juillet 2013 prévoyait la construction-reconstruction de l'école et du gymnase et la construction de 238 logements. Il devait débuter en 2014. Le coût de reconstruction de l'école était évalué à 13,4 M€ (+ 2,4 M€ de travaux connexes). La construction de l'écoquartier n'apportant que 1,5 M€ de recettes nettes, le coût de construction de l'école ne pouvait être totalement financé par l'opération.

Bien qu'aucune décision n'ait été prise formellement, le projet a été abandonné dès le début du mandat actuel, le maire considérant que son financement ne pouvait être assuré. Le devenir du tènement est actuellement en suspens.

7.1.4- L'opération « cœur de ville »

Le centre « ancien » de Fontaine était également labélisé en tant que prioritaire dans le cadre de la politique de la ville. La commune a conclu en 2013 avec Grenoble Alpes Métropole une convention locale de rénovation urbaine portant sur une vingtaine d'opérations :

⁷⁹ Etablissement public foncier local.

- ♦ des aménagements de voiries, portant en particulier sur les berges du Drac (2 M€) et l'avenue du Vercors (2 M€) ;
- ♦ le projet Jean Macé (cf. infra) ;
- ♦ la construction d'un parking (2 M€) ;
- ♦ la rénovation d'une bibliothèque (5,5 M€) ;
- ♦ des opérations sur l'habitat pour 5,6 M€.

Des opérations importantes portant sur ce secteur avaient déjà été effectuées les années précédentes (création de la salle municipale d'art contemporain, d'une salle de sport, réaménagement de l'entrée de ville, rénovation de la place Maisonnat, avenue Aristide Briand, ...). Les nouvelles opérations prévues par la convention de rénovation urbaine étaient ambitieuses mais si un certain nombre d'entre elles ont été réalisées, d'autres ont été annulées ou sont en phase transitoire. Ainsi, sur les 24 M€ d'opérations projetées dans la convention, une grande part n'est plus à l'ordre du jour⁸⁰. La ville n'identifie plus actuellement que 2,439 M€ de projets (auxquels il faut ajouter le coût de l'opération Jean-Macé), pour un reste à charge prévisionnel de 1,1 M€. Surtout, les dispositifs et les opérations étant disparates, l'action sur le secteur n'a pas fait l'objet pour l'instant d'une évaluation globale quant aux retombées socioéconomiques et à l'amélioration des conditions de vie.

7.1.5- L'opération cœur de ville « Jean Macé »

Dans le cadre de l'opération « cœur de ville », un projet conséquent a été mené portant sur l'îlot « Jean Macé ». Le projet a été généré par le besoin d'implanter une nouvelle agence de Pôle emploi puis s'est transformé en projet d'aménagement d'ensemble. Il s'est déroulé en trois tranches :

- ♦ 1^{ère} tranche : bâtiment de bureaux de 3 050 m² accueillant Pôle emploi, la maison intercommunale pour l'emploi, le service local de solidarité du département de l'Isère, le siège d'un syndicat intercommunal ;
- ♦ 2^{ème} tranche : résidence jeunes actifs de 112 logements, locaux professionnels de 1 100 m², 20 logements en accession sociale ;
- ♦ 3^{ème} tranche (2016-2017) : nouveaux logements sociaux (18) et logements en accession libre (30).

Au sein de la 2^{ème} tranche, la commune a acquis en vente en l'état de futur achèvement (VEFA) un bâtiment destiné à devenir le siège de la maison des jeunes et de la culture (MJC).

7.1.5.1- La chronologie de l'opération de VEFA pour la MJC

La chronologie de cette opération est la suivante :

- ♦ durant les années 2011-2012, un projet d'aménagement d'ensemble du tènement « Jean Macé » est étudié, suite à un besoin exprimé par Pôle emploi ;
- ♦ par courrier du 21 mai 2012, le maire de Fontaine informe un opérateur qu'il est retenu afin de mener l'ensemble de l'opération d'aménagement ;
- ♦ le 25 juin 2013, le maire demande à l'opérateur si des locaux dont la construction est à venir sont disponibles ;
- ♦ le 13 juillet 2013, la société répond positivement et propose à la commune un prix de vente de 1 294 € le m², soit 1 525 626 euros au total sur une base de 1 179 m² ;

⁸⁰ Les projets portant sur le parking et la bibliothèque sont abandonnés. Les opérations de voiries sont transférées à la métropole de Grenoble. Les opérations sur l'habitat vont passer dans le cadre d'une autre convention avec la métropole non encore signée.

- ♦ le 25 juillet 2013, le maire répond favorablement à la société et au prix proposé, qui n'a donc pas fait l'objet d'une négociation ;
- ♦ le 16 septembre 2013, le conseil municipal délibère sur le principe de l'acquisition en VEFA afin d'installer la MJC.

La chambre constate que la VEFA a porté sur une propriété qui n'appartenait pas initialement à la société mais à la commune. En effet, la vente des parcelles concernées à la société ne sera effectuée que le 28 février 2014, pour la somme de 751 k€, soit le même jour que la signature de l'acte de l'acquisition en VEFA par la commune à ladite société pour 1,525 M€.

L'opération de travaux de la société n'était donc pas engagée lors des négociations portant sur l'installation de la MJC en 2013. La décision d'intégrer la MJC au projet immobilier est, en conséquence, antérieure à l'acquisition des terrains communaux par la société, ce qui est critiquable au regard des règles de la commande publique.

7.1.5.2- Une volonté initiale de construire une MJC en VEFA

Des documents internes montrent que l'acquisition en VEFA de la MJC a toujours été au cœur du projet. La note de présentation du projet d'aménagement en date du 20 mars 2012 consacre une partie entière à la future vente en VEFA à la commune pour la réalisation de la MJC et propose une phase de discussion avec l'association. Les notes internes des 19 mars 2012 et 4 avril 2012 ne laissent aucun doute non plus sur les intentions de la collectivité.

La demande était certainement évoquée dans le cahier des charges de l'opération d'ensemble, dont la chambre n'a pu avoir connaissance. De fait, le second opérateur ayant candidaté auprès de la commune proposait aussi la construction en VEFA d'une MJC, d'une surface équivalente.

Un planning en date du 11 mai 2012 répertorie précisément les différentes étapes et leur temporalité, dont la délibération du conseil municipal sur la VEFA et la signature de l'acte. De même, un compte-rendu d'une réunion avec la MJC en 2012, à laquelle la société était présente, évoque précisément le projet et ses raisons : « *frilosité des banques, contraintes des finances publiques* ».

7.1.5.3- La légalité contestable du recours à la VEFA

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, « *aucune disposition législative n'interdit aux collectivités publiques de procéder à l'acquisition de biens immobiliers en utilisant le contrat de vente en l'état futur d'achèvement prévu à l'article 1601-3 du code civil* » (Conseil d'Etat, 8 février 1991, Région Midi-Pyrénées, n° 57679). Cette autorisation est néanmoins assortie de limites que le Conseil d'Etat a dégagées en vertu de la nécessité de respecter les règles de la maîtrise d'ouvrage public, qui est une mission d'intérêt général dont les collectivités ne peuvent se démettre, ainsi que celles de la commande publique.

La chambre considère que la procédure retenue est irrégulière, dans la mesure où l'opération avait pour objet la construction d'un ouvrage sur un terrain dont la commune était propriétaire⁸¹. Les autres conditions jurisprudentielles ne sont pas davantage respectées. En effet, le recours à la procédure de VEFA est prohibé lorsque l'objet de l'opération est la construction même d'un immeuble, sa rénovation ou sa reconstruction (CE, 14 mai 2008, commune de Millau-Grands Causses, n° 280370), que l'immeuble est entièrement destiné à devenir la propriété de la collectivité publique et que le bien a été conçu en fonction de ses besoins propres.

⁸¹ « *En principe, une personne publique peut utiliser pour la construction d'un ouvrage sur un terrain dont elle n'a pas la propriété la vente en l'état futur d'achèvement* » (CE, avis n° n° 356960 du 31 janvier 1995).

L'ensemble de ces critères est réuni. En particulier, l'immeuble a fait l'objet d'une division en volumes, ce qui a pour effet que chacun d'entre eux devient un bien immobilier au sens propre du terme : selon l'acte de division, ce sont des « *immeubles distincts entre lesquels il n'est créée aucune indivision et ne comportant entre eux aucune partie commune* ». La commune a donc acquis un bien propre distinct de l'ensemble immobilier (volume n° 4 : « intégralité d'un bâtiment en R + 2 »). Or il suffit pour que ce critère soit rempli que l'immeuble soit « *individualisé par rapport aux constructions voisines* » (CE, 14 mai 2008, commune de Millau-Grands Causses, n° 280370).

De plus, l'immeuble a été adapté à la demande de la commune par deux fois au moins : une modification du permis de construire initial a été effectuée (portant notamment sur les hauteurs des niveaux, les façades et les aménagements extérieurs) et un avenant à la VEFA a été conclu pour 85,5 k€ HT portant sur des modifications souhaitées par la commune.

En conséquence, la chambre relève que la commune a eu recours à une VEFA sur un bien lui appartenant initialement, dans l'objectif de faire rénover un bâti pouvant accueillir une activité spécifique (MJC) et d'en devenir entièrement propriétaire. Elle a ainsi méconnu les règles relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et à la commande publique.

7.1.5.4- *Les règles de mise en concurrence applicables et le prix*

Dans la mesure où les critères jurisprudentiels afin de conclure légalement une VEFA ne sont pas remplis, la commune aurait dû respecter les procédures prévues par le code des marchés publics pour cette opération de 1,6 M€ HT. La chambre considère en l'espèce que la procédure a été détournée.

En tout état de cause, même si les critères avaient été remplis, une mise en concurrence aurait dû être effectuée car, selon la jurisprudence européenne, les acquisitions en VEFA sont des marchés publics au sens des directives communautaires (CJUE, 25 mars 2010, Helmut Müller GmbH, aff. C - 451/08). Selon le maire, celle-ci aurait été organisée mais aucun document n'a pu être produit. Si des documents internes attestent que deux promoteurs ont effectivement proposé un projet, la chambre n'a pas été en mesure d'établir les conditions dans lesquelles ils ont été sollicités.

Le promoteur retenu proposait en 2012 une acquisition en VEFA de la MJC pour 1 215 € le m² (1,336 M€), tandis que le second proposait un prix de 1 100 € le m² (1,210 M€). Le titulaire du contrat a été retenu au titre d'autres éléments du projet global sur le tènement. Cependant la chambre remarque que le prix de 1 215 € le m² n'a pas été respecté puisqu'il a été in fine de 1 366 € le m² SHON et 1 493 € le m² surface plancher (1 611 M€).

Au surplus, dans son courrier ultérieur du 13 juillet 2013 au maire, le promoteur proposait un prix de vente de 1 525 626 euros sur une base de 1 179 m². L'ordonnateur a confirmé à la chambre que l'acquisition portait sur 1 079 m². En conséquence, elle observe que la commune a payé sans négociation le prix qui était convenu en juillet 2013 pour une surface in fine inférieure de 100 m², soit une perte potentielle de 130 k€.

7.1.5.5- *Le coût important de l'opération pour la commune*

- Le prix d'acquisition en VEFA

Au prix d'acquisition du bien en VEFA, d'un montant de 1 525 626 €, s'ajoute un avenant de 85 000 €, ce qui porte le prix d'acquisition à 1,61 M€.

- La moins-value sur les ventes de terrains au promoteur

La chambre observe que la vente des terrains de la future MJC au promoteur s'est traduite par une moins-value comptable de 806 k€ sur les quatre parcelles concernées, qui s'ajoute aux coûts de l'opération.

La chambre relève la situation particulière de la parcelle n° 2. Celle-ci n'a en effet été acquise par la commune que le 19 décembre 2013, pour un montant de 1,214 M€⁸², soit 1 540 € du m², avant d'être revendue deux mois plus tard à la société pour 229 k€, soit 290 € du m² (19 % de son prix d'achat).

Tableau 36 : Déroulé des étapes concernant la parcelle n° 2

Objet de l'opération	Date	Prix	Prix au m ²
Acquisition de la parcelle par la commune à l'EPFL	19/12/2013	1,214 M€	1 540 €
Vente de la parcelle de la commune au promoteur	28/02/2014	0,229 M€	290 €
Rachat en VEFA au promoteur (sur l'ensemble des parcelles)	28/02/2014	1,525 M€	1 294 €

Source : actes conclus par la commune

Il est précisé dans l'acte de vente du 28 février 2014 que la cession au promoteur a fait l'objet d'un avis de France Domaine en date du 26 avril 2012 et qu'il n'y a pas lieu de le renouveler, dans la mesure où les conditions matérielles et juridiques du terrain sont inchangées. Cette stipulation est manifestement erronée puisque cet avis concerne globalement l'opération d'aménagement du secteur Jean Macé et non pas la parcelle « équipement public » qui allait recevoir la MJC. Au surplus, les avis de France Domaine ne sont valables qu'une année, alors que celui dont se prévaut la commune avait été rendu près de deux ans auparavant.

La différence entre le coût de la cession à la société et le coût de rachat pourrait être expliquée par le fait que le coût de rachat soit en dessous du prix du marché. Cependant, l'avis des domaines sur l'acquisition en VEFA indique que le prix retenu pour l'acquisition correspond au prix du marché. Il pourrait aussi être expliqué par des coûts supportés par l'opérateur à la place de la commune, mais aucun document interne ne les mentionne et l'ordonnateur n'a pas été en mesure d'apporter des éléments à ce propos.

En définitive en comptabilisant la moins-value de la commune sur sa propre vente au promoteur, le prix au m² de la VEFA est de plus de 2 000 €.

- Le coût des travaux complémentaires portés par la commune

La commune a conclu elle-même les marchés d'aménagement intérieur, soit 99 k€ pour la maîtrise d'œuvre en 2014 et 1 084 000 € pour les travaux en 2015. Ils étaient encore en cours en 2016 (livraison prévue à l'automne) et des surcoûts devraient être enregistrés (+ 100 k€ selon le maire).

En définitive, la chambre estime que le coût actuel de construction de la MJC a été de 3,7 M€, soit plus de 3 300 € le m², ce qui est élevé. La commune a perçu 535 k€ de subventions pour financer cette construction.

Selon l'ancien ordonnateur, le coût de l'opération ne peut être apprécié qu'au regard du bénéfice total de l'opération d'aménagement. La chambre conteste cette analyse, dans la mesure où cette construction, s'inscrivant dans l'opération globale, est spécifique puisqu'elle porte sur un équipement public devenant propriété de la commune. Il est donc légitime de s'interroger sur son coût propre. De plus, le bilan global de l'opération « Jean-Macé » fait apparaître un déficit de 2,3 M€, en augmentation de 400 k€ par rapport aux prévisions. Les

⁸² L'estimation des domaines évaluait le prix d'acquisition à 1,127 M€.

conditions d'achat de la MJC ne peuvent que l'avoir renforcé.

7.2- Conclusion sur l'aménagement du territoire

Afin de faire face à la situation socioéconomique de son territoire, la commune a engagé plusieurs importantes opérations d'aménagement. Si la rénovation du quartier Bastille laisse apparaître un bilan favorable, deux importants projets sont en suspens actuellement. Enfin, la reconstruction de la maison des jeunes et de la culture, dans le cadre du projet « Jean-Macé », s'est effectuée dans des conditions financières très défavorables et selon des modalités juridiques critiquables.

8- ANNEXES

8.1- Les autorisations exceptionnelles d'absence

Tableau 37 : Comparatif des autorisations d'absence exceptionnelles propres à l'État et à Fontaine

Types d'absences	Modalités d'application			2015		Comparatif 2015 avec les droits FPE	
	Durée Etat (jours calendaires)	Durée Fontaine (jours travaillés)	Différence	Nombres d'agents concernés	Nombres de jours	Nombres de jours excédentaires	Surcoût induit (base salariale 35 k€)
Mariage							
Pacs Agent	5	8	+ 3 j	1	8 j	+ 3 j	+ 475 €
Mariage Agent	5	8	+ 3 j	2	11 j	+ 1 j	+ 158 €
Pacs Enfant		2	+ 2 j	3	6 j	+ 6 j	+ 950 €
Mariage Enfant		2	+ 2 j	1	2 j	+ 2 j	+ 317 €
Mariage père/mère		1	+ 1 j				
Mariage Oncle – Tante		1	+ 1 j	1	1 j	+ 1 j	+ 158 €
Mariage Frère-Sœur ou Beau-frère-Belle- Sœur ou Neveu – Nièce		1	+ 1 j	2	2 j	+ 2 j	+ 317 €
Décès							
Décès Conjoint Enfant	3	5	+ 2 j	7	31,5 j	+ 11 j	+ 1 663 €
Décès Ascendants	3	5	+ 2 j	3	3,5 j	+ 0 j	+ 0 €
Décès Frère Sœur		2	+ 2 j	4	10 j	+ 10 j	+ 1 584 €
Décès Grands Parents		1	+ 1 j	9	8,5 j	+ 9 j	+ 1 346 €
Décès Oncle – Tante – Gendre ou Beau- frère-Belle-Sœur ou Neveu – Nièce ou Cousin – Cousine		1	+ 1 j	10	11 j	+ 11 j	+ 1 742 €
Décès Beaux Parents		3	+ 3j	5	15 j	+ 15 j	+ 2 376 €
Maladie							
Enfant Malade	6	6	0	63	154 j		
Maladie Conjoint – Père - Mère	5	5	0	21	42,5 j		
Total				132	306 j	+ 70 j	+ 11 086 €
ETP base Fontaine (1547 h, 7h/jour)					1,39 ETP	+ 0,32 ETP	
ETP base statutaire (1607 h, 7h/jour)					1,33 ETP	+ 0,30 ETP	

Source : commune

8.2- Analyse détaillée des heures supplémentaires

- Un manque d'encadrement juridique des heures supplémentaires

En vertu du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, des heures supplémentaires ne peuvent être accordées que dès lors qu'une délibération du conseil municipal a établi la liste des emplois qui peuvent impliquer la réalisation d'heures supplémentaires.

La collectivité a, par délibérations du 27 février 1992 et du 31 mars 1993, instauré la possibilité de rémunération d'heures supplémentaires sous la forme d'un forfait égal tout au plus à « une heure supplémentaire par jour ouvré ». Cette délibération a été complétée par une délibération du 18 décembre 2006. La délibération reste cependant très imprécise et ne répond pas aux exigences réglementaires.

La collectivité est consciente qu'elle ne peut justifier des bases légales pour la rémunération des heures supplémentaires⁸³ et a adopté en septembre 2015 une nouvelle délibération. Celle-ci semble encore insuffisante car elle ouvre les heures supplémentaires à tous les grades des catégories B et C et à « toutes les fonctions », ce qui ne respecte pas l'esprit de la norme qui est de fixer « la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ».

- L'absence de contrôle automatisé du temps de travail pourtant obligatoire

L'article 2-2 du décret du 14 janvier 2002 précise que « *Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix.* ».

La collectivité n'a plus recours au dispositif de pointeuse depuis de nombreuses années. La plupart des heures supplémentaires sont donc mandatées dans l'irrespect du décret du 14 janvier 2002. De plus, les états d'heures manuels sont globalement insuffisamment précis et tenus de manière trop hétérogène.

- La méconnaissance du principe interne de récupération plutôt que de paiement des heures supplémentaires

Une note de service signée au nom du maire en date de juillet 2013 indique que la commune privilégie théoriquement la récupération des heures supplémentaires par les agents plutôt que leur paiement. Dans les faits, il s'avère que la rémunération est privilégiée sans qu'il y ait de régulation de la part de la direction générale.

Il est impossible de suivre le nombre d'heures récupérées et leur majoration, aucune centralisation n'étant effectuée et la gestion étant laissée à la discrétion des responsables de service, ce qui est une carence importante. De plus, les heures récupérées par les agents sont majorées au-delà de ce que prévoit la réglementation : une heure récupérée est majorée

⁸³ CTP du 23/03/2015, p.7.

de 25 % (identique au paiement), alors que tel ne devrait pas être le cas⁸⁴ ; une heure de dimanche ou de jour férié récupérée est majorée de 100 %, alors qu'elle pourrait être majorée de 66,67 % seulement⁸⁵.

- Un dépassement régulier du plafond des 25 heures supplémentaires mensuelles maximum

Dans son article 6, le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit que le nombre maximum mensuel d'heures supplémentaires pouvant être effectuées et rémunérées au titre d'un même mois est fixé à 25, sauf en cas de circonstances exceptionnelles et pour une période limitée, sur décision de l'autorité territoriale après consultation du comité technique. Il est constaté que la collectivité a dérogé à ce principe de nombreuses fois et de manière récurrente sur plusieurs mois et depuis plusieurs années (agents du centre nautique et du service entretien et restauration), sans que ne soit communiquée de décision expresse de l'autorité territoriale.

En outre, dans certains cas, lorsque les heures supplémentaires dépassent le seuil maximal mensuel des 25 heures, les services émettant le relevé d'heures supplémentaires ou le service « paie » opèrent un lissage et un report des heures sur les mois suivants ou précédents afin de ne pas faire apparaître de mandatement irrégulier. Cette pratique est à proscrire.

- Le paiement d'heures supplémentaires par avance

Certaines heures supplémentaires ont pu être validées et rémunérées par avance (au sein du service piscine), ce qui est théoriquement impossible en vertu de la règle du service fait qui s'applique à tout paiement par une collectivité publique.

- Les heures supplémentaires comme compensation de la baisse des effectifs

Le service festivités est sous doté en effectifs de manière chronique en raison du non remplacement de deux personnes (départ en 2007 et 2011) et d'un agent en accident de travail (depuis 11/2014), les heures à effectuer sont compensées par les heures supplémentaires d'agents du service, mais aussi d'autres services.

L'analyse des heures supplémentaires rémunérées sur la période allant de janvier 2013 à décembre 2015 a permis de relever que les agents du service festivités bénéficiaient d'heures supplémentaires de manière régulière, et à un niveau important (jusqu'à 25 h par mois durant toute l'année). Le responsable du service a par ailleurs confirmé que la priorité était donnée au paiement des heures supplémentaires jusqu'au plafond des 25 h, et qu'au-delà, les heures étaient récupérées.

Une analyse du total d'heures supplémentaires rémunérées pour les seuls agents de ce service démontre que celles-ci équivalent à 0,75 ETP environ par an : celles-ci étant majorées de 25 % minimum pour les 14 premières heures, la rémunération des heures supplémentaires permettrait de financer l'équivalent d'au moins un poste à temps complet et ainsi faire baisser la pression sur les agents, dont le nombre d'arrêts maladie augmente significativement.

- Les heures supplémentaires comme politique de rémunération complémentaire

Dans plusieurs cas, l'attribution d'heures supplémentaires permet d'allouer une rémunération complémentaire aux agents.

⁸⁴ CTP du 4 juin 2012.

⁸⁵ Cf. CTP du 28 juin 2013 et décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 en son article 8.

Un agent des services techniques bénéficie de façon régulière d'une dizaine d'heures par mois d'heures supplémentaires, sans aucun motif indiqué sur les feuilles d'heures.

Au sein du service nettoyage, des heures supplémentaires sont systématiquement inclus dans le roulement des agents pour assurer, notamment, les tâches de nettoyage après les jours de marché. Le volume total d'heures supplémentaires allouées par agent entre 2001 et 2015 fluctue entre 273 heures et 1 038 heures, la moyenne se situant à 535. Or il est indiqué dans un compte rendu de CTP⁸⁶ : « *entretien des marchés : il est intégré dans le temps de travail des équipes chargées des secteurs correspondant* ». Les agents ne devraient donc pas être payés en heures supplémentaires à ce titre et leur temps de travail hebdomadaire devrait s'articuler autour de cet élément essentiel de leur mission.

Au sein du service piscine, outre les nombreuses heures supplémentaires généralisées, un agent bénéficie à lui seul d'un nombre très conséquent sur les mois de juin, juillet, août, septembre (776 heures cumulées entre 2009 et 2015), validées très en amont voire payées en avance et qui ont lieu même en septembre alors pourtant que la piscine est fermée.

⁸⁶ CTP du 12/03/2012, p.4